



Rapport 2007:2

Besöksförbud

De berörda och deras erfarenheter

Besöksförbud

De berörda och deras erfarenheter

Rapport 2007:2

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

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

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

Produktion:
Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se
Brå på Internet www.bra.se
Författare: Emma Lindahl, Olle Westlund
Omslag: Ylva Hellström
Omslagsbild: Jonas Öberg
Tryck: Edita Norstedts Västerås 2007
© 2007 Brottsförebyggande rådet
ISSN 1100-6676
ISBN 978-91-85664-56-6

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
De ansökandes situation	6
42 procent av ansökningarna beviljas	7
Besöksförbud avseende gemensam bostad	7
De skyddades syn på besöksförbudet	7
Barnens situation vid besöksförbud	9
Brå:s bedömning	9
INLEDNING	16
Brå:s uppdrag	17
En delrapport presenterades i juni 2005	17
Frågor i denna rapport	18
Metod	20
SITUATIONEN VID ANSÖKAN	21
Antalet ansökningar fortsätter att öka	21
Parterna har eller har haft en nära relation	23
Hälften av de sökande har underåriga barn	24
Socioekonomiskt svaga grupper	24
Nästan alla ansökningar inrymmer en polisanmälan om brott	29
Ansökningarna uppdelade på typ av relation	30
NÄR BEVILJAS EN ANSÖKAN OM BESÖKSFÖRBUD?	34
Flera avvägningar måste göras vid riskbedömningen	34
Besöksförbud beviljas oftare i ärenden där brott bedöms kunna styrkas	35
Rättsväsendets hot- och riskbedömningar	37
Varför har andelen beviljade ansökningar minskat?	39
Andelen beviljanden varierar mellan åklagarkammare	40
BESÖKSFÖRBUD AVSEENDE GEMENSAM BOSTAD	41
Hur vanligt är det att de sökande har gemensam bostad?	41
Intervjuade åklagare uppfattar att den faktiska boendesituationen har betydelse	42
Frihetsberövande vanligt i ärenden där parterna är sammanboende	44
Fattas beslut om besöksförbud avseende gemensam bostad i de ”grövsta” fallen?	44
INTERNATIONELLA ERFARENHETER AV ELEKTRONISK ÖVERVAKNING I SAMBAND MED BESÖKSFÖRBUD – EN UPPDATERING	46
DE SKYDDADES SYN PÅ FÖRBUDETS EFFEKTER	48
Väld, hot och trakasserier föregick förbudet	48
Många överträdelser	49
Polisen håller inte löpande kontakt	50
De flesta tycker att de har bra erfarenheter av polisen	52

Stora flertalet är positiva till besöksförbudet	53
Hur utvecklas situationen för dem som får avslag?	54
Brottsmisstankar före och efter ansökan om besöksförbud	55
Stöd från andra än rättsväsendet	57
Ovanligt med stöd från socialtjänsten	58
Stöd från familj och vänner vanligast	58
Lite stöd och hjälp till dem som ålagts besöksförbud	60
En majoritet har bytt bostad	62
BARNEN OCH BESÖKSFÖRBUD	64
Barnen bakom statistiken	64
Föräldrarnas perspektiv	66
Barnens perspektiv	67
Rättsväsendets perspektiv	68
Stödinsatser för barnen	71
REFERENSER	73
BILAGOR	75
Bilaga 1. Metod	75
Bilaga 2. Statistik om parternas socioekonomiska situation	78

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 kontakta eller följa efter 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 är således ett instrument som rättsväsendet kan använda för att arbeta förebyggande, det vill säga innan en allvarlig händelse inträffar eller upprepas.

I den här slutrapporten presenteras den andra delen av Brottsförebyggande rådets (Brå) utvärdering av den utvidgade lagen om besöksförbud. Det övergripande syftet med rapporten är att belysa eventuella behov av justeringar i lagen eller dess tillämpning. Belysningen baserar sig på enkäter besvarade av personer som ansökt om respektive ålagts besöksförbud, intervjuer med personal inom barnstödande verksamheter och rättsväsendet samt statistik rörande beslut i besöksförbudsärenden och över de personer som ansökt om eller som har blivit föremål för ansökan om besöksförbud.

Rapporten vänder sig i första hand till regeringen och riksdagen, polis- och åklagarväsendet, socialtjänsten, frivården, utredningen *Förstärkt skydd för personer som utsätts för hot eller förföljelse* (dir. 2006:84) men även till andra som på olika sätt kommer i kontakt med besöksförbudslagen.

Rapporten har skrivits av Olle Westlund och Emma Lindahl, utredare på Brå, samt Stina Holmberg, chef för utvärderingsenheten. Värdefulla synpunkter har lämnats av fil. dr Annika Eriksson vid Socialstyrelsen.

Bo Hägglund, kriminalkommissarie vid Rikspolisstyrelsen samt Johan Ström och Peter Broberg, åklagare vid Åklagarmyndigheten har ingått i en extern referensgrupp och bidragit med sakkunskap.

Stockholm i februari 2007

Jan Andersson
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

År 1988 infördes lagen om besöksförbud i syfte att förbättra och utöka skyddet för personer som förföljs och trakasseras. Lagen utvidgades den 1 september 2003, och två nya former av besöksförbud infördes: *särskilt utvidgat besöksförbud* och *besöksförbud avseende gemensam bostad*.

I samband med utvidgningen av lagen fick Brå i uppdrag av regeringen att utvärdera de nya reglerna. Utvärderingen ska beskriva de nya reglernas tillämpning och effekter, beskriva eventuella hinder för en effektiv tillämpning och måluppfyllelse av lagen, ge ett underlag för bedömning av behovet av justeringar i regelverket och/eller det praktiska handhavandet samt särskilt belysa hur barnens behov uppmärksammas i samband med beslut om besöksförbud.

I juni 2005 presenterade Brå en delrapport som redovisade tillämpningen av de nya reglerna, hur åklagare och frivilligorganisationer såg på de nya reglerna och deras tillämpning samt i vad mån polisen utvecklat skriftliga rutiner för sitt arbete med besöksförbud. Även en kartläggning av brott mot besöksförbudslagen redovisades.

I föreliggande slutrapport belyses situationen för dem som ansöker om besöksförbud. De som ansökt får själva uttala sig om hur de ser på besöksförbudet, vilket stöd de önskat och fått och vilka effekter de upplevt. En särskild delstudie i rapporten handlar om barnens situation vid besöksförbud.

De ansökandes situation

Brå:s studie visar att antalet ansökningar om besöksförbud fortsätter att öka. År 2006 översteg ansökningarna 10 000, vilket kan jämföras med cirka 5 700 ansökningar år 2000. Statistiken visar även att andelen ansökningar som beviljas gradvis har sjunkit något under de senaste åren.

Det material i form av 409 ansökningar om besöksförbud som Brå har behandlat visar att de flesta som ansöker om besöksförbud är kvinnor, och de allra flesta som ansökan avser är män. Mycket ofta rör det sig om personer som har eller har haft ett förhållande.

Statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) visar att de ansökande i storstadsregionerna är en socioekonomiskt svag grupp. De har ofta en lägre utbildningsnivå och är oftare arbetslösa än övriga invånare i de tre storstadsregionerna och i förhållande till riksgenomsnittet. De har lägre disponibel inkomst och ingår oftare i familjer med socialbidrag. De är ofta invandrade från utomeuropeiska länder. Kartläggningen visar också att de som blir föremål för ansökan i ännu högre grad än de som ansöker befinner sig i en socialt utsatt situation.

I stort sett alla ansökningar om besöksförbud inrymmer en eller flera polisanmälningar om brott.

42 procent av ansökningarna beviljas

År 2006 beviljades 42 procent (4 294 stycken) av samtliga ansökningar om besöksförbud. Det innebär att andelen beviljade ansökningar minskat med 11 procentenheter sedan år 2000. Att en mindre andel beviljas beror enligt intervjuade åklagare på att en större del av ansökningarna inte når upp till de krav som lagen ställer för ett beviljande. Att allt fler ansöker om besöksförbud beror sannolikt på att vetskapen om besöksförbud ökat.

Andelen ansökningar som beviljas varierar markant, både mellan åklagarkammare och mellan åklagare vid samma kammare. Det visar en studie som gjorts vid Uppsala universitet.

Besöksförbud avseende gemensam bostad

Brå redovisade i delrapporten att endast 33 beslut om besöksförbud avseende gemensam bostad utfärdades under år 2004. Brå ställde då frågan om inte lagens användningsområde var större än antalet dittills fattade beslut och har nu studerat tillämpningen närmare utifrån såväl ansökningar om besöksförbud, enkäter till personer som beviljats besöksförbud och ärenden där beslut om besöksförbud avseende gemensam bostad fattats.

Genomgången visar att majoriteten av sammanboende flyttat isär innan eller i samband att ansökan gjordes. Bland ett urval om 409 ansökningar som gjordes i de tre storstadslänen under 2003 tycks ett par procent av samtliga 205 beviljade ansökningar ha innehållit ett faktiskt gemensamt boende vid tiden för beslutet. Dessa resultat ligger också mer i linje med att antalet beslut om besöksförbud avseende gemensam bostad ökat till 112 stycken under år 2006.

Frågor kring denna regels tillämpning är emellertid beroende av när parterna ska anses ha ett gemensamt boende. Intervjuer med åklagare tyder på att man saknat riktlinjer för vad som ska betraktas som en gemensam bostad och för hur temporära bostäder bör påverka bedömningen av den påtagliga risk som krävs för att utfärda besöksförbud avseende gemensam bostad. Många gånger är parternas boendesituation otydlig, och tillfälliga boenden utanför den gemensamma bostaden är inte ovanliga.

De skyddades syn på besöksförbudet

176 personer har besvarat en enkät om hur de har upplevt besöksförbud och hur deras situation har sett ut. Även 59 personer som fått avslag på sin ansökan svarade på liknande frågor.

Över hälften av dem som beviljats besöksförbud uppgav att de hade blivit utsatta för våld före ansökan, och ungefär lika många uppgav att de hade blivit trakasserade. En majoritet uppgav att de hade utsatts för

hot. Alkohol eller narkotika uppgavs ha bidragit till situationen i hälften av fallen. De allra flesta hade polisanmält personen för brott i samband med ansökan, och hälften av dem som blivit polisanmälda hade frihetsberövats i samband med detta, vilket illustrerar allvaret i de brott som föregick förbudet. Närmare hälften av dem som beviljades besöksförbud hade också tidigare anmält personen för brott, och en fjärdedel hade tidigare beviljats besöksförbud för att skyddas mot den aktuella personen.

I enkäten uppgav hälften av de svarande att besöksförbudet hade överträtts åtminstone en gång. Överträdelserna bestod vanligtvis av trakasserier och hot per telefon och SMS. Våld mot den utsatta var däremot ovanligt. Endast fem procent uppgav att de under besöksförbudet hade blivit misshandlade av den person de ska skyddas emot.

Goda erfarenheter av polisen och ökad trygghet

I runt 40 procent av samtliga fall har polisen inte tagit någon egen kontakt med den skyddade efter beslutet om besöksförbud, och har det skett har det inträffat vid något enstaka tillfälle. Den andelen är ungefär lika hög oavsett om den skyddade anmält någon överträdelse eller inte.

Trots fåtaliga kontakter under besöksförbudet uppger över 80 procent av de svarande att deras erfarenheter av polisen är ganska eller mycket bra. Det är framför allt bemötandet från den enskilda polismannen som påverkar upplevelsen av polisen.

Över 80 procent av de svarande uppger även att besöksförbudet som helhet har medfört positiva saker. Att ha lämnats i fred och en ökad trygghet är det som framför allt framhävs som en förbättring i och med besöksförbudet.

De som fått avslag på sin ansökan upplever sin situation mer negativt. Det är fler som fått avslag än som beviljats besöksförbud som anger att situationen har förvärrats, och de känner sig många gånger mer otrygga efter ansökan.

Stödet till de ansökande

Genomgången av ansökningsmaterialet har visat att många av dem som ansöker om besöksförbud lever under svåra sociala förhållanden. Detta talar för att dessa personer inte bara har behov av insatser från rättsväsendet utan även av annat stöd. Svaren på enkäten visar att många har fått någon form av stöd från familj och vänner. I övrigt är det färre än vad man kanske förväntar sig som frågar efter något annat än rättsväsendets stöd, och det är ännu färre som faktiskt har fått sådant stöd.

Att socialtjänsten får reda på att en person sökt besöksförbud och tar kontakt för att erbjuda någon form av stöd tycks ovanligt. Färre än en av tio hade av socialtjänsten fått information om möjligheten till hjälp och stöd i samband med ansökan.

Även 28 personer som ålagts besöksförbud har fått besvara enkäten. Alla utom en är män, och den som de inte får ha kontakt med är i alla

fall utom ett en kvinna. Nästan alla anger att de inte fick någon information om möjligheter till stöd i samband med beslutet om besöksförbud. Majoriteten av männen anger att de hade velat få någon form av information och erbjudande om stöd. Det stöd de faktiskt fått under besöksförbudstiden har främst kommit från familj och vänner.

Barnens situation vid besöksförbud

Underåriga personer (personer under 18 år) förekommer i drygt hälften av de ärenden där man ansöker om besöksförbud. I hälften av dessa fall rör det sig om ett för parterna gemensamt barn.

Över hälften av de ansökande föräldrarna i Brå:s enkät anger att barnen behövde stöd, men det var bara en fjärdedel som fick det. Föräldrarna frågar framför allt efter samtalsstöd till sina barn.

De personer på stödverksamheter för barn som Brå har intervjuat menar att barnen ofta används som "mellanhand" när det finns ett besöksförbud mellan föräldrarna, och de efterfrågar fler besöksförbud för barnen själva. Samtliga stödverksamheter framhåller att överlämnandet av barnen och umgänget som helhet är svårt när det finns ett besöksförbud mellan föräldrarna. De påpekar att det ofta tar lång tid att få en stödperson och att socialtjänsten många gånger inte har resurser att hjälpa barnen och deras föräldrar. Samtidigt påtalas bristen på kommunikation mellan rättsväsendet och socialtjänsten, vilket gör att många barn inte kommer till socialtjänstens kännedom. Stödverksamheternas bild får stöd av Brå:s enkät som visar att endast en femtedel av barnen haft någon kontakt med socialtjänsten.

Brå:s bedömning

Brå:s studie visar att antalet ansökningar om besöksförbud fortsätter att öka och att antalet år 2006 överstiger 10 000. I den stora majoriteten av fall är det en kvinna som ansöker och ansökan avser en man som hon har eller har haft ett förhållande med.

Den fortgående ökningen tyder på att allt fler som upplever trakasserier, hot och våld i en nära relation har blivit uppmärksammade på möjligheten att få skydd genom besöksförbud. Många sätter sitt hopp till den här möjligheten till hjälp i en svår situation, och de som beviljats besöksförbud har stora förhoppningar på att besöksförbudet ska hjälpa dem att bryta en destruktiv relation och öka deras trygghet. De förväntningar som lagen om besöksförbud har skapat hos många berörda ställer höga krav på rättsväsendet både när det gäller att göra goda bedömningar av vilka sökande som ska beviljas besöksförbud och när det gäller att följa upp besöksförbuden och se till att de efterlevs.

Brå:s utvärdering ger bilden att både åklagarväsendet och polisen satsar på att förbättra sitt arbete med besöksförbud genom skriftliga rutiner, specialisering och fortbildning. Många av dem som beviljats

besöksförbud och besvarat Brå:s enkät ger också en positiv bild av polisens arbete och upplever att deras trygghet ökar. Men utvärderingen belyser också att arbetet med besöksförbud fortfarande behöver utvecklas och förtydligas för att syftet med lagstiftningen ska uppnås fullt ut.

Är åklagarnas beslut enhetliga och väl avvägda?

Färre än hälften av ansökningarna beviljas. Andelen har minskat från 53 procent år 2000 till 42 procent år 2006, vilket bedöms bero på att en allt större del av ansökningarna inte uppfyller lagens kriterier. Om man ser till vilka brott som före ansökan anmälts av dem som fått avslag och antalet anmälningar de gjort skiljer de sig inte på något markant sätt från gruppen vars ansökningar beviljats. Intervjuer med åklagare, som beskriver ett antal ärenden och vilka beslut de fattat, illustrerar bland annat att lagen om besöksförbud inte är bakåtblickande, utan ska grunda sig på en bedömning av risken för brott i *framtiden*. Några tydliga riktlinjer för vilket underlag bedömningen ska grunda sig på och hur ordet "risk" ska tolkas finns emellertid inte. Ett par av de intervjuade uppfattar att man ofta får lita på sin magkänsla, och flera av de intervjuade hade på känn att praxis kunde variera över landet. Samma bild framkom även i den serie intervjuer som gjordes i samband med Brå:s delrapport.

Den studie som Linda Öhlin vid Uppsala universitet gjort tyder också på att åklagares "magkänsla" i liknande ärenden kan variera.¹ Studiens resultat – att andelen ansökningar som beviljas varierar både mellan olika åklagarkammare och mellan åklagare på samma kammare – pekar i den riktningen. Enligt Brå:s mening finns det därför skäl för Åklagarmyndigheten att i större utsträckning än i dag verka för att åklagarnas beslut blir så enhetliga och tydliga som möjligt. Det är angeläget för både de utsattas rätt till skydd och stöd och för motparternas rätts-säkerhet.

Att lagens kriterier för beviljande blir så tydliga och begripliga som möjligt både för polis och för dem som berörs av lagen är också viktigt med hänsyn till att en så stor del av dem som ansöker om besöksförbud får avslag. Även om avslagen grundar sig på en korrekt tolkning av lagen från åklagarnas sida är det enligt Brå:s mening ett problem att hälften av dem som tror att de är berättigade till besöksförbud och ansöker om det inte får sin ansökan beviljad. Det innebär att en stor mängd personer, främst kvinnor, utöver den svåra situation som de upplever också frustreras i sitt hopp om besöksförbud.

I princip skulle detta dilemma kunna lösas på två sätt. Det första alternativet är att ytterligare förtydliga för lagens målgrupp vad som krävs för att en ansökan ska beviljas. För att det ska vara möjligt torde det vara nödvändigt att kriterierna för ett beviljande förtydligas även för

¹ Öhlin, L. (2006). *Besöksförbud. En genomgång av besöksförbudshanteringen i Uppsala län.*

de poliser som ofta informerar om möjligheten till besöksförbud och de åklagare som hanterar ansökningarna.

Det andra alternativet är att mildra kriterierna för att bevilja besöksförbud. Det senare alternativet kräver ytterligare resurser från rättsväsendets sida och skulle också behöva underbyggas av data som visar att situationen inte löser sig på annat sätt för dem som får avslag. Brå:s enkät till personen som fått avslag tyder på att de inte upplever att situationen förbättrats ett halvår senare, men urvalet av svarande är alltför litet för att man ska kunna dra säkra slutsatser.

Systematiska riskbedömningar förbättrar beslutens kvalitet

Brå har i tidigare utvärderingar tagit upp behovet av att rättsväsendet utvecklar sin kompetens och sina rutiner för att på ett systematiskt sätt arbeta med strukturerade hot- och riskbedömningar. Det behövs både för att åklagarnas och domstolarnas beslut ska grunda sig på så bra underlag som möjligt och för att göra polisens uppföljningsarbete mer effektivt. Den studie Brå nu har gjort tyder på att detta fortfarande är ett område som behöver utvecklas.

Att använda ett standardiserat hot- och riskbedömningsinstrument innebär inte ett nytt sätt att arbeta vid polisutredningar, utan tjänar snarare som ett hjälpmedel för att säkerställa och dokumentera vilka uppgifter som använts och tydliggöra de slutsatser analysen resulterat i. Brå bedömer att det finns flera skäl till att systematiskt använda standardiserade hot- och riskbedömningar.

- En standardiserad hot- och riskbedömning säkerställer att en allsidig belysning av sakförhållanden i ärendet genomförs.
- Den dokumentation som en strukturerad hot- och riskbedömning resulterar i kan underlätta beslut om besöksförbud och eventuella insatser utöver besöksförbudet, eftersom dokumentationen sammanställer uppgifter som framkommit i registerslagningar, tidigare utredningar, förhör och samtal med berörda och vittnen.
- En dokumenterad hot- och riskbedömning kan användas för att motivera de beslut som fattats i ärendet, såväl inför de berörda som inför andra myndigheter.
- Den allsidiga och samlade dokumentation som instrumenten resulterar i kan medverka till att beslut fattas på likvärdiga grunder. Därmed motverkas variationer mellan olika åklagare och olika åklagarkammare.

Alla med besöksförbud bör ha en kontaktperson inom polisen

I delrapporten föreslog Brå att polisen alltid bör utse en kontaktperson till den som beviljats besöksförbud, och att han eller hon bör kontakta den skyddade personen en tid efter att förbudet utfärdats för att höra

hur det fungerar. Brå:s enkät till personer med besöksförbud tyder på att en hel del, men långt ifrån alla, polismyndigheter nu arbetar på detta sätt. 40 procent av de svarande hade inte kontaktats av polisen under hela tiden med besöksförbud. I Rikspolisstyrelsens (RPS) riktlinjer för arbetet med besöksförbud, som publicerades under våren 2005, anges att möjligheten att utse en kontaktperson alltid bör övervägas. Enligt Brå:s mening kan man diskutera om det inte finns skäl för RPS att nu gå ett steg längre och i en förordning ange att det *ska* finnas en kontaktperson för den som har besöksförbud. Denna person ska dels direkt efter beslutet hålla ett ”klargörande samtal” med båda parter om innebörden av förbudet, dels efter en tid kontakta den skyddade och följa upp hur förbudet fungerar.

Tydliga riktlinjer behövs för vad som är gemensam bostad

Vid Brå:s första uppföljning av de nya reglerna framgick att det tagits mycket få beslut om besök i gemensam bostad. Under år 2004 var antalet inte högre än 33. Det är positivt att kunna konstatera att antalet besöksförbud i gemensam bostad har ökat sedan dess. Det visar att den nya regeln fyller en funktion som komplement till möjligheten att begära häktning av den som ansökan rör.

Intervjuer med åklagare visar dock att många av dem fortfarande uppfattar att regelns tillämpningsområde är mycket litet. De anser också att det är mycket krångligare att besluta om besöksförbud i gemensam bostad än att begära häktning, bland annat på grund av att den som ansökan avser har rätt till ett offentligt biträde när åklagaren fattar beslut.²

Flera åklagare tar också upp att de är osäkra på hur en del av begreppen i regeln om besöksförbud avseende gemensam bostad ska tolkas. Det gäller både begreppet ”gemensam bostad” och, som Brå redovisade i sin delrapport, ”påtaglig risk”. Det kan finnas skäl för den statliga utredning som tillsatts, *Förstärkt skydd för personer som utsätts för hot eller förföljelse* (dir. 2006:84), och som bland annat ska se över lagen om besöksförbud, att göra en närmare bedömning av om ett klarläggande behövs och i så fall lämna förslag till förtydligande.

Aktiv uppföljning och tydliga reaktioner vid överträdelser

En stor andel av besöksförbuden överträds, och upprepade överträdelser är inte ovanliga. Det tyder på att det som Brå lyft fram i sina tidigare utvärderingar om bättre uppföljning och tydligare reaktioner fortfarande är aktuellt. Även om många av dem som beviljats besöksförbud och besvarat Brå:s enkät på det hela taget tycks vara nöjda med polisens och åklagarnas arbete, är det också en hel del som tycker att ”ingenting händer” när de anmäler en överträdelse. Det torde i vissa fall hänga samman med att överträdelserna inte kan styrkas, men tidigare studier

² Besöksförbudslagen 7 a §.

som Brå har gjort tyder också på att den upplevda bristen på reaktioner från rättsväsendet delvis kan vara en följd av att ”ringa överträdelser” enligt lagen inte ska leda till någon påföljd. Det kan därför finnas skäl för den pågående utredningen att se över om begreppet ”ringa överträdelse” i lagen behöver förtydligas. Ett förtydligande skulle också kunna göra det lättare för rättsväsendet att agera likartat vid olika åklagarkammare, domstolar och polismyndigheter.

Ärenden som rör utrikes födda ställer särskilda krav

Genomgången av ansökningar från de tre storstäderna visar att närmare hälften av parterna var födda utomlands. Det finns skäl att särskilt lyfta fram den gruppen, eftersom arbetet med dessa ärenden ställer särskilda krav på polisen. Språkliga hinder och kulturella olikheter kan göra polisens arbete extra svårt, både när det gäller att till exempel förhöra parter och andra i samband med ansökan, och när det gäller uppföljande och stödjande kontakter efter ett beslut om besöksförbud. Det är angeläget att polisen, särskilt i områden med en hög andel utrikes födda, får del av kompetensutveckling så att de på ett bra sätt kan möta dem som har utländsk härkomst.

Följ upp de skyddades synpunkter på hur förbudet fungerat

Brå:s enkät visar att de som skyddats av besöksförbud har en rad synpunkter på hur polisens arbete har fungerat – både positiva och negativa. Det framgår också att många av de svarande uppskattat att man frågar efter deras erfarenheter av förbudet. Enligt Brå:s mening kan det vara värdefullt för polisen att själv systematiskt ta reda på hur de som har beviljats besöksförbud tycker att det har fungerat. Brå bedömer att det vore av värde om det inom polisen fanns en rutin som innebär att de som haft besöksförbud får fylla i ett formulär och berätta hur de tycker att kontakterna med polisen har fungerat och hur förbudet har efterlevts. Förslagsvis skulle alla, vid avslutningen av besöksförbudet, ges formuläret (vid ett avslutningssamtal eller per brev) som de får fylla i anonymt och skicka till den personal inom myndigheten som är ansvarig för brottsofferfrågor.

Besöksförbudet har en trygghetsskapande effekt

Situationen efter ansökan tycks förbättras för många av dem som ansöker om besöksförbud; andelen som polisanmäler motparten efter ansökan minskar både bland dem som beviljas besöksförbud och bland dem som får avslag. I båda grupperna är det dock en ganska stor del som anger att de utsatts för hot och trakasserier även efter ansökan. Men bland dem som utsatts för fortsatta hot och trakasserier kan man se en skillnad mellan dem som beviljats besöksförbud och dem som fått avslag. De som beviljats besöksförbud framför oftare att de tycker att de obehagliga telefonsamtalen och trakasserierna gradvis har minskat, me-

dan de som fått avslag oftare anger att de tycker att situationen snarast förvärrats.

Lagen om besöksförbud har också syftet att öka tryggheten för utsatta personer. Brå:s enkät tyder på att de som beviljats besöksförbud oftare känner sig tryggare än de som fått avslag. Närmare två tredjedelar bland de svarande som beviljats besöksförbud uppger ökad trygghet, medan endast drygt var tionde bland dem som fått avslag känner ökad trygghet. Det kan finnas flera orsaker till att de som beviljats besöksförbud känner sig tryggare, trots att många varit med om att förbudet överträtts. Av betydelse är säkert det kvitto på att samhället tror på den utsatta som ett beslut om besöksförbud innebär, tillsammans med det ökade stöd från både polis och andra som ett besöksförbud kan medföra.

Nya regler i socialtjänstlagen innebär nya krav såväl som en påminnelse om gamla krav

Brå:s enkät bekräftar delrapportens bedömning att socialtjänsten är en outnyttjad resurs i besöksförbudsärenden. Det är en liten minoritet av de svarande som har kontaktats av socialtjänsten i samband med ansökan och erbjudits stöd. Skälet tycks i en del fall vara att socialtjänsten inte fått kännedom om kvinnans situation. Enkätsvaren tyder på att särskilt de som fått avslag på sin ansökan skulle behöva mer stöd än de får i dag. Nästan en tredjedel av dem anger nämligen att de inte fått stöd från något håll, vare sig från familj, vänner eller någon professionell instans som polis, kvinno- och brottsofferjour eller socialtjänsten. Detta tyder på en hög utsatthet.

Brå:s studie av de personer som berörs av besöksförbud i landets tre storstadsområden visar också att socioekonomiskt svaga grupper oftare förekommer i besöksförbudsärenden än andra. Det innebär att personer som berörs av besöksförbud många gånger är dubbelt utsatta och därför kan ha ett särskilt behov av stöd även från andra instanser än rättsväsendet.

Förhoppningsvis kan de nya förtydliganden av socialtjänstens ansvar för brottsoffer som föreslagits i utredningen *Att ta ansvar för sina insatser*³ bidra till att socialtjänsten utvecklar rutiner och metoder för att ge bättre stöd än idag till dem som ansöker om besöksförbud.

Barnen

Brå:s studie bekräftar vad som framkommit i flera andra sammanhang: att socialnämnden inte alltid får reda på att en ansökan om besöksförbud aktualiserats i en familj där det finns barn, och att barnen därmed inte får den möjlighet till hjälp som de kan behöva och som de har rätt till. Brå:s enkätundersökning visar att endast en femtedel av de ansö-

³ SOU 2006:65. *Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor*. Se även prop. 2006/07:38. *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor*.

kande som har barn har haft någon kontakt med socialtjänsten med anledning av den upplevda hotbilden, och intervjuer med företrädare för både särskilda barnverksamheter och reguljär socialtjänst ger bilden att rättsväsendet ofta försummar att underrätta socialtjänsten när ärendet inrymmer barn som riskerar att fara illa. Flera intervjuade poliser och åklagare tillstår också att det finns brister på detta område. Det är angeläget att frågan får högre prioritet bland de poliser och åklagare som arbetar med besöksförbudsärenden. Barnen är ofta en mycket svag part i dessa ärenden, och de kan ha stort behov av uppmärksamhet och stöd från socialtjänsten.

Männen

Den enkät som Brå delat ut till personer som ålagts besöksförbud pekar mot att männen är en bortglömd grupp när det gäller hjälp och stöd för att förändra deras beteendemönster och livssituation. Det tycks som om samhället förlitar sig på den rättsliga åtgärden. Endast två av de 28 svarandena anger att de fick information om möjligheter till stöd i samband med beslutet om besöksförbud,⁴ samtidigt som många uppger att de önskat information och erbjudande om stöd. Många av de svarande känner också att de inte haft stöd någonstans ifrån under denna tid, vare sig från någon familjemedlem eller vän eller från någon annan instans. Att de erbjuds stöd och behandling för att ändra sitt beteende är viktigt inte bara för deras egen skull, utan även för de kvinnor som de utsatt för hot och våld och för deras barn.

Det finns verksamheter på flera ställen i landet som arbetar med våldsutövande män. Det framgår av den kartläggning av fil.dr Maria Eriksson, som Näringsdepartementet nyligen presenterat.⁵ Men de behöver bli flera, så att fler män kan nås, och de behöver utveckla kvalitetssäkringen av sina insatser. Kartläggningen visar bland annat att verksamheterna sällan säkerställer kvinnornas och barnens säkerhet i samband med arbetet med männen.

⁴ Här, liksom när det gäller kvinnornas svar, måste man komma ihåg att vad enkäten speglar är de svarandes bild av vilken information och vilket faktiskt stöd de fick.

⁵ Näringsdepartementet (2006). *Mäns våldsutövande – barns upplevelser*.

Inledning

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 eller följa efter den person som ska skyddas. Det grundläggande syftet med lagen är att den ska förebygga brott mot och skapa trygghet för personer som utsätts för våld, hot, trakasserier och förföljelser. Lagen är könsneutralt skriven, men i förarbetena tänker man särskilt på situationer där kvinnor utsatts för våld eller hot i ett parförhållande och där mannen trakasserar och förföljer kvinnan i samband med att den nära relationen upplöses.⁶

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.⁷ År 2001 utvidgades rätten till målsägandebiträde vilket innebär att ett sådant kan förordnas i samband med brott mot besöksförbudslagen.⁸

Brå har tidigare belyst lagen i flera olika rapporter: *Uppföljning av lagen om besöksförbud* (PM, 1995-05-02), *Lagen om Besöksförbud. En uppföljning* (Brå 1989:2) samt *Besöksförbud. En utvärdering av lagen och dess tillämpning* (Brå 2003:2). I rapporten från år 2003 redovisades en rad brister i tillämpningen av lagen. Särskilt framhölls att beviljade besöksförbud inte medförde någon påtaglig trygghet enligt de utsatta kvinnorna, att polisen vanligen saknade rutiner för arbetet med besöksförbud samt att åklagarna var alltför restriktiva när det gäller att bevilja ansökningar om besöksförbud. Utvärderingens samlade bild var att besöksförbud inte fungerade som den samhälleliga reaktion som var tänkt.

Lagen utvidgades år 2003

Den 1 september 2003 utvidgades lagen och två nya former av besöksförbud infördes: *särskilt utvidgat besöksförbud* och *besöksförbud avseende gemensam bostad*. Särskilt utvidgat besöksförbud innebär förbud mot att vistas i områden som ligger i anslutning till eller mellan den skyddade personens bostad, arbetsplats eller annan plats där den skyddade brukar vistas. Besöksförbud avseende gemensam bostad innebär att en person förbjuds att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med den skyddade personen.

⁶ Ds Ju 1987:13, Prop. 1987/88:137. *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer.*

Se avsnitt 3 *Allmän motivering.*

⁷ 1989/90:JuU5.

⁸ Lagen (1988:609) om målsägandebiträde 1 § st. 1 p. 3.

De två nya reglerna innebar att lagen utvidgades, dels genom att personer kunde förbjudas att vistas i områden av särskild betydelse för den utsatta, men också genom att den utsattas motpart kunde förbjudas att vistas i den gemensamma bostaden under en akut fas.

Brå:s uppdrag

I samband med utvidgningen av lagen om besöksförbud fick Brå i uppdrag av regeringen att utvärdera de nya reglerna. I uppdraget har också ingått att följa upp om polisens arbete förbättrats sedan Brå:s rapport från år 2003.

Utvärderingen ska således 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 handhavandet⁹ samt särskilt belysa hur barnens behov beaktas i samband med beslut om besöksförbud.

En delrapport presenterades i juni 2005

I delrapporten som Brå presenterade i juni 2005 beskrevs hur åklagare och frivilligorganisationer såg på de nya reglerna. En kartläggning av i vad mån polisen utvecklat skriftliga rutiner för sitt arbete med besöksförbud redovisades också. Rapporten innehöll vidare en sammanställning av synpunkter från polis, åklagare och frivilligorganisationer på hur antalet överträdelser mot lagen skulle kunna minskas. I det följande redovisas delrapportens huvudresultat.

År 2004 överträdde fortfarande minst en tredjedel av besöksförbuden

Brå:s bedömning var att andelen besöksförbud som överträdde år 2004 var ungefär densamma som vid den tidigare mätningen år 2000, vilket innebär att åtminstone vart tredje besöksförbud inte respekteras. En dryg tredjedel av de personer som anmäls för överträdelser blir anmälda mer än en gång. Överträdelsen utgörs dock sällan av ett våldsbrott; den stora majoriteten av de anmälda händelserna sker i form av telefonkontakt eller via sms.

Polisens arbete relativt oförändrat

Den allmänna bild som Brå fick var att situationen när det gäller att förhindra överträdelser inte förändrats på något avgörande sätt sedan Brå:s förra utvärdering presenterades i *Besöksförbud. En utvärdering av lagen och dess tillämpning*, år 2003. Hösten 2004 var det fortfarande en

⁹ Här ingick 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 överträdelser av besöksförbud. Denna del rapporterades separat i februari 2006.

minoritet av polismyndigheterna som hade skriftliga rutiner för uppföljningen av besöksförbud, och de instruktioner 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. Brå ställde också frågan om det i besöksförbudslagen eventuellt bör skrivas in en tydligare skyldighet för polisen att följa hur beviljade besöksförbud fungerar. Det skulle kunna ge de här frågorna högre prioritet och bidra till att man utvecklar rutiner för uppföljning som både är effektiva och på bästa sätt utnyttjar tillgängliga resurser.

Hinder för de nya reglerna

I rapporten belystes rättsväsendets erfarenheter av de nya regler som infördes under 2003. Där framkom bland annat att åklagarna upplevde 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 lyfte åklagare fram att kravet om påtaglig risk tillsammans med den stränga proportionalitetsprincipen – där skälen för besöksförbud vägs mot de berördas integritet – gör häktning till ett mera naturligt och verksamt alternativ. Vad gällde den nya regeln om särskilt utvidgat besöksförbud menade de att det dels saknas situationer där regeln kan tillämpas, dels att den inte ger ett meningsfullt skydd. Häktning var enligt åklagarna även i dessa fall ett naturligare alternativ.

Förslag på några enkla generella rutiner vid besöksförbud

Brå:s bedömning var att antalet överträdelser av besöksförbudslagen skulle kunna minskas om polisen generellt tillämpade rutiner av det slag som Rikspolisstyrelsen (RPS) rekommenderar i sina riktlinjer. Brå lyfte särskilt fram tre rutiner som bör kunna få stor betydelse: a) *klargörande samtal* om förbudets innebörd med alla som fått besöksförbud och alla som ska skyddas av förbudet, b) 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 det fungerar och c) säkerställa att åklagare och domstolar i enlighet med förordning 2003:525 *meddelar socialtjänsten* beslutet om besöksförbud i alla fall som berör gemensamma barn och alla besöksförbud i gemensam bostad samt regelmässigt erbjuder sig att till utsatta personer förmedla kontakt med socialtjänsten.¹⁰

Frågor i denna rapport

Syftet med slutrapporten är att ge en fördjupad bild av teman som tidigare berörts, men också att besvara de av regeringens frågor som inte

¹⁰ Brå har i denna slutrapport inte haft möjlighet att följa upp huruvida detta har skett.

togs upp i delrapporten. Utöver uppgiften att utvärdera de nya reglerna i besöksförbudslagen och att belysa barnens situation, är regeringens uppdrag till Brå allmänt formulerat. Det handlar om att belysa svårigheter i tillämpningen av lagen, att synliggöra brister och ge förslag till åtgärder för att förbättra de utsattas situation. Med detta som utgångspunkt har Brå i den här slutrapporten valt att belysa följande:

- *Hur ser situationen ut för dem som ansöker om besöksförbud?* För att ge rätt hjälp och stöd när någon upplever en så svår situation att de ansöker om besöksförbud, är det viktigt att ha en tydlig bild av de inblandades levnadsbetingelser och problem. Sådana beskrivningar har i viss utsträckning givits även i tidigare rapporter från Brå, men här redovisas material som ger ytterligare pusselbitar för att förstå och hjälpa de berörda.
- *Vad avgör vilka ansökningar som beviljas?* I Brå:s rapport från år 2003 gjordes bedömningen att praxis var ganska flytande när det gäller vem som beviljas och vem som får avslag på sin ansökan om besöksförbud. Eftersom en förutsebar och träffsäker praxis är av största vikt för lagens legitimitet och effektivitet, uppmärksammar Brå frågan även i den här rapporten.
- *Hur har de nya reglerna i besöksförbudslagen, och då främst besöksförbud avseende gemensam bostad, tillämpats?* I delrapporten gavs en första övergripande bild av hur de nya reglerna tillämpats och åklagarnas och frivilligorganisationers syn på dem. I rapporten följs frågan upp med ny statistik och ytterligare tillämpningsproblem när det gäller besöksförbud avseende gemensam bostad.
- *Vad har skett internationellt sedan Brå:s tidigare rapport "Att förstärka besöksförbud med elektronisk övervakning"?* Mot bakgrund av diskussioner som förts kring möjligheterna att förstärka besöksförbud med elektronisk övervakning presenterade Brå på uppdrag av regeringen under 2005 en rapport som bland annat belyste internationella erfarenheter. Här har Brå gjort en mindre uppdatering på området.
- *Hur ser de skyddade på effekterna av besöksförbud?* Den viktigaste informationskällan för att få reda hur lagen fungerar och vilka brister som behöver åtgärdas är de berörda själva. I Brå:s studie från år 2003 intervjuades därför 40 kvinnor som haft besöksförbud. Nu har en större studie gjorts för att få fram de berördas erfarenheter och synpunkter, såväl genom enkäter som genom ett större antal utredningsakter där ansökningar om besöksförbud ingår. Nya uppgifter från misstankeregistret har också sammanställts för att belysa om de som ålagts besöksförbud i mindre utsträckning anmäls för personbrott efter beslutet jämfört med före.

- *Vilket stöd från andra instanser än rättsväsendet önskade och fick parterna?* Besöksförbud kan vara en viktig och verkningsfull insats för att förhindra våld och hot, men enbart denna insats är ofta inte tillräcklig. De berörda har ofta behov också av annan hjälp och annat stöd från samhällets sida. Genom enkäter till personer som beviljats respektive fått avslag på sin ansökan kan Brå ge en bild av vilket stöd de hade önskat och vilket stöd de fick. Ett mindre antal enkätsvar från personer som ålagts besöksförbud ger också en antydning om vilka former av stöd de personerna har erbjudits och tagit del av.
- *Hur ser barnens situation ut i samband med besöksförbud?* Det är först de senaste åren som man har synliggjort barnen till kvinnor som misshandlas och hotas. Brå har på olika sätt försökt skapa sig en bild av barnens situation i samband med ansökningar om besöksförbud; deras svårigheter och vilken hjälp de får.

Metod

För att kunna besvara ovanstående frågor har Brå samlat in följande material. En närmare metodredovisning ges i *bilaga 1*.

- 409 besöksförbudsärenden i Stockholms, Västra Götalands och Skånes län från år 2003, varav hälften av ansökningarna beviljats och hälften fått avslag.
- Statistik från SCB angående personer som ansökt om och blivit föremål för ansökan i 409 besöksförbudsärenden under år 2003 (se ovan).
- 40 besöksförbud avseende gemensam bostad beviljade under första halvåret 2006.
- Statistik rörande tillämpningen av besöksförbudslagen från Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Rikspolisstyrelsen.
- Sammanlagt 263 enkäter. 176 har besvarats av personer som beviljats besöksförbud, 59 av personer som fått avslag och 28 av personer som ålagts besöksförbud. Urval och bortfall beskrivs i metodbilagan.
- Statistik från misstankeregistret.
- En e-postenkät till 13 åklagarkammare samt längre intervjuer med 15 åklagare.
- Intervjuer med förundersökningsledare, utredare och enhetschefer på 16 polismyndigheter.
- Intervjuer med personal vid sex stödverksamheter för barn som levt i våldsamma familjesituationer samt Rädda Barnen.

Situationen vid ansökan

I detta avsnitt ges en närmare beskrivning av hur situationen ser ut för dem som ansöker om besöksförbud. Den bygger på genomgången av 409 ansökningar i de tre storstadsområdena under år 2003. Inledningsvis redovisas statistik över hur antalet ansökningar och beviljade besöksförbud utvecklats de senaste åren.

Antalet ansökningar fortsätter att öka

Antalet ansökningar var 10 133 år 2006, vilket är drygt 600 fler än året innan. Sedan år 2000 har antalet ansökningar ökat med 76 procent. Detta kan antas vara en följd av att vetskapen om besöksförbudslagen ökat, dels genom att den fått ett allt större utrymme i media och samhällsdebatt under senare år, dels genom att polisen allt oftare informerar om den här möjligheten i samband med anmälningar om brott mot närstående.

Statistiken visar att andelen ansökningar som beviljas gradvis har sjunkit något under de senaste åren (från 53 till 42 procent). När Brå närmare studerat ärenden som avslagits visar det sig emellertid att åklagare i viss utsträckning använder denna beslutskod då den sökande återtagit sin ansökan. Brå har undersökt detta närmare genom en e-postenkät till 13 åklagarkammare. På grundval av åklagarnas svar bedömer Brå att andelen ansökningar som beviljats i realiteten är ett par procentenheter högre än vad som framgår av statistiken.¹¹

¹¹ Åklagarnas svar visar att omkring en femtedel av åklagarna använder beslutskoden för avslag i de ärenden där ansökan återtas, samt att omkring en tiondel av ansökningarna återtas innan beslut fattats. För att få en säkrare uppfattning om den reella andelen krävs att åklagarna utvecklar sin statistikföring så att man konsekvent skiljer mellan ansökningar som avslagits och ansökningar som återtagits.

Tabell 1. Antal besöksförbud, åren 2000–2006.¹²

Besöksförbud	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Antal ansökningar	5 761	6 560	7 477	7 806	8 536	9 466	10 133
Beviljade ansökningar av åklagare	3 054	3 184	3 455	3 741 ¹	4 027 ¹	4 217 ¹	4 294
Av åklagare ej beviljade ansökningar	2 707	3 376	4 022	4 065	4 509	5 249	5 839
Andel av ansökningarna som beviljades av åklagare, procent	53	49	46	48	48	45	42
Besöksförbud hävda av åklagare				521	553	399	581
Åklagarbeslut prövade av domstol ²			286	340	386	373	366
Besöksförbud	2 957	3 094	3 383	3 652	3 953	4 078	4 129
Utvidgade besöksförbud	97	90	72	89	74	56	52
Särskilt utvidgade besöksförbud				0	0	2 ¹	1
Besöksförbud avseende gemensam bostad				15 ³	33 ³	81 ¹	112

¹ Källa: Åklagarmyndigheten och RPS.

² Källa: Domstolsverket.

³ Källa: Rikspolisstyrelsen.

Det är viktigt att här hålla i minnet att antalet ansökningar om besöksförbud under ett år inte är detsamma som antalet personer som har gjort en ansökan. Det är enligt åklagarna inte helt ovanligt att den som fått avslag ansöker på nytt. Det är heller inte ovanligt att den som haft besöksförbud ansöker om ett nytt besöksförbud. Lagstiftarens tanke är att besöksförbud ska vara en tidsbegränsad markering från samhällets sida, men av Brå:s enkät framgår att en del av de skyddade inte känner sig trygga efter en beslutsperiod utan önskar få ett nytt besöksförbud. En fjärdedel av dem som vid tiden för enkäten skyddades av besöksförbud hade tidigare haft besöksförbud mot samma motpart (det framgår dock inte om det nya förbudet är en direkt förlängning av det tidigare).

Statistiken visar också att 643 beslut hävdes under år 2006, antingen av åklagare eller av domstol. Den vanligaste orsaken till att förbud hävs av åklagare är att den skyddade själv kontaktar den person som förbudet avser. I dessa fall ser åklagare inte någon anledning till att låta besöksförbudet fortsätta att gälla, eftersom syftet inte längre uppfylls. Besöksförbud kan också hävas genom att någon av parterna överklagar beslutet till domstol. Detta är ovanligt, liksom även att domstol efter överklagan häver ett utfärdat besöksförbud. En knapp tiondel av åklagarbesluten om besöksförbud inkom under år 2006 till domstol, och av dessa hävdes efter prövning en knapp femtedel av de utfärdade besöksförbuden.

¹² Om ingen källa angivits, härrör uppgiften från Åklagarmyndigheten. Statistik kring domstolsbeslut i besöksförbudsärenden har emellertid hämtats från Domstolsverket.

Mycket få särskilt utvidgade besöksförbud

Statistiken i tabell 1 visar att beslut om särskilt utvidgat besöksförbud fortfarande är mycket ovanliga. Endast tre beslut har tagits. Ett sådant beslut kräver bland annat att ett utvidgat besöksförbud har överträtts. Vissa åklagare som intervjuades i samband med Brå:s delrapport menade också att ett nytt besöksförbud inte kunde antas fungera som en lösning på att ett tidigare besöksförbud inte haft avsedd verkan.¹³

Antalet beslut om besöksförbud avseende gemensam bostad har ökat successivt sedan regeln trädde i kraft i september 2003. (Se även avsnitt ”Besöksförbud avseende gemensam bostad” s. 41.)

Besöksförbudens längd

Bortsett från besöksförbud avseende gemensam bostad, som utfärdas för högst en månad, kan besöksförbud utfärdas för upp till ett år. Brå har utifrån en genomgång av 409 ansökningar gjorda i landets tre storstadslän under år 2003, bland vilka 205 stycken utfärdade besöksförbud ingick, funnit att knappt hälften av besluten är sexmånadersbeslut medan en knapp tredjedel är helårsbeslut. Övriga beslut som utfärdats är jämnt fördelade inom det år som ett besöksförbud kan utsträckas till.

Parterna har eller har haft en nära relation

De flesta som ansöker är kvinnor (fyra av fem) och de allra flesta som ansökan avser är män (nio av tio). Det vanliga är att parterna har eller har haft ett förhållande. Oftast rör det sig om en avslutad relation; nästan hälften av de sökande har tidigare haft ett förhållande med den som ansökningen avser. Tabell 2 anger de olika typerna av relationer som de sökande i Brå:s material har till dem som ansökan avser.¹⁴

Tabell 2. Fördelning av 409 ansökningsärenden utifrån parternas relation. Antal och procent.

Parternas relation	Antal ärenden	Procent
Tidigare parförhållande	188	46
Aktuellt parförhållande	80	20
Övrig familj	63	15
Övriga relationer	66	16
Ej angivna relationer	12	3
Summa	409	100

¹³ Se Brå. *Nya regler om besöksförbud*. Delrapport (2005), s. 20.

¹⁴ Huruvida parterna avslutat ett förhållande har i vissa fall varit svårt att bedöma på grund av bristfällig bakgrundsinformation och motstridiga uppgifter. Eftersom det material som Brå tagit del av kraftigt domineras av målsägandes berättelser (så som de återges i framför allt tidigare anmälningar om brott), kan det generellt finnas skäl att läsa dessa siffror med försiktighet.

Hälften av de sökande har underåriga barn

Underåriga barn (personer som fyllde högst 18 år under år 2003) till en eller båda parter förekommer i ungefär hälften av de ansökningsärenden som Brå har studerat.¹⁵ Tre fjärdedelar av dessa ärenden innehåller åtminstone ett för parterna gemensamt barn. Därutöver utgör underåriga barn en tiondel av de sökande. Hälften av de underårigas ansökningar avsåg en familjemedlem. Besöksförbudsärenden berör därför ofta barn, antingen indirekt eller direkt. En mer utförlig bild av barnens situation i samband med ansökningar om besöksförbud ges i rapportens slutkapitel.

Socioekonomiskt svaga grupper

En fråga som Brå funnit skäl att belysa närmare är hur den sociala situationen ser ut för dem som ansöker om besöksförbud och för dem som är föremål för ansökan (ansökandens motpart i ärendet). Är de som ansöker ett representativt utsnitt av befolkningen eller samvarierar deras utsatthet när det gäller våld och hot även med andra former av utsatthet? Att få en tydligare bild av detta är av betydelse för framtagandet av adekvata brottspreventiva strategier.

Brå:s genomgång av ansökningsärendena gav intrycket att många, både av dem som ansökte och av dem som ansökan avsåg, levde under relativt enkla socioekonomiska förhållanden och att missbruk inte sällan fanns med i bilden. De berördas namn gav också intrycket att många hade utomeuropeisk bakgrund. För att säkrare kunna säga om dessa intryck var korrekta har Brå med hjälp av SCB:s register om levnadsförhållanden hämtat in uppgifter om de berördas sysselsättningsnivå (vilket ger en bild av hur många som är arbetslösa, utbildningsnivå, socialbidragsberoende och födelseland). Uppgifterna har avsett samtliga personer (373 sökande och 384 personer som ansökan avsåg) i ärenden där Brå identifierat korrekta personnummer i polisens utredningsakter och som under år 2003 var mellan 20 och 74 år gamla.

Kartläggningen bekräftar att de som ansöker om besöksförbud är en socioekonomiskt utsatt grupp. De har ofta en lägre utbildningsnivå och är mindre ofta förvärvsarbetande än övriga invånare i de tre storstadsregionerna och i förhållande till riksgenomsnittet. De har en lägre disponibel inkomst och ingår oftare i familjer med socialbidrag. De är ofta invandrade från utomeuropeiska länder. Kartläggningen visar också att de som blir föremål för ansökan nästan genomgående har en sämre social situation än de som blivit utsatta för hoten och våldet. En

¹⁵ Det kan antas att barn omnämns oftare då ansökan gäller två personer som har eller har haft ett förhållande, och särskilt om de har gemensamma barn. Barn kan därför vara något vanligare än vad tabellen anger när det gäller andra relationer än dessa.

sammanfattande tabell (se tabell 3) som beskriver parternas sociala situation presenteras längre fram i detta avsnitt.

För att få en bild av om missbruk finns med i bilden bland dem ansökan avser, ställdes frågor om detta i enkäterna till de sökande. Närmare hälften av dem som beviljats besöksförbud uppgav att alkohol eller narkotika bidragit till att man ansökt om besöksförbud.

Många har låg utbildning och saknar arbete

Parterna i besöksförbudsärendena har som grupp en lägre utbildningsnivå än både invånarna i de storstadsregioner de gjort sin ansökan i och i riket som helhet. De sökande har en något högre utbildningsnivå än motparterna. Bland motparterna är andelen som inte har mer än grundskoleutbildning mer än dubbelt så hög som genomsnittet för storstäderna (38 procent jämfört med 15 procent för storstadslänen). Bland dem som ansökte om besöksförbud var det 30 procent som endast hade för-gymnasial utbildning (se tabell 1 i bilaga 2).

Båda parter i ansökningarna om besöksförbud är också i mindre utsträckning förvärvsarbetande än jämförelsegrupperna (studier räknas inte som förvärvsarbete). På samma sätt som när det gäller utbildningsnivån har de sökande en något högre sysselsättningsgrad än de personer som ansökan avser. Bland föremålen för ansökan är andelen personer utan förvärvsarbete 58 procent och bland de sökande 49 procent, vilket kan jämföras med att det totalt är 13 procent av invånarna mellan 20 och 74 år i storstäderna som inte förvärvsarbetar.¹⁶

Lägre disponibel inkomst och högre andel med socialbidrag

Även när det gäller inkomst har personerna i Brå:s material genomsnittligt en sämre situation än befolkningen i genomsnitt, och en högre andel har varit tvungna att ta emot socialbidrag för att klara försörjningen. När det gäller disponibel inkomst är skillnaderna mellan dem som söker besöksförbud och deras motparter särskilt tydliga. Om man delar in den genomsnittliga disponibla inkomsten i hela befolkningen i fyra kvartiler, ser man att närmare hälften av dem som blev föremål för en ansökan har inkomster inom den lägsta kvartilen, jämfört med 22 procent av dem som ansökte om besöksförbud. Bland samtliga i landet är det 15 procent som har en disponibel inkomst som ligger inom den lägsta kvartilen. Det är vidare mycket få bland parterna i besöksförbudsärenden som har inkomster inom den högsta kvartilen.¹⁷

Med hänsyn till att en stor andel av personerna i Brå:s material saknar sysselsättning är det inte förvånande att också fler av dem har tagit emot socialbidrag än övriga invånare i de storstadsregioner där gjort sin ansökan. När det gäller socialbidrag är skillnaderna mellan de sökande och föremålen för ansökningarna mindre än när det gäller syssel-

¹⁶ Se tabell 2 i bilaga 2.

¹⁷ Se tabell 3 i bilaga 2.

sättning och disponibel inkomst. 42 procent av de sökande och 39 procent av dem ansökan avser tillhör en familj som tagit emot socialbidrag, jämfört med tre procent av hela den vuxna befolkningen i storstadsområdena och fem procent i landet som helhet.¹⁸

Hög andel utomeuropeiskt födda personer

Den bild som Brå fick vid genomgången av ansökningarna – att många av de berörda hade utomeuropeisk härkomst – bekräftas av SCB:s register. Resultaten visar att andelen utrikes födda personer bland parterna i de studerade ansökningarna är avsevärt högre i Brå:s material än såväl i storstadsregionerna som i landet i sin helhet. Närmare hälften (48 procent) av motparterna i urvalet är utrikes födda och då främst i länder utanför Europa. Andelen utrikes födda är hög också bland dem som ansöker om besöksförbud (41 procent), men andelen svenskfödda bland dem är något högre än bland motparterna. Den genomsnittliga andelen utrikes födda i storstadsregionerna respektive i riket som helhet är 15 procent. Medan andelen utomeuropeiskt födda personer i de tre storstadsregionerna utgör en dryg tjugondel, utgör andelen utomeuropeiskt födda personer i besöksförbudsärenden omkring en tredjedel.¹⁹

Sammanfattande tabell

I tabell 3 ges en sammanfattande beskrivning av den socioekonomiska situationen bland parterna i de ansökningar om besöksförbud som Brå studerat. Deras situation jämförs både med genomsnittet för befolkningen i de tre storstäderna, eftersom ansökningarna avser de tre storstads-länen, och med genomsnittet för befolkningen i landet som helhet. Av tabellen framgår att båda parter i ansökningarna har en påtagligt sämre socioekonomisk situation än landets befolkning i genomsnitt. Skillnaden är ännu större mellan dem som är inblandade i de studerade besöksförbudsärendena och övrig befolkning i de tre storstadsregionerna, eftersom befolkningen i storstadslänen genomsnittligt har en bättre situation än befolkningen i landet som helhet. Om man bortser från socialbidrag är situationen bland dem som ansökningen avser konsekvent sämre än bland dem som har ansökt om besöksförbud.

¹⁸ Se tabell 4 i bilaga 2.

¹⁹ Se tabell 5 i bilaga 2.

Tabell 3. Den socioekonomiska situationen bland personer i åldrarna 20-74 år berörda av ansökningar om besöksförbud i landets tre storstads-län i förhållande till de tre storstadsregionerna och Sverige år 2003. Procent.

	Ansökande	Motparter	Storstads-län	Sverige
Endast utbildning motsvarande grundskola	30	38	15	22
Ej förvärvsarbete ¹	49	58	13	34
Låginkomsttagare ²	22	43	9	15
Mottagare av socialbidrag	42	39	3	5
Ej född i Sverige	41	48	15	15

¹ Personer som ej var förvärvsarbete, med eller utan kontrolluppgift.

² Personer som har en disponibel inkomst i den lägsta kvartilen.

Är bilden representativ för dem som lever i relationer med hot och våld?

Den fråga man kan ställa när man ser resultaten är om de speglar den faktiska situationen bland personer som befinner sig i en relation som präglas av hot och våld. Man skulle kunna tänka sig att polisen, när de griper in vid ett "lägenhetsbråk" eller tar emot en anmälan om våld och hot inom en relation, i större utsträckning tar upp möjligheten till besöksförbud om den utsatta verkar befinna sig i en allmänt utsatt social situation. Man kan också tänka sig att kvinnor som har en bättre social situation i lägre grad kontaktar polisen när de hotas och misshandlas, eftersom de kan tänkas ha mer att förlora om deras utsatthet blir offentlig.

För att få bättre kunskap om i vilka situationer polisen tar upp möjligheten till besöksförbud har Brå intervjuat representanter för polisen i 16 län och frågat om polisen är mer benägen att ta upp möjligheten till besöksförbud om den utsatta har en svår social situation totalt sett. En minoritet av dem svarar att man oftare tar upp frågan om den utsatta upplevs som "svag" i någon bemärkelse, till exempel deprimerad, "nedgången" eller socialt isolerad. Övriga anser inte att polisen gör några sådana avvägningar när de aktualiserar frågan om besöksförbud med den utsatta. Om man gör någon bedömning av behovet av besöksförbud styrs den snarast av brottets grovhet och om det rör sig om upprepade brott.

Resultaten stöds av andra studier

Intervjuerna med polisen ger dock inte något svar på om kvinnor som har en bättre social situation avstår från att alls kontakta polisen när de utsätts för våld i en nära relation och om de i större utsträckning låter bli att ansöka om besöksförbud. Om så är fallet är Brå:s beskrivning av den sociala situationen inte representativ. Det som ändå talar för det, är att beskrivningen stöds av data från andra studier. Det finns både svenska och internationella studier som visar att kvinnor som utsätts för

våld oftare än andra kvinnor har bristande ”välfärdsresurser”.²⁰ Arbetslöshet och ekonomiska problem, i synnerhet beroende av socialbidrag, är särskilt förknippat med en större utsatthet för hot och våld, speciellt när det gäller våld i hemmet och upprepat våld. En nyligen presenterad studie²¹ från Socialstyrelsen visar till exempel att den relativa risken att dödas i nära relationer är drygt fem gånger större för de kvinnor som uppburit ekonomiskt bistånd eller socialbidrag under ett år, jämfört med risken för kvinnor utan sådant bistånd. Risken för yttre våld som leder till skador som kräver sluten sjukhusvård är drygt tio gånger större för kvinnor med socialbidrag. För kvinnor med långvarigt ekonomiskt bistånd (under tre år) är den relativa risken än högre: 6,6 gånger högre att dödas respektive 18,5 gånger högre att behöva söka sjukhusvård.

I en genomgång av internationell forskning om våld mot kvinnor i nära relationer rapporterar McKeown & Kidd att ”there is a high degree of consensus that female victims are drawn predominantly from lower socioeconomic groups”.²² En tidig studie, amerikanska *National Family Violence Study* från 1975 har också funnit att högutbildade kvinnor löpte en lägre risk att bli misshandlade av sina män än lågutbildade.²³ Av *British Crime Survey* från 1996 framgår vidare att kvinnor i hushåll där mannen var lågutbildad löpte högre risk att bli misshandlade än andra kvinnor.²⁴

McKeown & Kidd tar också upp forskning som visar samma mönster som Brå:s studie, nämligen att den utsatta parten har högre utbildning och högre inkomst än sin motpart. En kanadensisk studie har vidare redovisat att kvinnan löper större risk att bli utsatt för våld av sin partner om hon inte förvärvsarbetar eller enbart arbetar deltid.²⁵ Därutöver redovisar en amerikansk studie att kvinnor som har högre utbildning än sin partner oftare än övriga kvinnor rapporterade att de misshandlats.²⁶

De som besöker kvinnojourer har i stor utsträckning utländsk bakgrund

Att kvinnor med invandrarbakgrund i större utsträckning än svenska kvinnor utsätts för våld och hot i nära relationer bekräftas även av upp-

²⁰ Estrada, F. & Nilsson, A. *Exposure to threatening and violent behaviour among single mothers*. British journal of criminology. Nr 2 (2004).

²¹ Socialstyrelsen (2006). *Kostnader för våld mot kvinnor. En samhällsekonomisk studie*.

²² McKeown, K & Kidd, P. (2002) *Men and domestic violence: What research tells us*.

²³ Straus, M. A et al. (1980). *Behind closed doors*.

²⁴ Mirrless-Black, C. (1999). *Domestic Violence: Findings from a new British crime survey self-completion questionnaire*.

²⁵ Brinkerhoff, M. B. & Lupri, E. *Review Essay: The new scholarship on family violence*. Journal of women in culture and society nr 8 (1988).

²⁶ Tjaden, P. & Thoennes, N. (2000). *Extent, nature and consequences of intimate partner violence: Findings from the national violence against women survey*.

gifter från landets kvinnojourer. Enligt ROKS²⁷ har minst hälften av de kvinnor som söker sig till deras jourer utländsk bakgrund. En annan studie har visat att 70 procent av kvinnorna som vistades på kvinnojourer var födda utanför Sverige.²⁸ En majoritet av de kvinnor som vänder sig till Kriscentrum i Malmö respektive Stockholm för att få hjälp med skyddat boende har också utländsk bakgrund.

I betänkandet *Att ta ansvar för sina insatser*²⁹ diskuteras orsakerna till att kvinnor med utländsk bakgrund oftare än kvinnor med svensk bakgrund söker hjälp efter att ha utsatts för våld av sina män. En förklaring kan vara att kvinnor med utländsk bakgrund i större utsträckning blir misshandlade, något som kriminalstatistiken tyder på (se till exempel Brå-rapport 2005:17).³⁰ I betänkandet framhålls dock att kriminalstatistiken är behäftad med problem när det gäller till exempel mörkertal. I betänkandet lyfts därför även fram att överrepresentationen kan vara ett resultat av att kvinnor med utländsk bakgrund inte har samma sociala nätverk som kvinnor med svensk bakgrund.

Något som enligt Brå:s mening skulle tala för att kvinnor med utländsk bakgrund faktiskt i större utsträckning utsätts för hot och våld i nära relationer är att de i större utsträckning än svenskfödda kvinnor har en svag socioekonomisk situation. Internationell forskning visar att en sådan situation samvarierar med risken för att utsättas för våld av partnern.

Sammanfattningsvis talar samtalen med poliser och genomgången av annan forskning på området för att Brå:s resultat speglar de grupper som löper en ökad risk att hamna i en sådan livssituation att de känner att de behöver samhällets stöd gentemot någon de har eller har haft en relation till. Det här är angelägen kunskap både för politiska beslutsfattare generellt och för socialtjänsten. Det kan också ha betydelse för hur rättsväsendet beskriver hur besöksförbud fungerar för de berörda och för hur man motiverar beslutet att bevilja eller avslå en ansökan.

Nästan alla ansökningar inrymmer en polisanmälan om brott

Den sökande har så gott som alltid anmält motparten för brott tidigare. Inte sällan har en anmälan om brott gjorts inom ett par veckor före ansökan. Tidigare anmälningar om brott förekommer i drygt nio av tio

²⁷ Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige. Se även SOU 2005:66.

²⁸ Almqvist, K & Broberg, A. (2004). *Barn som bevittnat våld mot mamma: en studie om kvinnor och barn som vistats på kvinnojourer i Göteborg.*

²⁹ SOU 2006:65.

³⁰ Även i Brå:s rapport om invandrades brottslighet lyfts problemet med mörkertalet fram, men i den rapporten görs den övergripande bedömningen att mörkertalet inte kan förklara hela skillnaden i brottslighet mellan personer födda i Sverige respektive utomlands.

ansökningar, och dessa består vanligtvis av misshandel, hot och ofredande.

Anmälningar som kan innehålla våld mot den sökande; grov misshandel, misshandel eller våldtäkt eller anmälningar om grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning förekommer i hälften av ansökningarna. (Dessa brott benämns hädanefter ”grövre brott”.) Anmälningar om sådana brott är särskilt vanliga när parterna har ett pågående förhållande. Fyra av fem sådana ansökningar inrymmer anmälningar om ”grövre brott”.

Förundersökningsprotokoll finns i endast 40 procent av ansökningsärendena

Även om de flesta ansökningar innehåller en polisanmälan om brott, är det en minoritet av ärendena som innehåller förundersökningsprotokoll. Att ett ärende innehåller förundersökningsprotokoll betyder att en skäligen misstänkt identifierats och att åklagare bedömer att brott kan komma att styrkas i domstol. 40 procent av de studerade ärendena innehåller ett sådant.³¹ När ett förundersökningsprotokoll upprättats sker åtal med få undantag.

I de fall där något brott mot den sökande inte kunnat eller bedöms kunna styrkas står ofta ord mot ord i den eller de polisanmälningar som föregått ansökan. Ord mot ord-situationerna består inte sällan i att en kvinna anmäler en man som hon försöker lämna för ofredande, hot och misshandel. Det tycks också som om situationen många gånger blivit sämre just med anledning av att kvinnan vill separera. Mannen å sin sida tillbakavisar oftast anmälan/anmälningarna. Han hävdar ofta att de ”bråkat lite med varandra” eller att kvinnan ”hittat på anklagelserna”, antingen för att hämnas eller för att få enskild vårdnad om barnen. Männens hävdar också ofta att de inte får tillräcklig kontakt med eller information om gemensamma barn eller kvinnans nya liv.

Ansökningarna uppdelade på typ av relation

Som framgått ovan är det vanligaste att parterna har eller har haft ett förhållande. Den sökande i är dessa fall nästan alltid en kvinna och den ansökan avser en man. Merparten av de inblandade är mellan 35 och 45 år gamla.

De anmälda brotten är ofta grövre i ärenden där förhållandet fortfarande pågår. Bland de aktuella förhållandena har ”grövre brott” an-

³¹ Brå har utgått från om utredningsakten innehåller ett förundersökningsprotokoll eller inte. I vissa fall kan polisen emellertid använda sig av kortfattade anteckningar istället för ett förundersökningsprotokoll. Anteckningar kan ersätta protokoll då brottet inte kan antas föranleda annan påföljd än böter eller om förundersökningen är av mindre omfattning.

mälts i fyra av fem ärenden, medan det i tidigare relationer förekommer i hälften av fallen.³²

Anmälningar om grövre brott är allra vanligast när parterna har en pågående samborelation (istället för att vara gifta). 23 av 24 kvinnor som vid tiden för ansökan befann sig i en samborelation hade anmält mannen för våldsbrott eller grov kvinnofridskränkning.

Nedan följer en beskrivning av två typfall, det första avseende en ansökan där parternas förhållande är avslutat, det andra en ansökan där förhållandet fortfarande pågår.

Fall 1:

Personerna har varit gifta i ett tiotal år och är nu skilda sedan en kortare tid. Bodelningen är inte genomförd. De har flera yngre gemensamma barn. Den ansökande, en kvinna i yngre medelåldern, har ansökt om besöksförbud tidigare eftersom det förekommit misshandel vid flera tillfällen. I de brottsanmälningar som hör till ärendet berättar den ansökande om hot, alkohol och upprepade trakasserier. Hon berättar även att hon gjort nya bekantskaper, vilket den tidigare mannen har svårt att acceptera. I hennes berättelse finns därför också inslag av svartsjuka, vilket tar sig uttryck i oönskade eller hotfulla kontaktförsök. Motparten, den tidigare maken, berättar å sin sida om att han inte får tillräcklig kontakt med barnen och att den ansökande trakasserar honom. Han menar även att den ansökande har hittat på anklagelserna om brott.

Fall 2:

Paret har varit gifta i flera år, och problemen började tidigt. Misshandeln har enligt kvinnan pågått under flera år, ofta i samband med att mannen varit berusad. Det finns inga uppgifter om att barnen utsatts för våld, men det kan inte uteslutas att något av barnen sett när modern blivit misshandlad. När kvinnan ansöker om besöksförbud har hon bott hos bekanta en kortare tid. Hon har också försökt lämna mannen tidigare, men har av olika anledningar stannat kvar. Ofta har försöken till separation lett till en upptrappning av situationens allvar, att anmälningar om brott har gjorts, men också till att hon inte längre velat medverka i fortsatta utredningar; ibland för att hon vill ge förhållandet en ny chans, ibland för att hon inte vågat eller orkat föra ärendet vidare. Enligt mannen handlar ansökan om besöksförbud och anmälningarna om att kvinnan vill "jäcklas" med honom och om att hon vill ha ensam vårdnad om barnen.

³² Skillnaderna mellan aktuella och tidigare förhållanden kan dessutom antas vara än större, eftersom vissa brott som anmälts av en ansökande i ett avslutat förhållande kan avse brott som begåtts under förhållandet.

Övriga familjerelationer

De två större undergrupperna i familjeärendena utgörs av *ansökande som är barn till gärningsmannen* och *ansökande som är förälder till gärningsmannen*.

Då den ansökande är barn till gärningsmannen rör det sig ofta om en dotter i yngre tonåren och en far eller styvfar i 40-årsåldern. Ansökan om besöksförbud för barnets räkning sker inte sällan av barnets mor. Problembilden i dessa ärenden varierar, delvis beroende på ansökandens ålder. När det gäller de yngre barnen tycks det relativt vanligt att modern blivit misshandlad, och att hon önskar att barnet eller barnen undandras kontakt med mannen. Huruvida barnen bevittnat eller utsatts för brott kan inte utläsas på ett systematiskt sätt ur materialet, men det förefaller sannolikt att barnen många gånger inte kan undgå att på ett eller annat sätt drabbas av situationen mellan de vuxna.

Där den ansökande är förälder till gärningsmannen är föremålet för ansökan typmässigt en son i 30-årsåldern och ansökanden en mor i övre medelåldern eller i vissa fall pensionär. Sönerna omtalas ofta av de ansökande föräldrarna som alkohol- eller narkotikamissbrukare och missbruket utgör huvudproblemet i relationen. Detta ger i sin tur upphov till bråk, ofta gällande pengar och husrum.³³

Resterande familjerelationer utgör mindre undergrupper. Exempel på sådana är en far/farfar som trakasserar den ansökandes familj, en systerdotter som hotar den ansökande, en moster som hotar den ansökande, en dotterson som hotat den ansökande. Flera syskonrelationer består av unga vuxna, där det yngre syskonet ansöker om besöksförbud gentemot en äldre bror.

Nio av tio av dem som ansökan avser är män och familjeärendena skiljer sig därmed inte från övriga ärenden. Familjeärenden skiljer sig emellertid från de andra relationstyperna när det gäller den ansökandes kön. En fjärdedel av de ansökande är män.

Övriga relationer

Gruppen *övriga relationer* innehåller flera sinsemellan olikartade grupper. Den ansökande söker till exempel skydd gentemot sin nuvarande partners expartner, moderns nye partner, granne, partners föräldrar eller sitt barns partner. Variationen när det gäller typ av relation bidrar förmodligen till att denna grupp innehåller de minst tydliga könsskillnaderna. Här är nästan hälften av de ansökande män och en tredjedel av motparterna i ansökan kvinnor.

Ett vanligt ärende i den här gruppen utgörs av en före detta sambo som trakasserar sin förra sambo och den nya partnern. Nedan följer ett faktiskt exempel:

³³ Ungefär hälften av de ärenden där en förälder ansöker om besöksförbud mot ett barn innehåller berättelser om narkotika.

Den ansökande är en man vars flickvän under ett uppehåll i deras relation träffar en annan man. När hon sedan går tillbaka till ansökanden börjar den andre mannen trakassera paret. Enligt den ansökande har han också vid ett par tillfällen blivit misshandlad, och han vågar nu inte gå ut i rädsla för att stöta ihop med mannen som tagit reda på var de bor. Det framgår också att kvinnan har blivit misshandlad av den nye mannen under deras förhållande. Personen som ansökan avser menar å sin sida att paret trakasserat honom genom att ringa honom. Han förnekar samtidigt brotten han anmälts för.

I tabell 4 nedan sammanfattas det som utmärker de ansökningar som ingår materialet, uppdelat på olika relationstyper.

Tabell 4. Sammanfattning av innehållet i 397 ansökningar fördelat per relationstyp.³⁴
Procent.

Andel ärenden som innehåller	Antal ärenden	Tidigare förhållanden n=188	Aktuella förhållanden n=80	Övrig familj n=63	Övriga n=66
Kvinnlig ansökande	341	90	100	73	59
Underårig ansökande	46	1	2	37	29
Manlig motpart	365	91	100	90	67
Barn	198	71	59	18	17
Anmälningar om brott	374	96	95	84	92
Grövre brott ingår	199	51	81	38	23
Andra än grövre brott ingår ³⁵	175	45	14	46	69
Beviljade ansökningar	205	49	60	43	55

³⁴ Här har 12 ärenden exkluderats från de totalt 409 ärendena då relationen mellan parterna inte framgår. Här kan också nämnas att samkönade parrelationer förekommer men är ovanliga.

³⁵ Här räknas ej överträdelser av besöksförbud.

När beviljas en ansökan om besöksförbud?

År 2006 beviljades 42 procent av alla ansökningar om besöksförbud. Andelen ansökningar som beviljas har gradvis sjunkit de senaste åren, parallellt med att antalet ansökningar ökat. År 2000 beviljades 53 procent av ansökningarna. I detta avsnitt analyseras vilka faktorer som styr åklagarnas beslut att bevilja eller avslå och vad minskningen i andelen beviljade ansökningar kan bero på.

Flera avvägningar måste göras vid riskbedömningen

För att en ansökan om besöksförbud ska beviljas krävs enligt besöksförbudslagens första paragraf att ”det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. Vid bedömningen av om sådan risk föreligger skall särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid”. I förarbetena görs preciseringen att det ska röra sig om en klar risk. Vidare anges att om gärningsmannen³⁶ upprepade gånger förgripit sig mot den sökande bör förutsättningar för ett besöksförbud normalt vara för handen. Om gärningsmannen endast gjort sig skyldig till ett enda brott, kan det där emot krävas större försiktighet vid bedömningen. En viktig faktor blir då om gärningsmannen efter brottet uppträtt på ett sådant sätt att den sökande haft anledning att känna oro.³⁷

Det finns i förarbetena inte något krav på att tidigare brott mot den ansökande ska kunna styrkas. Det kan också finnas andra omständigheter som visar att det finns en risk för att personen kommer att utsätta den sökande för brott. Det betonas emellertid att möjligheten att utfärda besöksförbud bör utnyttjas ”mycket restriktivt” om inte den som förbudet avses gälla tidigare har begått brott mot den sökande.³⁸ I förarbetena nämns också att det bakom begäran om besöksförbud kan ligga en konflikt mellan parterna som i första hand bör lösas på annat sätt än genom besöksförbud.

³⁶ I propositionen används ordet ”gärningsman” även om det i en del fall rör sig om en kvinna. Se prop. 1987/88:137. *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer*. Se avsnitt 3 *Allmän motivering*.

³⁷ Prop. 1987/88:137. *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer*. Se avsnitt 3.3 *Förutsättningar för förbud*.

³⁸ *Ibid.*

Besöksförbud beviljas oftare i ärenden där brott bedöms kunna styrkas

Brå:s utvärdering från år 2003 visade att sannolikheten att ansökan ska beviljas ökar om det kan styrkas³⁹ att den ansökan avser tidigare har begått brott mot person.⁴⁰ För att komplettera bilden och få en mer detaljerad bild av vad som styr att ansökan beviljas har Brå därför analyserat utredningsakter som innehåller både ansökningar och beslut.⁴¹ Resultatet pekar i samma riktning som Brå:s tidigare studie, nämligen att åklagarens riskbedömning, i linje med lagstiftarens intentioner, i hög utsträckning grundar sig på substansen i den sökandes uppgifter om anmälda brott i samband med ansökan.

Genomgången av ansökningarna visar att sannolikheten att en ansökan beviljas är avsevärt större om det bedöms kunna styrkas att motparten har utsatt den sökande för de anmälda brotten. Men en inte obetydlig del av ansökningarna utan förundersökningsprotokoll har också beviljats. Tre fjärdedelar av ansökningarna där brott bedöms kunna styrkas har beviljats och en dryg tredjedel av de ansökningar där brott ej bedöms kunna styrkas har beviljats. Här bör dock beaktas att brottsutredningen inte alltid är avslutad när åklagaren ska fatta sitt beslut om besöksförbud. Även om anmälda brott senare bedöms kunna styrkas och gärningsmannen åtalas, har åklagarna därför inte alltid ett säkert beslutsunderlag när de fattar beslutet om besöksförbud eftersom det måste ske inom en vecka från ansökningstillfället. Men åklagaren har ändå vid beslutstillfället någon form av underlag från polisen som ger en bild av om det anmälda brottet kan komma att styrkas eller inte.

Tabell 5. Andel beslut i förhållande till om 397 ärenden innehållit förundersökningsprotokoll eller inte. Radprocent.

Förundersökningsprotokoll	Beviljade (n=205)	Avslag (n=192)	Summa
Ja (n=156)	74	26	100
Nej (n=241)	37	63	100

För att brottet ska kunna styrkas krävs vanligen stödbevisning

När ett brott, som anmäls i samband med ansökan, inte bedöms kunna styrkas i domstol beror det enligt intervjuade åklagare framför allt på två saker: Oftast beror det på att det inte finns något eller någon, utöver

³⁹ Med styrkt brott mot person avsågs i den tidigare rapporten de brott som lagförts, dvs. lett till åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.

⁴⁰ I drygt två tredjedelar av de fall där besöksförbud beviljades var det styrkt att den som ålades förbudet hade begått brott mot person, medan endast en av tre ansökningar som avslagits innehöll tidigare styrkta brott.

⁴¹ Brå:s genomgång i detta avsnitt bygger på de 397 ärenden i materialet, där det av tillgängliga uppgifter framgår att ansökan beviljats eller avslagits.

den som gjort anmälan, som stödjer att ett brott har begåtts. En del utredningar läggs också ner på grund av att målsäganden inte längre vill medverka, vilket försvårar möjligheten att styrka det anmälda brottet.

Brå:s material bekräftar att de anmälda brotten mot den som ansökan avser sällan bedöms kunna styrkas om det rör sig om en ord mot ord-situation, där vittnen eller annan stödbevisning saknas. I det genomgångna materialet fanns det stödbevisning i närmare 90 procent (136 av 156) av ärenden som inrymde ett förundersökningsprotokoll, det vill säga ansökningar där brottet bedömts kunna styrkas.⁴²

Ansökningar som inrymmer en polisanmälan om ett grövre brott beviljas oftare än ansökningar där polisanmälan rör andra än grövre brott. En närmare analys visar dock att det inte är brottets grovhet i sig som är avgörande, utan att grövre brott som anmälts oftare styrks genom annan bevisning än mindre grova brott (se tabell 6 i bilaga 2).

Brå har med anledning av den relativt stora andelen ärenden som innehåller såväl avslag som brott som bedöms kunna styrkas intervjuat såväl poliser som åklagare. Dessa intervjuer visar att det finns flera skäl till att ett ärende kan innehålla förundersökningsprotokoll och ett beslut om avslag. Det kan i många fall bero på att förundersökningen avslutats efter det att beslutet om avslag togs (beslut ska som tidigare nämnts tas inom sju dagar), men det kan också vara så att åklagaren inte bedömer att brotten varit av en sådan omfattning eller sådan typ att det motiverar ett besöksförbud. Har brotten varit lindriga till sin karaktär, kan insatser från andra myndigheter och organisationer bedömas som mer relevanta än besöksförbud. Det kan också vara så i vissa fall att personen återtagit tidigare ansökningar, vilket gör åklagaren mindre benägen att utfärda ett nytt beslut eftersom man kan uppfatta att förutsättningarna för att besöksförbudet respekteras är alltför svaga.

Upprepade brott tycks inte öka sannolikheten för ett beviljande

Av lagens förarbeten framgår att om gärningsmannen tidigare vid upprepade tillfällen utsatt den sökande för brott talar det för att ansökan ska beviljas, medan det krävs större försiktighet i bedömningen om det endast skett en gång. En genomgång av Brå:s ansökningsmaterial ger inget direkt stöd för att antalet tidigare anmälda brott spelar en avgörande roll vid åklagarens riskbedömning. Om man ser till de ansökningar där det finns ett eller flera brott som åklagaren bedömer kan styrkas, ser man inte någon tydlig skillnad i andelen beviljade ärenden mellan dem som inrymmer ett och dem som rymmer flera brott (eftersom grov kvinnofridskränkning inrymmer flera brott har detta räknats som mer än ett brott).

⁴² | 60 procent av ansökningarna med stödbevisning i form av rättsintyg eller vittnen finns också ett förundersökningsprotokoll, jämfört med 14 procent av ansökningarna utan stödande bevisning.

Rättsväsendets hot- och riskbedömningar

Åklagarnas hot- och riskbedömning

För att få en tydligare bild av vilka överväganden åklagarna gör när de ska värdera om lagens kriterier för besöksförbud är uppfyllda, har några åklagare i Stockholm intervjuats kring ansökningar som de nyligen fattat beslut om. Dessa åklagares beskrivningar av bedömningsgrunderna ligger i linje med det som anges i förarbetena och illustrerar att det inte alltid är helt enkelt att bedöma om det finns en tydlig risk och om det krävs ett besöksförbud för att förebygga risken. De förmedlar, liksom tidigare intervjuade åklagare (se Brå:s delrapport), att förekomsten av ett enskilt tidigare brott inte är avgörande för beslutet, utan de samlade omständigheterna avgör: om det rör sig om en enstaka incident eller om upprepade händelser, om det begångna brottet är grovt eller mindre grovt, parternas trovärdighet, med mera. Förekomst av gemensamma barn försvårar bedömningen ytterligare. Å ena sidan är det särskilt viktigt att utfärda ett besöksförbud när barn riskerar att drabbas av situationen, å andra sidan är den eventuella ”skadan” av besöksförbudet större om anklagelserna är grundlösa, eftersom det försvårar umgänget mellan mannen och barnen. Eftersom det relativt ofta inte finns andra beslutsunderlag än parternas utsagor, vilka i sin tur inte sällan är motstridiga, blir det många gånger fråga om svåra bedömningar av situationen och den framtida risken. ”Man får gå på magkänsla”, som ett par åklagare uttryckt det.⁴³

Polisens hot- och riskbedömningar dokumenteras sällan

I flera sammanhang har behovet av hot- och riskbedömningar från polisen lyfts fram som viktiga underlag för åklagaren när denne ska fatta beslut om besöksförbud. Brå:s delrapport visade att polisen under hösten 2004 sällan hade skriftliga rutiner för överlämnande av hot- och riskbedömningar till åklagaren i samband med ansökningar om besöksförbud. Brå fann att de skriftliga rutinerna hos 10 myndigheter av de 14 svarande nämnde någon form av hot- och riskbedömning och att två myndigheter hänvisade till någon form av strukturerade hot- och riskbedömningar.⁴⁴ Genomgången av 409 ansökningar från år 2003 förstärker denna bild.

I de nu studerade ansökningsärendena innehåller tre ärenden dokument med ärendespecifika och särskilt sammanställda redogörelser avseende hot om eller risk för brott mot den ansökande. Det lilla antalet doku-

⁴³ En studie vid Juridiska institutionen vid Uppsala universitet pekar mot att riskbedömningar vid olika åklagarkammare kan variera kraftigt. Se Öhlin, L. (2006). *Besöksförbud. En genomgång av besöksförbudshandlingen i Uppsala län*.

⁴⁴ I Brå:s delrapport ombads samtliga 21 polismyndigheter skicka sina skriftliga rutiner för handlingen av besöksförbudsärenden till Brå. Föreskrifter om hot- och riskbedömningar avsedda för åklagaren förekom i fem av de 14 inskickade dokumenten över rutiner i samband med besöksförbud.

menterade hot- och riskbedömningar av detta slag gör det inte möjligt att uttala sig om i vilka situationer sådana görs.

Att endast tre av de 409 storstadsärendena innehöll dokumenterade hot- och riskbedömningar av det slag som angetts ovan, när det samtidigt är relativt många polismyndigheter som uppger att de har rutiner för hot- och riskbedömningar kan tyda på att rutinerna inte fått något genomslag år 2003 i de tre storstadslänen där ansökningarna gjordes.

RPS har sedan dessa ansökningar gjordes utarbetat riktlinjer för hot- och riskbedömningar i rapporten *Polisiära hot- och riskbedömningar* (RPS-rapport 2005:1), och det finns nu polismyndigheter som kommit långt när det gäller att tillämpa standardiserade hot- och riskbedömningsinstrument. Ett exempel på detta är Brottsofferenheten vid polismyndigheten i Uppsala, där man använder SARA:SV. SARA:SV kan närmast beskrivas som en checklista där polisen utifrån en användarmanual och tillgängligt material i ärendet besvarar de frågor som checklistan innehåller. Svaren består i att man i samband med varje riskfaktor bedömer om den föreligger, delvis föreligger eller inte föreligger. Svaren vägs sedan samman till en risknivå som är antingen är låg, mellan eller hög. Den samlade bedömningen utgör därefter underlag för en eventuell insats.⁴⁵

Vid Brottsofferenheten i Uppsala genomförs sedan januari 2006 strukturerade hot- och riskbedömningar utifrån SARA:SV vid varje partnerrelaterat ärende samt besöksförbud som gäller en partner. Brottsofferenheten bedömer att två heltidsanställda genomför i genomsnitt två hot- och riskbedömningar per dag samt följer upp beviljade besöksförbud med den skyddade via regelbundna samtal. Uppföljningarna görs dels i samband med beslutet, dels vid varje överträdelse samt genom månadsvisa kontakter. Vid sidan av de här två personerna arbetar en person särskilt med de personer som ålagts besöksförbuden, både i samband med utfärdandet av besöksförbud och vid överträdelser. Då överträdelser äger rum kompletteras den tidigare bedömningen genom en ny SARA:SV-analys eller en SAM:SV-analys.⁴⁶ En hot- och riskbedömning kan också innebära ett särskilt skäl för socialtjänsten att erbjuda de utsatta stöd, till exempel i händelse av att de måste flytta på grund av

⁴⁵ De frågor som ställs rör omständigheter som: Allvarligt fysiskt och/eller sexuellt våld, Hot och/eller avsikt att utöva allvarligt våld, Upptrappning, Överträdelse av besöksförbud eller liknande, Attityd som stöder eller ursäktar partnervåld, Annan allvarlig kriminalitet, Allvarliga relationella problem, Problem på arbetsmarknaden/ekonomiska problem, Missbruk av alkohol eller droger, Psykisk störning. Därutöver finns också en avdelning frågor som rör målsägandes eller den utsattas sårbarhet: Inkonsekvent beteende eller attityd gentemot gärningsmannen, Stor rädsla för gärningsmannen, Dålig tillgång till social och professionell hjälp, Farlig livssituation, Personliga problem. För samtliga frågor inom kategorierna ger användaren av SARA:SV svar som rör å ena sidan den aktuella situationen (den senaste månaden) samt tiden dessförinnan. Sammantagna indikerar svaren på frågorna risknivån för brott.

⁴⁶ SAM ("Stalking assessment and management") är, liksom SARA:SV, ett hot- och riskbedömningsinstrument. SAM:SV kan användas separat eller för att komplettera SARA:SV i ärenden med närståendevåld. SAM:SV är framtaget för att särskilt analysera och bedöma ärenden som innehåller stalkning, dvs. upprepade och oönskade kontakter.

hotbilden. Brottsofferens hot- och riskbedömningar kompletteras därför också med en redogörelse som uppmärksammar eventuella barns situation.

Avslutningsvis kan nämnas att Brottsofferensheten i Uppsala också handhar beslut om teknisk skyddsutrustning. Detta i kombination med att man också själva genomför hot- och riskbedömningar samt har regelbunden kontakt med de berörda kan antas ge särskilt goda förutsättningar för att i uppföljningen kunna erbjuda snabbt och individuellt anpassat stöd och skydd utöver själva besöksförbudet. Brottsofferensheten i Uppsala har inlett en studie med syfte att försöka belysa effekterna av sitt arbetssätt.⁴⁷

Varför har andelen beviljade ansökningar minskat?

Som framgått tidigare beviljades 42 procent av ansökningarna om besöksförbud år 2006, och denna andel har minskat med elva procentenheter sedan år 2000. Det framgick även att andelen ärenden som beviljas egentligen är högre, eftersom en återtagen ansökan ibland registreras som ett avslag. Som nämntes i delrapporten kan det finnas flera förklaringar till att andelen ansökningar som beviljats har minskat: att åklagarna blivit mer restriktiva i sin tillämpning av lagen eller att en allt större andel av ansökningarna inte uppfyller de kriterier som lagen kräver för ett beviljande.

För att belysa orsakerna närmare har Brå frågat dels representanter för polisen i flertalet län, dels även några åklagare vad de tror att minskningen kan bero på. Den samstämmiga uppfattningen är att en allt större andel av ansökningarna inte uppfyller lagens kriterier. Tidigare fick kvinnorna information om denna möjlighet främst från kvinno- och brottsofferjourer eller från polisen när de själva bedömde att det fanns skäl för ett besöksförbud. Polisen informerar nu alltmer generellt om möjligheterna till besöksförbud, och särskilt de kvinnor som anmäler att de utsatts för brott av någon de har eller har haft en relation till. Detta medför att fler som inte uppfyller kriterierna för besöksförbud ansöker. Majoriteten av de poliser som Brå intervjuat säger också att de upplever att "svaga" ansökningar blivit vanligare.

Informationen till de utsatta sker ofta i en tidig fas av ett brottsärende: på plats, i en anmälningsupptagning eller i samband med målsägandeförhör. Ibland kan en ansökan aktualiseras först senare i den process som en brottsanmälan är ett steg i. Då polisen själv tar initiativ till att föreslå att den utsatta ansöker om besöksförbud handlar det framför allt om ärenden där man har skäl att använda brottsrubriceringen *grov*

⁴⁷ Se Polismyndigheten i Uppsala län (2005). *Upprepad utsatthet för brott. En kartläggning av anmälningar avseende våld mot kvinnor i nära relation, bostadsinbrott samt rån och inbrott i butik.*

kvinnofridskränkning. Då den utsatta själv tar initiativ till besöksförbud rör det sig ofta, enligt polisen, om kvinnor som har tidigare erfarenhet av besöksförbud eller som haft kontakt med frivilligorganisationer eller socialtjänsten.

Andelen beviljanden varierar mellan åklagarkammare

Totalt i landet beviljas knappt hälften av ansökningarna om besöksförbud. En studie från juridiska institutionen vid Uppsala universitet,⁴⁸ visar dock att andelen ansökningar som beviljas kan skilja sig avsevärt mellan olika åklagarkammare. Statistik från sex olika åklagarkammare i Mellansverige⁴⁹ visade att andelen beviljade ärenden under åren 2000–2004 varierade från 38 procent i Uppsala till 57 procent i Örebro. Studien visade också att andelen beviljade ärenden dessutom varierade mellan olika åklagare vid samma kammare. De tio åklagare vid åklagarkammaren i Uppsala som hade beslutat om flest besöksförbudsärenden under perioden (i genomsnitt 14 ärenden) studerades. Andelen ärenden som var och en av dem hade beviljat varierade mellan 11 och 53 procent.

Man kan diskutera vad dessa skillnader i andelen beviljade ansökningar beror på. En förklaring kan vara att olika åklagare ser olika på hur viktigt det är att ansökan inrymmer uppgifter om brott mot den sökande som bedöms kunna styrkas i domstol. Att praxis varierar mellan olika åklagarkammare skulle också kunna bero på skillnader i polisens sätt att arbeta i olika län när det gäller att utreda och styrka våldsbrott i nära relationer. Åklagare som Brå intervjuat talar också för att erfarenheten, kunskapen och kanske även i viss mån engagemanget i besöksförbudsärenden kan variera mellan åklagare som arbetar vid familjevårdsheter och andra kammare. I majoriteten av ärenden där stödande bevisning saknas kan dessa faktorer antas spela en särskild roll, eftersom värderingen av parternas trovärdighet blir avgörande.

Brå kan utifrån de 409 undersökta ansökningshandlingarna också se att skillnader förekommer när det gäller längden på utfärdade besöksförbud. Andelen ettårsbeslut är något större i Skåne (65 förbud på 280 dagar i snitt) än i Stockholm (75 förbud på i snitt 230 dagar) och Västra Götaland (65 förbud på i snitt 216 dagar). Besöksförbud som utfärdas i Skåne är således i genomsnitt två månader längre än de som utfärdas i Västra Götaland.

⁴⁸ Öhlin, L. (2006). *Besöksförbud. En genomgång av besöksförbudshandlingen i Uppsala län*.

⁴⁹ Uppsala, Gävle, Falun, Örebro, Karlstad och Västerås.

Besöksförbud avseende gemensam bostad

Den nya möjligheten att utfärda besöksförbud avseende gemensam bostad har hittills utnyttjats i begränsad omfattning. Under år 2004 utfärdades endast 33 sådana beslut, vilket innebär att de utgjorde mindre än en procent av samtliga beslut om besöksförbud. Under år 2006 hade antalet ökat till 112. Av förarbetena framgår att lagstiftaren inte heller räknar med att den nya regeln kommer att utnyttjas i så många fall. I sin delrapport ifrågasatte Brå om inte regelns möjliga tillämpningsområde ändå var större än antalet dittills fattade beslut och formulerade i det sammanhanget vissa frågor som skulle belysas i slutrapporten. Frågorna var:

- Hänger de få besluten om besöksförbud avseende gemensam bostad samman med att de allra flesta flyttat isär i samband med ansökan om besöksförbud? Hur vanligt är det att parterna har gemensam bostad när beslutet om besöksförbud fattas men att den nya regeln om besöksförbud avseende gemensam bostad ändå inte används?
- I vilken utsträckning väljer åklagarna, när ansökan görs i samband med en brottsanmälan, att begära häktning av den brottsanmälda parten och på det sättet under en period sära parterna istället för att utfärda besöksförbud avseende gemensam bostad?
- I vilken utsträckning förekommer det att åklagaren varken beslutar om besöksförbud avseende gemensam bostad eller begär häktning vid ansökningar utan istället endast utfärdar vanligt besöksförbud i fall där parterna har gemensam bostad?

För att belysa frågorna har Brå använt sig av tre olika material. För det första de 205 beviljade ansökningarna om besöksförbud i storstäderna år 2003. För det andra enkätsvar från 176 personer som skyddats av besöksförbud under åren 2005 och 2006 samt, för det tredje, 40 beslut om besöksförbud avseende gemensam bostad som fattades under första halvåret 2006.⁵⁰

Hur vanligt är det att de ansökande har gemensam bostad?

Utifrån polisens utredningsakter i det insamlade materialet om 205 beviljade ansökningar har Brå försökt få en bild av i vilken utsträckning

⁵⁰ Brå beställde samtliga 51 beslut om besöksförbud i gemensam bostad under perioden, men endast 40 ärenden inkom inom utsatt tid.

parterna har gemensam bostad vid tiden för ansökan. Vanligen fyller polisen i en blankett om ansökan om besöksförbud, i vilken det finns en kryssruta för ”gemensam bostad”. I de fall där polisen inte fyllt i någon sådan blankett, eller anteckningar kring bostaden inte gjorts, har Brå utgått från parternas redogörelser i övriga dokument, främst anmälningar om brott. Brå har då tolkat bostadssituationen som gemensam om parterna beskriver sig som sammanboende, även i de fall då någon av parterna tillfälligt lämnat bostaden i samband med ansökan.

Med dessa kriterier har totalt 18 procent av de 205 beviljade ansökningarna om besöksförbud i landets tre storstadslän år 2003 avsett personer som har gemensam bostad. Om denna andel är representativ för alla beviljade ansökningar i landet innebär det att i drygt 750 av de 4 294 beviljade besöksförbuden år 2006 ingick gemensam bostad. Detta kan ställas mot att 112 beslut om besöksförbud avseende gemensam bostad fattades år 2006.

Många som formellt har gemensam bostad bodde isär när ansökan gjordes

Alla i det genomgångna materialet som ansetts ha gemensam bostad bodde dock inte faktiskt tillsammans vid ansökningstillfället. En stor andel förefaller ha flyttat isär i samband med ansökan om besöksförbud; någon av parterna har skaffat sig en annan och tillfällig bostadslösning, men har fortfarande sina tillhörigheter i den gemensamma bostaden. Det framgår vid en närmare läsning av de 21 ärenden där personerna i polisens material uppgavs ha gemensam bostad och där den sökande beviljades besöksförbud efter att lagändringen trätt i kraft i september 2003. Av den information som är tillgänglig i polisens utredningsakter att döma tycks det som om i storleksordningen ett par procent av samtliga som beviljats besöksförbud i materialet rent faktiskt bodde tillsammans med sin partner när beslutet om besöksförbud skulle fattas. Om denna bild är representativ för hela landet, skulle det innebära att parterna i närmare hundra ansökningsärenden faktiskt bor tillsammans.

Två av de 21 personerna beviljades besöksförbud avseende gemensam bostad. Övriga beviljades vanligt besöksförbud. I det ena fallet tycktes parterna bo ihop rent faktiskt medan situationen var mer oklar i det andra fallet.

Intervjuade åklagare uppfattar att den faktiska boendesituationen har betydelse

Vilken är då den korrekta definitionen av ”gemensam bostad”? I vilka fall ska parterna enligt lagen anses ha gemensam bostad och i vilka fall ska bostaden inte längre anses gemensam? Vilken betydelse har det att

någon av parterna flyttat ut ur lägenheten precis före ansökan, till exempel har flyttat in hos en vän, familjemedlem eller på en kvinnojour?

För att få en uppfattning om hur åklagarna bedömer detta har Brå kontaktat tolv åklagare på olika kammare i landet med erfarenhet av besöksförbudsärenden. Flera av dem saknade tydliga riktlinjer från lagstiftaren när det gällde hur ”gemensam bostad” skulle definieras. Samtliga hade dock utvecklat egna definitioner som i hög grad var samstämmiga. De uppfattade för det första att gemensamt kontrakt eller ägande inte hade någon betydelse för om bostaden skulle ses som gemensam, utan det avgörande var om parterna själva uppfattade sig som sammanboende och hade tillhörigheter som de behövde dagligen i lägenheten. I de fall där någon av parterna tillfälligt flyttat ur lägenheten sågs dennes planer och intentioner som avgörande. Om den som tillfälligt flyttat hade för avsikt att eller önskade flytta tillbaka ansåg åklagarna att de hade gemensam bostad i lagens mening.

Å andra sidan angav en del åklagare att deras beslut ändå påverkades av om parterna inte faktiskt bodde tillsammans. De menade att det då kan vara svårare att säga att det fanns en *påtaglig* risk för brott, vilket krävs för att utfärda besöksförbud avseende gemensam bostad i motsats till vid vanliga besöksförbud. Därtill kommer att behovet av en kortvarig separationslösning, som besöksförbud avseende gemensam bostad innebär, kan ha minskat om någon av parterna hittat en temporär lösning. Den lösningen kan också ibland kännas säkrare för den ansökande än att bo kvar i den gemensamma bostaden. Dessa faktorer uppgavs spela in när åklagarna fattade beslut om vanligt besöksförbud istället för besöksförbud i gemensam bostad. Åklagare väljer därför ibland, som redovisats ovan, att besluta om vanligt besöksförbud även om det rent formellt kan röra sig om ett gemensamt boende.

Vid besöksförbud i gemensam bostad bodde parterna oftast ihop vid beslutstillfället

För att få ytterligare information om den faktiska boendesituationen i de fall där besöksförbud avseende gemensam bostad beviljats, har Brå studerat 40 av de 51 besöksförbud avseende gemensam bostad som utfärdades under första halvåret 2006. Det framgår tyvärr inte tydligt i alla dessa ärenden hur parterna bodde vid tiden för ansökan eftersom polisen inte konsekvent har redovisat detta. Av polisanmälningarna att döma tycks emellertid en majoritet faktiskt ha bott ihop i samband med ansökan. Av anmälningarna kan man utläsa att i 12 av de 40 ärendena har någon av parterna tillfälligt bott någon annanstans än i den gemensamma bostaden under perioden som beskrivs i utredningsakten där ansökan om och beslut om besöksförbud ingår. Vanligen är det den som ålagts besöksförbudet som tillfälligt flyttat ut från bostaden, men det förekommer också att den som ansökt om besöksförbud flyttat ut.

Frihetsberövande vanligt i ärenden där parterna är sammanboende

De åklagare som intervjuades i delrapporten ansåg att utrymmet för den nya regeln var litet, eftersom det naturliga i de aktuella fallen istället var att begära den som skulle åläggas besöksförbud häktad. Det ger enligt deras mening den utsatta ett starkare skydd och häktningen blir enligt dem ofta lika lång som besöksförbudet i gemensam bostad.⁵¹ Frågan om hur häktningsmöjligheten utnyttjas i förhållande till möjligheten att besluta om besöksförbud i gemensam bostad kan i någon mån belysas med hjälp av Brå:s enkät till 176 personer som beviljats besöksförbud.

Närmare två tredjedelar av de svarande hade bott ihop tidigare men de allra flesta hade flyttat isär före ansökan. En mindre grupp, 21 personer, hade bott ihop ända fram till tiden för ansökan, men alla utom tre hade flyttat i samband med den. Om de i juridisk bemärkelse ändå hade "gemensam bostad" går inte att säga, eftersom det inte framgår om flytten var temporär eller permanent. Nästan samtliga (19 personer) av dessa 21 personer hade också gjort en polisanmälan om brott i samband med ansökan.

Det var bara i tre av dessa 19 fall som den sökande hade fått besöksförbud avseende gemensam bostad. Däremot var det mycket vanligt att den som ansökan avsåg uppges ha häktats i samband med polisanmälan. Eftersom dessa uppgifter enbart bygger på de svarandes bild av vad som hände kan man inte utesluta att det i en del fall kan ha rört sig om ett anhöllande och inte en häktning. Men man torde ändå våga dra slutsatsen att när en ansökan ihop med en polisanmälan görs i fall där parterna bott tillsammans fram till ansökan, vidtar åklagare oftast en skyddande åtgärd, vanligen i form av en begäran om häktning, men ibland i form av besöksförbud.

Fattas beslut om besöksförbud avseende gemensam bostad i de "grövsta" fallen?

Den fråga som Brå slutligen ställt är om fallen som leder till besöksförbud i gemensam bostad inrymmer grövre brott och fler polisanmälningar än fall där åklagaren fattar beslut om ett vanligt besöksförbud. Det förefaller vara ett rimligt antagande eftersom det krävs "påtaglig" risk för brott för beslut om besöksförbud avseende gemensam bostad, medan det räcker med att det finns en risk för ett vanligt besöksförbud. För att i någon mån försöka belysa detta har Brå jämfört 21 beviljade ansökningar i storstäderna under hösten 2003, där parterna uppges ha haft gemensam bostad men fått ett vanligt besöksförbud, med de 40

⁵¹ Besöksförbud i gemensam bostad utfärdas för en månad. Kriminalvården för ingen statistik över genomsnittliga häktningstider.

studerade ansökningar som under våren 2006 ledde till besöksförbud i gemensam bostad. Jämförelsen bygger på ett litet antal ärenden som beslutats under olika år, och några säkra slutsatser kan därför inte dras. Genomgången tyder inte på några större skillnader när det gäller tidigare brottslighet mellan ärendena som lett till vanligt besöksförbud jämfört med dem som lett till besöksförbud i gemensam bostad. Snarare tycks de anmälda brotten som föregick beslutet om besöksförbud avseende gemensam bostad vara något mindre allvarliga jämfört med de fall där beslutet innebar ett vanligt besöksförbud. Andelen ansökningar där ett brott mot den sökande stärks av upprättade förundersökningsprotokoll är också något högre i de fall där beslutet blivit ett vanligt besöksförbud. En möjlig tolkning av dessa skillnader, om de skulle vara representativa för sättet att fatta beslut idag, skulle kunna vara att åklagaren i de fall där grövre brott kan styrkas bedömer att det krävs häktning och att ett beslut om besöksförbud avseende gemensam bostad då blir mindre aktuellt eftersom häktningen minskar risken för fortsatt brottslighet.

Internationella erfarenheter av elektronisk övervakning i samband med besöksförbud – en uppdatering

Brå har efter rapporten *Att förstärka besöksförbud med elektronisk övervakning*, som publicerades 2005, gjort en mindre uppdatering av de internationella erfarenheterna av elektronisk övervakning som ett sätt att förstärka besöksförbud. Genomgången baseras huvudsakligen på kontakter med europeiska myndigheter (den holländska frivården, norska justitiedepartementet, engelska Home Office och Department for Constitutional Affairs, regionala myndigheter i Katalonien och Madrid). Brå har också haft kontakt med professor Edna Erez vid Kent State University, USA och Peggy Conway, Journal of Offender Monitoring. Genomgången tyder inte på att några stora förändringar har skett på området sedan Brå:s förra rapport, även om det finns ansatser till flera försök liknande det spanska pilotprojekt som beskrevs där.

Det spanska pilotprojektet i Madrid som nämnades i Brå:s tidigare rapport om elektronisk övervakning inleddes i mars 2005. De övervakade besöksförbuden är i sig själva jämförbara med de svenska, men till skillnad från de svenska utfärdas de som en påföljd för tidigare brott. Övervakning kan ske både med radio och GPS i ärenden där upprepat våld förekommit och där besöksförbudet överträtts. Besluten om elektroniskt övervakade besöksförbud fattas av domstolar. Bakom projektet står den regionala regeringen i Madrid, men den dagliga verksamheten sköts av ett privat företag. Syftet med övervakningen är att styrka brott mot besöksförbuden, att öka möjligheterna till ingripanden vid pågående överträdelser samt att öka tryggheten hos de skyddade. Larmet aktiveras såväl när personen försöker manipulera den kroppsnära sändaren som när denne inträder i ett skyddat område eller befinner sig alltför nära den skyddade. Målet under 2006 var att övervaka 15 personer och detta mål uppfylldes redan hösten 2006. För detta har man ett dussintal anställda och en budget på en miljon euro. Den positiva erfarenheten man i nuläget lyfter fram är att man uppfattar det som det bästa tänkbara skydd för personer som utsätts för närståendevåld, medan de höga kostnaderna anses vara den huvudsakliga nackdelen. Justitiedepartementet i Madrid kände under hösten 2006 inte till något liknande projekt i Europa.

I Norge är man emellertid i färd med att skapa en lagstiftning som möjliggör elektronisk övervakning av besöksförbud, och ett försöksprojekt är planerat till sommaren 2007. Norge har en typ av besöksförbud som påminner om det svenska, eftersom besöksförbud där kan utfärdas utan att brott har kunnat styrkas.

Den engelska försöksverksamheten som beskrevs i Brå:s tidigare rapport kan användas som en referenspunkt när det gäller de tekniska aspekterna av elektronisk övervakning. Elektronisk övervakning sker dock enligt Home Office endast av straffrättsliga förbud som "exclusion orders" och "curfews", där personerna som övervakas huvudsakligen är återfallsförbrytare dömda för lindrigare brott och minderåriga. Dessa regler innebär att en person antingen förbjuds att vistas i eller lämna ett visst område.⁵² Civilrättsliga "restraining orders", vilka är de som närmast liknar de svenska besöksförbuden, övervakas inte elektroniskt enligt Department for Constitutional Affairs.

Holland väntas under år 2007 inrätta en ny civilrättslig lag med liknande innebörd som besöksförbud avseende gemensam bostad. Med hjälp av denna lag, som under år 2006 omnämndes som "huis verbod", kan personer komma att förbjudas att vistas i sitt hem under tio dagar. Enligt frivårdsmyndigheten i Holland, som är Hollands största aktör när det gäller elektronisk övervakning, kan det komma att bli möjligt att använda elektronisk övervakning även i dessa fall. I dagsläget sker elektronisk övervakning av personer i Holland endast inom ramen för straffrätten, framför allt i avvaktan på dom eller i slutfasen av ett fängelsestraff.

I USA pågår enligt professor Edna Erez ett par försök med GPS-övervakning av personer som, i likhet med de två program ("Lakefront" och "River County") som beskrevs i den tidigare rapporten från Brå, är åtalade och avvaktar domstolsförhandlingar gällande brott mot den skyddade. Erez har publicerat en artikel utifrån denna studie av bilateral övervakning⁵³ av besöksförbud. I denna artikel – "*Making your home a shelter*" – belyser Erez mera utförligt de skyddade kvinnornas upplevelser utifrån intervjuer med de berörda. Intervjuerna visar enligt Erez att huvudeffekten av den bilaterala elektroniska övervakningen är att den ger den skyddade en starkare känsla av kontroll över sig själv och sin situation. Detta kan samtidigt ha en terapeutisk effekt eftersom känslan av kontroll innebär större möjligheter att återskapa ett " normalt liv". Dessutom kan insatsen många gånger innebära att den skyddade kliver in i ett nytt samhälleligt sammanhang efter att ha varit mer eller mindre socialt isolerad. Betydelsen av den bilaterala övervakningen visar sig också i att många upplever oro inför vad som ska hända efter övervakningen avslutats.

Rikspolisstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att ge ett förslag på tekniska och organisatoriska lösningar för elektronisk övervakning av besöksförbud i Sverige. Avrapporteringen ska ske den 30 mars 2007. Tekniska tester är planerade till januari 2007.

⁵² "Curfews" innehåller vanligen en tidstilläggelse, vilket innebär att förbudet gäller endast vissa tider på dygnet.

⁵³ Med bilateral övervakning avses den typ av övervakning där bägge parter har varsin sändare som signalerar om avståndet mellan dem blir alltför kort. Se Erez, D & Ibarra, P. R. (2006). *Making your home a shelter. Electronic monitoring and victim re-entry in domestic violence cases.*

De skyddades syn på förbudets effekter

I detta kapitel redovisas den bild som 176 personer som beviljats besöksförbud själva ger av hur besöksförbudet fungerat. Som jämförelse redovisas i slutet av kapitlet även hur personer som fått avslag uppfattar att deras situation utvecklats efter beslutet. Den redovisningen bygger på enkätsvar från 59 personer. De som beviljats besöksförbud fick besvara enkäten i mitten av tiden med besöksförbud, medan de som fått avslag fick enkäten ungefär ett halvår efter beslutet.

Det går inte med säkerhet att säga att de svarande är representativa för alla som beviljats respektive fått avslag på sin ansökan om besöksförbud, eftersom nästan hälften av dem som fick enkäten inte svarade (bortfallet var 44 procent bland dem som beviljats besöksförbud och 46 procent bland dem som fått avslag). Utifrån samtal med de poliser som hjälpt Brå att distribuera enkäten bedömer Brå att personer som inte behärskar det svenska språket är överrepresenterade bland dem som inte besvarat enkäten.⁵⁴ Det går heller inte att utesluta att personer som lever under särskilt svåra omständigheter haft mindre möjligheter att besvara enkäten. De här grupperna är generellt sett svåra att nå i enkätundersökningar och de utgör i denna studie en betydande andel av de tillfrågade. Brå har dock jämfört allmänna uppgifter kring de utsatta med de 409 personer som ingår i ansökningsmaterialet från storstadsregionerna utan att finna avgörande skillnader när det gäller kön, ålder eller utsatthet för brott.

Även om bortfallet bland de svarande är relativt högt, kan deras många erfarenheter ändå ge ny och viktig information om förhållanden och erfarenheter i samband med ett besöksförbud. För att på ett rättvist sätt kunna beskriva hur den grupp personer som inte behärskar svenska språket upplever situationen krävs emellertid en särskild studie som Brå inte haft möjlighet att genomföra i samband med denna rapport.

Våld, hot och trakasserier föregick förbudet

En stor andel (60 procent) av dem som beviljats besöksförbud uppgav att de före beslutet utsatts för misshandel av den som ansökan gällde. Ungefär lika många uppgav att de hade blivit trakasserade. Tre fjärdedelar hade utsatts för hot. På frågan vad de trodde var det främsta skälet till att de blivit utsatta, valde de allra flesta svarsalternativen ”svartsjuka” och ”kontrollbehov”. Det tredje vanligaste svaret var att det be-

⁵⁴ Tre fjärdedelar (76 procent) av enkäterna delades ut i landets tre storstadsområden. Detta innebär att de i hög grad består av personer som kan jämföras med de personer som ingår i de 409 ansökningar som beskrivits tidigare i rapporten. Närmare hälften av dessa ansökningar gjordes av personer som inte är födda i Sverige.

rodde på att personen var psykiskt sjuk eller personlighetsstörd.⁵⁵ Närmare hälften av dem som beviljats besöksförbud ansåg också att alkohol eller narkotika bidragit till personens agerande.

I linje med vad som framkom i studien av ansökningar om besöksförbud hade närmare nio av tio polisanmält personen för brott i samband med ansökan, och hälften av dem som blivit polisanmälda hade enligt de svarande blivit häktade. Det går emellertid inte, och som nämnts tidigare, att utesluta att vissa som svarat ”ja” på frågan om häktning avsett även andra former av frihetsberövande, till exempel anhållande.

Närmare hälften av dem som beviljades besöksförbud hade också tidigare anmält personen för brott och en fjärdedel hade tidigare haft besöksförbud för att skyddas mot den aktuella personen.

Många överträdelser

Enligt tillgänglig kriminalstatistik har Brå tidigare bedömt att åtminstone en tredjedel av besöksförbuden överträds.⁵⁶ Enligt svaren i Brå:s enkät till personer som skyddas av besöksförbud uppgår andelen överträdna besöksförbud till hälften. Enkätmaterialet belyser även frågan om i vad mån det finns ett mörkertal när det gäller överträdelser, eftersom det också ingick en fråga om den svarande anmält överträdelserna. Svaren talar inte för att mörkertalet är särskilt stort; i stort sett alla som är säkra på att det skett en överträdelse har gjort en anmälan till polisen.⁵⁷ Däremot visar svaren att en femtedel inte anmäler överträdelser mer än en gång även om överträdelserna upprepats. De flesta som uppgav att besöksförbudet hade överträtts svarade att det skett flera gånger, vilket kan jämföras med åtminstone en tredjedel i kriminalstatistiken. De som inte anmält de upprepade överträdelserna förklarar det med att de inte orkat göra flera anmälningar – ”inget händer ändå”.

Av enkätsvaren framgår också att alkohol och narkotika ofta finns med i bilden när den ålagde överträtt besöksförbudet flera gånger. I drygt hälften (55 procent) av fallen där förbudet överträtts flera gånger, anger den skyddade att droger kan ha varit en bidragande orsak till den

⁵⁵ Detta fanns inte med som svarsalternativ, men fylldes av många i under ”annat”.

⁵⁶ Av Brå:s lagföringsstatistik framgår att antalet personer som lagförts med brott mot besöksförbudslagen (överträdelse) som huvudbrott varit stabilt under åren 2000–2005. I genomsnitt har 37 personer per år fått fängelse som påföljd och 40 personer bötfällts. Under denna period var det i genomsnitt 137 personer per år som antingen dömdes, fick strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. 75 procent av fängelsedomarna avsåg en till tre månaders fängelse. Drygt 80 procent av de fall där böter utdömts innebar minst 45 dagsböter. I lagföringar där besöksförbud varit huvudbrott kan även brott som ofredande, olaga hot (ej grovt), skadegörelse och hemfridsbrott ingå, eftersom dessa har ett lägre eller likvärdigt straffvärde med brott mot besöksförbudslagen.

⁵⁷ Hälften av de skyddade anger att de blivit utsatta för minst en överträdelse, ytterligare 15 procent svarar ”kanske” på frågan. Av dem som svarat ”kanske” är andelen som gjort en polisanmälan mycket lägre. Det bör påpekas att de personer som besvarat enkäten kan vara personer som också har en större benägenhet att rapportera även överträdelser.

situation som ledde till att ansökan om besöksförbud gjordes. I de fall där förbudet inte har överträtts nämns alkohol eller narkotika något mera sällan som orsak till ansökan om besöksförbud (41 procent).

Våld förekommer sällan

Överträdelserna består, som Brå redovisade i delrapporten, vanligen av trakasserier och hot per telefon och SMS. Av de öppna svaren i den enkätundersökning som Brå nu genomfört framgår också att olika typer av ”stalkningsbeteenden” inte är ovanliga i de fall där den skyddade är osäker på om en överträdelse kan sägas ha skett. Personen som ålagts besöksförbud har förföljt den skyddade genom att stå i närheten av eller kört utanför den skyddades lägenhet eller framfört indirekta hot genom andra. Våld mot den utsatta är däremot ovanligt. Endast åtta personer av 176 (fem procent) uppger att de under besöksförbudet blivit miss-handlade av den person de ska skyddas emot.

”Gradvis har han accepterat besöksförbudet”

Enkätsvaren illustrerar således att ett besöksförbud i många fall inte leder till att den som ålagts förbudet helt slutar kontakta den skyddade. I en del fall minskar dock överträdelserna gradvis under besöksförbudstiden. När de som utsatts för överträdelser får frågan om våldet, trakasserier, hoten och kontakterna i övrigt minskat i omfattning är det en dryg tredjedel som uppfattar att kontakterna, hoten och trakasserierna gradvis skedde mer sällan.

Gradvis har han accepterat besöksförbudet. Det är mycket lugnare idag!

Personen ringer inte 10–15 ggr dagligen, utan skickar SMS mer sporadiskt.

Polisen håller inte löpande kontakt

En tredjedel av dem som anmält att de utsatts för överträdelser uppgav att de hade fått erbjudande om ytterligare hjälp eller skydd från polisen, framför allt i form av larmpaket och tips om brottsofferjourer. I ett par fall hade polisen också förstärkt med hundpatrullering i området, och någon hade fått skyddad adress. Det var något vanligare att man fått erbjudande om extra hjälp eller skydd bland dem som anmält överträdelser flera gånger än bland dem som anmält överträdelser en gång.

Enligt de svarande var det däremot ovanligt att polisen på eget initiativ höll en löpande kontakt med den skyddade. I runt 40 procent av samtliga fall har polisen överhuvudtaget inte tagit någon egen kontakt med den skyddade efter beslutet om besöksförbud. Den andelen är ungefär lika hög oavsett om den skyddade anmält någon överträdelse eller inte. Om polisen har tagit kontakt har det vanligen skett någon enstaka gång. Resultaten tyder på att det främst är polisens generella rutiner

som styr om polisen på eget initiativ tar kontakt med den skyddade, men att de något oftare bedömer att det finns behov av en löpande kontakt efter upprepade anmälningar om överträdelser.

Vad hade kunnat göras för att förhindra de överträdelser som skedde?

De som råkat ut för en överträdelse under tiden med besöksförbud fick frågan vad de tror skulle ha kunnat förhindra att det skedde. Det som de flesta trodde hade kunnat bidra till att överträdelsen förhindrats gällde inte rättsväsendets arbete, utan att den som ålagts förbudet hade fått någon form av hjälp, i form av psykiatrisk eller psykologisk behandling, missbruksvård, rådgivning eller en stödperson. En fjärdedel uppgav detta. Nästan lika många, en knapp femtedel av dem som utsatts för en överträdelse, menade att det hade kunnat förhindras om polisen hade gjort mer. Då handlade det främst om att polisen borde ha agerat tydligare och snabbare när en överträdelse inträffat. En dryg tiondel ansåg att åklagaren hade kunnat förhindra överträdelser genom häktning eller strängare straff. Övriga svarande angav inte några specifika insatser eller tog upp förslag som inte kan grupperas på ett överskådligt sätt.

Andra önskingar om förbättringar i rättsväsendets hantering av besöksförbud

På frågan om de tyckte att de var något de saknat i rättsväsendets hantering av besöksförbudet, svarare närmare hälften jakande (44 procent). Det man främst önskat var snabbare och mer kraftfulla reaktioner från polisen vid överträdelse, löpande kontakt med polisen, utökad tillämpning av besöksförbud och bättre information från åklagare och kriminalvård (framförallt avseende permissioner och frigivningar).

Svaren som avsåg polisen var de vanligaste. Runt 20 procent av alla som besvarat enkäten hade synpunkter på saker som de saknat från polisens sida. Näst vanligast var önskemål som rörde åklagaren och dennes beslut om besöksförbud: att det tagit lång tid innan de fått beslutet, att besöksförbudstiden kändes för kort och att de önskade att de fått förbudet förlängt.

Besöksförbudet upphör den 15 mars 2006. Då tar tryggheten slut. Jag skulle vilja ha besöksförbud mycket längre.⁵⁸

⁵⁸ Det framgår inte av enkäten hur många som sökt eller senare sökte *förnya* besöksförbud och heller inte hur stor andel som fick den ansökan beviljad.

De flesta tycker att de har bra erfarenheter av polisen

Även om ovanstående tyder på att polisens arbete skulle kunna förbättras, är det ändå över 80 procent av de svarande som tycker att deras erfarenheter av polisen är ganska eller mycket bra. Endast en knapp tiondel uppgav att de inte hade några goda erfarenheter överhuvudtaget. Den lilla grupp som inte alls är nöjda med polisen har känt sig motarbetade och missförstådda av polisen och inte tyckt att de fått något gensvar när de gjort en brottsanmälan.

Jag har känt mig motarbetad, ej fått gensvar. Och ingen direkt kontakt eller förståelse från dem.

Jag anmälde flera gånger men de gjorde ingenting alls!

De som inte har särskilt goda erfarenheter tar i större utsträckning upp brister som har att göra med resurser, regler, organisation och kompetens:

De har varit vänliga men ej kunnat göra så mycket, resurser och lagligt stöd saknas.

Men både denna grupp och de som är mer nöjda säger att upplevelsen av polisen – och av hela besöksförbudet – främst avgörs av bemötandet från den enskilda polismannen.

Kvalitén i bemötande varierar från ifrågasättande till att tas på allvar. Har endast förtroende för en polis av de sex jag mött, skriver en kvinna som inte tycker att erfarenheterna är särskilt goda.

Två kvinnor som tycker att de har bra erfarenheter skriver:

Har pratat med olika. Några var ganska oengagerade. Andra var bra! och Varierar från polis till polis. Vissa är snälla och vissa är onödigt barska.

Den största gruppen, som är mycket nöjda, känner att de blivit respekterade och trodda och tycker att de fått mycket stöd och hjälp från polisen. De skriver till exempel:

Känner att man tror på mig och ser det allvarliga i situationen.

De har haft tid med mig, lyssnat på mig, ställt frågor. Mycket bra!

Har fått fantastiskt mycket hjälp och stöd.

Ett par svarande gör jämförelser med erfarenheten från tidigare besöksförbud och tycker att polisen blivit mycket bättre:

Sista vändan nu 2005 var mycket bra. Förra gången, 95–96, var usel, hemsk.

Det är enormt stor skillnad idag på polisens engagemang jämfört med hur det var för 12 år sedan.

Stora flertalet är positiva till besöksförbudet

Enkäten inrymde en fråga om den skyddade hade upplevt något negativt med besöksförbudet och en fråga om personen upplevt något positivt. Det var inte mer än en femtedel som angav att de upplevt något negativt, medan över 80 procent hade upplevt något positivt. Även här finns det dock skäl att påpeka att bortfallet av enkätsvar kan vara något snedfördelat.

”Jag är jämt rädd ändå”

De som lyfter fram något negativt tar främst upp att förbudet inte efterlevts. Men ett nästan lika vanligt svar är att otryggheten – oavsett överträdelser – finns kvar. Ibland är det en rädsla för att den som ålagts besöksförbud senare kommer att hämnas, ibland handlar det om en mer allmän otrygghet, som växt fram efter många år av utsatthet:

Jag trodde att jag nu kunde koppla ifrån den rädsla jag levt med i många år men jag måste själv komma ifrån rädslan.

Man hoppas och tror att man ska vara trygg. Men ärren läks aldrig, därför är jag aldrig trygg.

Det tredje vanligaste svaret bland dem som tar upp något negativt är att det har lett till ökade svårigheter när det gäller att kommunicera kring gemensamma barn:

Det blir omständligt att hålla honom underrättad om viktiga saker som gäller vår flicka – dock inte oöverkomligt. Fördelarna överväger stort nackdelarna.

”Vi har fått lugn och ro”

Det absolut vanligaste svaret från den stora grupp som lyfter fram något positivt är att de har fått vara ifred från dem som ålades förbudet, antingen helt ifred eller i alla fall upplevt en förbättring. Ett vanligt svar är också att besöksförbudet har lett till att de känner sig tryggare; en del har detta som enda svar, medan andra skriver om förändringar både hos den som ålagts besöksförbudet och hos sig själv.

Jag blev lämnad ifred för det mesta och kände mig tryggare. Även att jag visade att jag inte accepterade hans beteende.

Det tredje vanligaste svaret har att göra med känslan att rättväsendet har tagit personen på allvar och gett skydd:

Jag har ett skydd av Sveriges rikes lag.

Jag har fått bekräftat att han uppträder på ett sätt som inte accepteras.

Jag fick ett "papper" på att jag hade juridisk trygghet. En viss känsla av trygghet, även om den kan brytas alldeles för lätt.

Många svar ger, trots att de är korta, en gripande bild av hur en svår livssituation är på väg att bli bättre:

Att jag kan försöka leva mitt liv som vanligt utan att titta mig över axeln HELA tiden – men oron finns fortfarande kvar.

Jag och barnens liv betyder något, att vi är värda att leva.

Vi har fått lugn och ro. Slipper hoppa högt varje gång telefonen ringer eller det ringer på dörren. Slipper oroas för att han dyker upp. Slipper obehagliga brev etc.

Hur utvecklas situationen för dem som får avslag?

En enkät har också skickats till personer som fått avslag på sin ansökan om besöksförbud. Även den enkäten innehöll både frågor om vilka brott som motparten utsatt den sökande för före respektive efter ansökan och frågor om hur de upplevde sin situation när enkäten fylldes i fyra till åtta månader efter ansökan.

De 59 svarande som fått avslag har trakasserats av motparten före ansökan i samma omfattning som de som beviljats besöksförbud. Andelen som utsatts för hot eller misshandel är dock lägre än i gruppen som beviljats besöksförbud. Andelen motparter som uppges ha häktats, eller på annat sätt frihetsberövats, i samband med ansökan är avsevärt lägre.⁵⁹

Hur utvecklas då situationen för de svarande som fått avslag? Har situationen förbättrats även för dem?

Nej, här kan man se en skillnad mellan grupperna. Bland dem som beviljats besöksförbud har en majoritet inte utsatts för överträdelser alls eller högst en gång. De tycker att situationen när det gäller hot, våld och

⁵⁹ I tidigare rapportavsnitt framgår att det dock inte främst är brottens grovhet före ansökan som avgör om ansökan beviljas utan om det anmälda brottet av motparten kan styrkas.

trakasserier förbättras, och de känner sig tryggare än före förbudet. Om man studerar de svarande som fått avslag skiljer sig den gruppen inte så mycket från de svarande som beviljats besöksförbud när det gäller andelen som någon gång efter beslutet utsatts för trakasserier, hot eller våld av motparten.⁶⁰ Däremot uppfattar fler bland dem som fått avslag att situationen när det gäller telefonsamtal, besök, hot och trakasserier *förvärrats* efter beslutet. De allra flesta av de svarande som fått avslag känner sig lika otrygga som vid tidpunkten för ansökan.

Skillnaderna mellan grupperna redovisas i tabell 6 nedan.

Tabell 6. Andel av dem som beviljats besöksförbud respektive dem som fått avslag uppdelat på sju enkätfrågor. Procent.

Frågor	Beviljade	Avslag
<i>Varför ansökte du om besöksförbud?</i>		
Hot	75	56
Trakasserier	61	61
Misshandel	59	41
<i>Häktades personen i samband med brottsanmälan?</i>		
Ja	46	19
<i>Har du utsatts för överträdelser/oönskade kontakter efter beslutet?</i>		
Ja, flera gånger	39	58
<i>Har personen gjort något av följande i samband med överträdelserna/de oönskade kontakterna?</i>		
Trakasserat en eller flera gånger	37	51
Hotat en eller flera gånger	26	30
Misshandlat en eller flera gånger	5	3
<i>Vad är det som har förändrats efter beslutet?</i>		
Mer telefonsamtal	6	22
Mer trakasserier	5	19
Mer hot	3	14
Mer besök	1	9
<i>Känner du dig tryggare nu jämfört med när beslutet fattades?</i>		
Ja	63	15

Brottsmisstankar före och efter ansökan om besöksförbud

Vid sidan av Brå:s enkät och beskrivningen som gjorts utifrån de svar som de berörda gett, kan också de berördas anmälningar om brott användas för att ytterligare klarlägga utsattheten före och efter ansökan om besöksförbud.

I Brå:s förra utvärdering (Brå 2002:3) undersökte man personer som under år 2000 blev föremål för ansökan om besöksförbud med avseende på anmälda brott före och efter åklagarnas beslut. De studerade anmäl-

⁶⁰ De som fått avslag fick fylla i enkäten omkring 6 månader efter att avslagsbeslutet fattats.

ningarna rörde ett antal personbrott⁶¹ och avsåg samtliga anmälningar, oavsett misstankegrad. Brå fann då (se tabell 7) att andelen av personer som anmälts för brott under året efter beslut var mindre än hälften så stor som andelen ärenden där brott anmälts inom tre år före beslutet. Minskningen var ungefär lika stor bland de personer som fått besöksförbud och de personer där ansökan avslagits.

Tabell 7. Andel personer som ansökan avsåg under år 2000 som misstänkts för tio specifika personbrott. Procent.

Beslut	3 år före beslut	1 år efter beslut
Beviljande (n=2286)	94	40
Avslag (n=1919)	83	36

En möjlig förklaring till detta skulle kunna vara att ansökan om besöksförbud, och de brottsanmälningar som ofta sker i samband med ansökan, är ett uttryck för att den utsatta nått en punkt där kvinnan gör ett val. Genom ansökan markerar hon inför sig själv, motparten och samhället att hon inte längre accepterar den situation hon befinner sig i och är beredd att vidta åtgärder för att få en förändring. Hälften av dem som ansöker väljer också att flytta i samband med ansökan.

Brå har i denna utvärdering tagit fram motsvarande uppgifter för de personer som var föremål för ansökningar där beslut fattades under år 2004. Resultaten i de två studierna pekar i samma riktning: att ansökningar om besöksförbud sker i samband med en kulmen av en längre process. Åren efter ansökningen är antalet anmälningar markant lägre oavsett om ansökan beviljats eller inte.

Tabell 8. Andel personer som ansökan avsåg under år 2004 som misstänkts för tio specifika personbrott. Procent.

Beslut	3 år före beslut	1 år efter beslut
Beviljande (n=2333)	92	39
Avslag (n=2697)	81	30

Att de anmälda brotten minskar efter ansökan för båda grupperna innebär dock inte med nödvändighet att den upplevda tryggheten ökar. Av resultaten i enkätundersökningen framgår att de som fått avslag fortfarande ett halvår efter beslutet mycket oftare känner sig otrygga än de som fått besöksförbud. Närmare två tredjedelar av de svarande som beviljats besöksförbud uppger ökad trygghet, men endast drygt var tionde av dem som fått avslag. Det är rimligt att anta att den ökade tryggheten bland dem som beviljats besöksförbud är en följd av att de

⁶¹ De tio personbrott som avsågs i Brå:s förra rapport, och som följts upp i denna rapport var: mord, dråp, misshandel, grov frids- eller kvinnofridskränkning, olaga hot, ofredande, hemfridsbrott, olaga intrång och sexualbrott.

vet att de genom besöksförbudet har rättsväsendet ”i ryggen”. En bidragande förklaring kan också vara att de som beviljats besöksförbud i större utsträckning också lyckas få stöd från andra än rättsväsendet (se vidare nedan).

Brå:s resultat visar alltså att det är viktigt att uppmärksamma besöksförbudslagens båda syften: att förebygga brott mot den utsatta och att öka tryggheten, och att dessa syften uppfylls i olika utsträckning.

Förändringar i anmälningarna före och efter ansökan sedan år 2000

Om man jämför de personer som blivit föremål för ansökan om besöksförbud under år 2000 och 2004 kan man se ett par skillnader. Den första skillnaden består i att andelen personer som blir anmälda för brott inom ett år efter avslag minskat från 36 till 30 procent. Den andra skillnaden utgörs av att andelen personer med tidigare och senare brottsmisstankar rent generellt, oavsett om man ålagts besöksförbud eller inte, är något lägre under 2004 än under år 2000. Båda dessa förändringar kan antas hänga samman med att antalet ansökningar ökat och därför att andelen ansökningar som inte riktigt når upp till lagens krav för beviljande har ökat. Detta är också den bild som framkommit i den rundringning som Brå har gjort till flertalet av landets polismyndigheter.

Stöd från andra än rättsväsendet

Den tidigare redovisade genomgången av 409 ansökningar i Stockholm, Västra Götaland och Skåne tyder på att många av dem som ansöker om besöksförbud lever under svåra sociala förhållanden. En hög andel är arbetslösa. Många är beroende av socialbidrag. En hög andel har kommit från utomeuropeiska länder och saknar kanske släkt och vänner i Sverige som kan stödja dem. Många har uppenbarligen levt under pressen av hot, våld och trakasserier under lång tid. Det antyder både de skyddades öppna svar och det faktum att en fjärdedel har haft besöksförbud tidigare. Sammantaget talar detta för att de som ansöker om besöksförbud inte bara har behov av insatser från rättsväsendet utan även behöver annat stöd. Man kan mot denna bakgrund tänka sig att såväl socialtjänsten som kvinno- och brottsofferjourer har en betydande roll att spela när det gäller att hjälpa de berörda till ett liv utan hot och våld genom en mera långsiktig lösning.

Hur ser det då ut enligt dem som besvarat enkäten? Har de frågat efter och fått sådant stöd? Allmänt kan sägas att många – men långt ifrån alla – har fått någon form av stöd från familj eller vänner. Men i övrigt är det färre än vad man kanske förväntar sig som frågar efter något annat än rättsväsendets stöd, och det är ännu färre som faktiskt har fått sådant stöd.

Det är rimligt att anta att de som ansöker om besöksförbud och får avslag i ännu högre grad än de som beviljas besöksförbud skulle behöva

stöd från andra instanser än rättsväsendet. Dessa personer – de allra flesta kvinnor – är i en situation som de upplever som så svår att de ber om samhällets hjälp för att få skydd, men de bedöms inte uppfylla de juridiska kraven för ett sådant beslut. I det läget borde det vara särskilt viktigt att de erbjuds stöd från andra instanser för att få hjälp att hantera sin livssituation. Enkätsvaren från dem som fått avslag ger intryck av att så inte är fallet. De har snarare fått något mindre stöd än de som beviljats besöksförbud.

Ovanligt med stöd från socialtjänsten

Totalt var det två tredjedelar av dem som hade besöksförbud som uppgav att de fått information om möjligheter till stöd i samband med att de ansökte om besöksförbud. I första hand var det polisen och kvinno- och brottsofferjourer som gav dem sådan information. Färre än en av tio hade fått information från socialtjänsten om möjlighet till hjälp och stöd i samband med ansökan. Mot bakgrund av att hälften av de ansökande uppger att de har underåriga barn och skyldigheten att underrätta socialtjänsten då det kan antas att barn far illa, kunde man ha förväntat sig att fler hade fått kontakt med socialtjänsten.

Bland de svarande som fått avslag var det färre som fått information om möjligheten till hjälp från andra än rättsväsendet än bland dem som beviljats besöksförbud. En försvinnande liten del – fem procent – hade blivit kontaktade av socialtjänsten och erbjudits hjälp i samband med ansökan.

För att socialtjänsten ska kunna ta kontakt med och ge stöd till utsatta personer och därmed uppfylla de krav som ställs enligt socialtjänstlagen krävs att de får kännedom om de fall där deras stöd och hjälp behövs. I intervjuer med representanter för socialtjänsten framkommer att detta inte alltid sker. Detta är också ett problem som kommit fram i intervjuer med såväl åklagare som poliser under denna utvärdering.

Stöd från familj och vänner vanligast

En fråga i enkäten handlade om i vad mån man fått något stöd från andra än rättsväsendet och varifrån det i så fall kommit. Det vanligaste svaret både bland dem som beviljats och dem som fått avslag var att de fått stöd från familj och vänner. Det gällde knappt hälften i båda grupperna. Men man kan också formulera det så att hälften av de utsatta kvinnorna *inte* hade, eller kände att de hade, något nätverk av familj och vänner som givit dem stöd i den situation de befann sig i. Enkäten ger ingen närmare information om orsaken till detta, men det inte otänkbart att det finns många kvinnor med utländsk bakgrund bland dem som inte har ett stödande nätverk. Genomgången av de 409 stor-

stadsansökningarna visade att kvinnor födda utomlands inte sällan angav att familjen inte stödde dem utan ”stod på mannens sida”.

En liten andel i båda grupperna har fått stöd från socialtjänsten. Den stora skillnaden mellan dem som beviljats respektive fått avslag på ansökan om besöksförbud rör stöd från kvinno- och brottsofferjourer. En dryg tredjedel av dem som fått besöksförbud har fått stöd från kvinno- och brottsofferjourer, jämfört med en dryg tiondel av dem som fått avslag.

Totalt sett uppger en tredjedel att de fått stöd från socialtjänsten eller en kvinno- och brottsofferjour, medan två tredjedelar inte fått något sådant stöd. Runt 15 procent anger att de fått stöd från ”annan”, vilket vanligen innebär psykolog, kurator eller läkare.

Tabell 9. Andel av dem som beviljats besöksförbud respektive dem som fått avslag som fått olika typer av stöd. Procent.

Stöd från	Beviljade	Avslag
Familj och/eller vänner	48	49
Kvinno-/brottsofferjour	35	14
Socialtjänsten	16	12
Stöd från annan	16	12
Inget stöd från vare sig socialtjänst eller kvinno-/brottsofferjour	63	78

Lite stöd till dem som fått avslag

Särskilt sårbara torde de kvinnor vara som fått avslag på sin ansökan och som inte upplever att de får något stöd från familj eller vänner. Av tabellen ovan kan man få intrycket att dessa kan ha fått stöd från kvinnojourer, socialtjänsten eller någon annan instans. En närmare analys av materialet visar dock att det i stor utsträckning är samma personer som får hjälp från många olika håll, medan andra överhuvudtaget inte får någon hjälp. En tredjedel av dem som fått avslag anger att de inte fått stöd från något håll efter ansökan.

De flesta har dock inte efterfrågat stöd från andra instanser än rättsväsendet

Man skulle kunna tänka sig att många av dem som ansökt om besöksförbud hade önskat sig mer hjälp från andra instanser, som socialtjänst eller kvinnojour, med hänsyn till att två tredjedelar av samtliga anger att de inte fått någon sådan hjälp. Men de flesta av dem ger inte det svaret. 60 procent av dem som inte fått sådan hjälp svarar nekande på frågan om de saknat stöd från andra än rättsväsendet.

Det finns flera möjliga skäl till deras svar. Ett kan vara att de är i en situation där de fäster all sin tilltro till att besöksförbud ska leda till, eller skulle ha lett till, att den ålagde slutar förfölja och hota dem. Ett annat skäl kan vara att man många gånger inte vet vilket stöd som finns att tillgå. Bland dem som beviljats besöksförbud uppger hälften att de

fått information om hjälp och stöd av polisen. Av dem som fått avslag på sin ansökan har endast en tredjedel fått sådan information.

Det tredje skälet, som främst avser att så många inte frågat efter något stöd från socialtjänsten, kan vara rädsla för att socialtjänsten ska sätta igång en utredning där de ifrågasätts och döms, till exempel när det gäller vårdanden av deras barn. Att våldsutsatta kvinnor ibland inte vill ha kontakt med socialtjänsten av detta skäl är också något som tas upp i betänkandet om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.⁶²

”Att bli uppsökt skulle mildra skuldbördan”

Men det finns också en del som hade önskat sig stöd från andra än rättsväsendet, men inte fått det. De flesta av dem har inga tydliga preferenser om varifrån erbjudandet om stöd borde ha kommit.

Jag vet inte ens vems ansvar detta är, det hade varit positivt med någon som kunde stötta.

Någon som lyssnar, ger råd för man känner sig ganska ensam och rädd.

Man blir helt ensam. Skulle finnas stödpersoner som hjälper en såväl praktiskt som känslomässigt.

Det vanligaste bland dem som skrev något om varifrån de saknade stöd, var dock att de önskat mer hjälp från socialtjänsten:

Socialtjänsten borde ha som uppgift att uppsöka mig. Jag vet att det är jag som ska kontakta dem vid behov, men i denna situation känner man mycket skuld, vilket bidrar till att man drar sig för att söka hjälp. Att bli uppsökt skulle mildra skuldbördan.

Den praktiska och stödjande hjälp som erbjuds av socialtjänst och kvinno- och brottsofferjourer kan antas vara av stor betydelse för personer som inte behärskar svenska och/eller lever under särskilt svåra omständigheter. I dessa fall kan behovet av kontakt med och stöd av andra människor vara mera påtagligt.

Lite stöd och hjälp till dem som ålagts besöksförbud

54 enkäter skickades också ut till personer som ålagts besöksförbud med frågor bland annat om vilket stöd de hade fått i samband med beslutet och vilket stöd de skulle ha önskat sig. Närmare hälften som fick en enkät besvarade den inte, vilket innebär att materialet med de ålag-

⁶² SOU 2006:65. Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.

das synpunkter inskränker sig till 28 personer. Alla utom en är män, och den som de inte får ha kontakt med är i alla utom ett fall en kvinna. Den bild man får när man läser deras svar är att dessa män är en bortglömd grupp när det gäller hjälp och stöd för att förändra deras beteendemönster och livssituation. Det tycks som om samhället förlitar sig på den rättsliga åtgärden. Endast två av de 28 anger att de fick information om möjligheter till stöd i samband med beslutet om besöksförbud.⁶³ Mer än hälften av de övriga anger att de skulle vilja ha fått någon form av information och erbjudande om stöd. På frågan om varifrån de skulle ha velat få erbjudande om hjälp svarar en del "vem som helst" eller "alla", medan andra preciserar sitt svar och nämner polisen, åklagaren, socialtjänsten, familjerätten, psykiatrin och kriscentrum för män.

Det stöd de faktiskt fått under besöksförbudstiden har främst kommit från familj och vänner. Ett par personer anger att de fått stöd från instanser utanför det personliga nätverket. Hälften av de ålagda känner inte att de haft stöd från något håll under denna tid, varken från någon familjemedlem eller vän eller från någon annan instans.

Verksamheter som riktar sig till män som utöver våld mot närstående

Arbetet med att på olika sätt hjälpa män som använder våld mot närstående är ännu inte särskilt utvecklat i Sverige. Det första kriscentret för män startade till exempel 1986, ett par år innan lagen om besöksförbud trädde i kraft. I den kartläggning från år 2006 som fil.dr Maria Eriksson utfört på uppdrag av Näringsdepartementet räknar man till 50 verksamheter runtom i landet.⁶⁴ Av dessa har representanter från 36 verksamheter intervjuats och redogjorts för. Dessa verksamheter kan delas in i fem olika typer:

- Interventioner inom ramen för kriminalvården och rättspsykiatrin
- Generella manscentra/kriscentra för män
- Mansmottagningar med fokus på våld
- Interventioner inom ramen för myndighetssamverkan
- Integrerade interventioner inom ramen för socialtjänsten.

Erikssons kartläggning visar att de flesta av verksamheterna är små (majoriteten har en till två anställda) och ofta använder olika metoder, även inom en och samma verksamhetstyp. Sammantaget beräknas de 36 intervjuade verksamheterna kontakta cirka 2 000 män per år. Den första kontakten med verksamheterna tas oftast av männen efter initiativ av den våldsutsatta kvinnan. Ungefär hälften av verksamheterna uppger

⁶³ Här, liksom när det gäller kvinnornas svar, måste man komma ihåg att det som enkäten speglar är de svarandes bild av vilken information och vilket faktiskt stöd de fick.

⁶⁴ Näringsdepartementet (2006). *Mäns våldsutövande – barns upplevelser. En kartläggning av interventioner, kunskap och utvecklingsbehov.*

också att män kommer till dem via kriminalvården där en intervention ingått i påföljden. Av de 36 intervjuade verksamheterna arbetar 11 uppsökande.

Värt att nämna är att kriminalvården sedan år 2004 är i färd med att introducera ett nytt program kallat IDAP (Integrated Domestic Abuse Programme). Programmet är hämtat från Storbritannien, och introduktionen i Sverige sker i samråd med den brittiska kriminalvården och Home Office. Hösten 2006 fanns programmet på 12 platser i landet. En viktig komponent i IDAP är en så kallad "partnerkontakt", vilket innebär en individuell kontakt med mannens partner vid minst fyra tillfällen för att försäkra sig om att arbetet med mannen inte innebär en ökad risk för partnern. Partnerkontakten fungerar därför som ett brottsofferstöd och är frivilligt för kvinnan (men inte för mannen). Partnerkontakt förekommer också i vissa kommunala verksamheter, till exempel i Botkyrka där partnerkontakt är en förutsättning för arbetet med fäder. Partnerkontakt är emellertid ovanligt i Sverige. Erikssons kartläggning visar att endast var tredje intervention i landet säkerställer kvinnornas och barnens säkerhet i samband med arbetet med männen i någon form av partnerkontakt.

Dokumentation, uppföljning och utvärdering av arbetet med våldstövande män är ovanligt. Utomstående utvärderingar har gjorts av fyra verksamheter. Endast två av dem bedöms som effektstudier (Frideborg Norrköping och Utväg Skaraborg). Av kartläggningen framgår också att studier av interventionseffekter som utgår från intervjuer med utsatta kvinnor inte genomförts i Sverige.

En majoritet har bytt bostad

Ungefär två tredjedelar av dem som beviljades besöksförbud hade någon gång bott tillsammans med den som ansökan avser. I enkäten ställdes också en fråga om när de hade flyttat isär. Svartalternativen var "före ansökan", "i samband med ansökan" och "efter ansökan". De allra flesta (drygt 80 procent) svarade "före ansökan", medan flertalet övriga svarade "i samband med ansökan". Ett fåtal flyttade isär först efter ansökan. Även om närmare 90 procent av dem som fick besöksförbud uppgav sig vara innehavare av den gemensamma bostaden (i en tredjedel av fallen tillsammans med partnern och övriga som ensamma innehavare), hade drygt hälften av dem (60 procent) flyttat därifrån vid svarstillfället. Om de flyttade i samband med separationen eller senare under tiden med besöksförbud framgår inte av enkätsvaren. Det som talar för att en del av dem flyttat senare är att andelen som flyttat är stor även bland dem som inte tidigare hade bott ihop med den som besöksförbudet avsåg. Nästan 60 procent av dem hade flyttat. Det tyder på att många inte känner sig trygga i sin ursprungliga bostad och "väljer" att flytta för att öka möjligheten att slippa hot och förföljelse. Ordet välja är satt inom citationstecken eftersom flera kvinnor i sina öpp-

na svar uttrycker att de kände sig tvingade att flytta och att det varit jobbigt både för dem och för deras barn.

Jag insåg att jag inte kunde bo kvar i området där jag bodde då han också bor där samt att jag bodde på 1:a vån. Kände att besöksförbudet bara är en formell hjälp om det händer något igen. Samt att det är en bromskloss för vederbörande.

Tvingades att flytta från ett område där jag trivdes och jobbade och kunde ha min hund. Fick byta jobb och ge bort hunden. Dessutom försämrades min ekonomiska situation.

Bilden när det gäller flyttningar ser ungefär likadan ut bland dem som fått avslag på sin ansökan. Andelen som flyttat när de fyller i enkäten (omkring sex månader efter ansökan) är dock något lägre, drygt 40 procent. Det kan möjligen ses som ett tecken på att de som beviljats besöksförbud som grupp oftare har en situation med grövre hot och förföljelse än gruppen som fått avslag, vilket inte är orimligt med hänsyn till att åklagaren bedömt att risken för dem att utsättas för brott är högre än för avslagsgruppen.

Barnen och besöksförbud

Det är först de senaste åren som barnen till kvinnor som misshandlas och hotas har synliggjorts. Man har bland annat uppmärksammat att barn påverkas negativt av att vistas och växa upp i en miljö där våld, hot och trakasserier är vanligt förekommande. Det har även uppmärksammat att barn som befunnit sig i familjer där hot och våld förekommit ofta själva har utsatts för brott, men att det sällan framkommer i kontakter med myndigheter.⁶⁵ Oavsett om barnen blivit direkt utsatta eller inte, har de blivit indirekt utsatta genom att de sett och hört mycket av det som pågått.

I Brå:s uppdrag ingår att ge en bild av barnens situation i samband med besöksförbud. Vilka svårigheter uppkommer för barnen och föräldrarna, vilken hjälp frågar de efter och vilken hjälp får de?

Barnens situation kan ses och tolkas från olika perspektiv. Vårdnadshavaren/vårdnadshavarna har sin uppfattning om hur barnet har det och hur besöksförbudet påverkat situationen, barnet kan ha en annan och rättsväsendet ytterligare en version. Brå har försökt fånga vårdnadshavarens perspektiv genom att inkludera frågor kring barn i den enkät som skickades ut till personer som ansökt om besöksförbud. För att få barnens perspektiv har erfaren personal på ett antal stödverksamheter som riktar sig till utsatta barn intervjuats. Rättsväsendets perspektiv fångas genom intervjuer med ett antal åklagare och poliser.⁶⁶

Barnen bakom statistiken

Få underåriga ansöker om besöksförbud

Besöksförbudsärenden berör ofta barn, antingen indirekt genom att en förälder ansöker om besöksförbud, eller direkt genom att man ansöker för barnets räkning. Ansökningsmaterialet och Brå:s enkät visar att underåriga barn finns med i bilden i drygt hälften av de ärenden där en förälder ansöker om besöksförbud. I drygt hälften av dessa fall är åtminstone ett av barnen gemensamt. Trots att det är relativt vanligt att de som ansöker om besöksförbud har underåriga barn och att barnen löper risk för flera olika typer av utsatthet är det relativt ovanligt att underåriga står som ansökande till besöksförbud. En tiondel av de ansökande är underåriga.

Förekomsten av underåriga barn till parterna i ansökan spelar generellt sett en obetydlig roll för hur ansökan behandlas. Av de 198 ansökningar där barn ingår har hälften beviljats, vilket också gäller samtliga ärenden som ingått i studien. Bilden ser dock lite annorlunda ut om man

⁶⁵ Almkvist, K & Broberg, A (2004). *Barn som bevittnat våld mot mamma: en studie om kvinnor och barn som vistats på kvinnojourer i Göteborg*.

⁶⁶ Åklagarna intervjuades inför den delrapport som släpptes i juni 2005 och fick svara på ett par frågor kring barn och besöksförbud och hur de resonerar kring detta.

skiljer mellan ärenden där det finns åtminstone ett gemensamt barn och ärenden där det endast förekommer ej gemensamma barn. Knappt hälften av de ärenden där det förekommer gemensamma barn har beviljats, medan ärenden med ej gemensamma barn beviljas i närmare två fall av tre. Sambandet mellan åklagarnas beslut och huruvida barnen är gemensamma eller ej är inte statistiskt säkerställt. Resultatet kan dock tyda på att åklagarna är mindre benägna att utfärda besöksförbud när det finns gemensamma barn, än om den ansökande har underåriga barn som inte är gemensamma med den ansökan avser.

Utsatta barn i utsatta familjer

Barn i besöksförbudsärenden lever i en miljö där åtminstone en av vårdnadshavarna lever under hot om brott. Inte sällan är det den andra föräldern som står för hoten. Brå:s material visar att barnen lever i en utsatt position även på andra sätt. Den bild som framträder i ansökningsmaterialet är att barn ofta tas upp som en bidragande orsak till den situation som lett till ansökan om besöksförbud. Stridigheter kring vårdnad och umgänge tas upp som ett problem i en dryg tredjedel av alla ärenden som rör personer med gemensamma barn.⁶⁷ Jämfört med tvistefrågor som pengar, bostad eller annan egendom, är frågan om vårdnad och umgänge med barn den vanligaste.

Bilden av att det handlar om socialt utsatta familjer bekräftas av enkätsvaren från personer som ansökt om besöksförbud. Hälften av de föräldrar som svarat på Brå:s enkät uppger att de anmält personen ansökan avser för brott tidigare, och en tredjedel uppger att de anmält flera gånger. Omkring hälften av föräldrarna uppger även att alkohol och narkotika ingår i situationen och har påverkat det agerande som fick dem att ansöka om besöksförbud.

Även Brå:s kartläggning av de ansökandes socioekonomiska status⁶⁸ har bekräftat att de som ansöker om besöksförbud är en socioekonomiskt utsatt grupp. De har ofta lägre utbildningsnivå och är oftare arbetslösa än övriga invånare i de tre storstadsregionerna och i förhållande till riksgenomsnittet. De har lägre disponibel inkomst och ingår oftare i familjer med socialbidrag. Kartläggningen visar också att de som blir föremål för ansökan (i det här fallet papporna) i ännu högre grad än de som ansöker befinner sig i en socialt utsatt situation. De som hotat och misshandlat de sökande har nästan genomgående en sämre social situation än de som blivit utsatta för hoten och våldet.

⁶⁷ Andelen ärenden där stridigheter kring vårdnad och umgänge förekommer kan vara större än vad som framgår av brottsanmälningarnas fritexter.

⁶⁸ Uppgifter och statistik är hämtade från SCB.

Föräldrarnas perspektiv

I enkäten har den ansökande föräldern (i drygt nio av tio fall rör det sig om ansökande mammor) fått svara på frågor kring sina barn, bland annat hur barnen mådde inför och efter ansökan. De har även svarat på om barnen behövt stöd och om de fått något stöd.

Många av de föräldrar som besvarat enkäten uppger att deras barn har mått dåligt i samband med ansökan om besöksförbud. Svaren skiljer sig dock lite mellan de föräldrar som fått sin ansökan beviljad och de föräldrar som fått avslag. De som fått sin ansökan beviljad ser mer positivt på barnens situation och välbefinnande inför och efter ansökan, medan de som fått avslag ser mer mörkt på situationen. Deras svar kan tänkas vara färgade av det negativa beslutet de fått på sin ansökan, men enkäten har även visat att de som fått sina ansökningar beviljade tycks ha ett något bättre nätverk av vänner och familj som kan stödja dem än vad de som fått avslag har.

Drygt hälften av de föräldrar som beviljats besöksförbud uppgav att deras barn mådde dåligt eller ganska dåligt vid tiden för ansökan. Andelen personer som fått avslag och som uppgav att deras barn mådde dåligt eller ganska dåligt uppgick till två tredjedelar. De som fått sin ansökan beviljad uppger oftare att barnen mått bättre efter ansökan än vad de som fått avslag gör.

Över hälften av föräldrarna anser att deras barn har varit i behov av stöd men bara omkring en fjärdedel av barnen uppges ha fått någon form av stöd. Det stöd som föräldrarna frågar efter är framförallt att deras barn ska få prata om vad som har hänt med en person som inte är känslomässigt involverad.

Att någon som inte är känslomässigt berörd förklarat för min äldsta ungefär som för mig, varför och hur det fungerade.

Samtalskontakt i att någon skulle förklara att man inte får fängelse o besöksförbud om man inte burit sig illa åt.

För att socialtjänsten ska kunna ta kontakt med familjerna krävs att de får kännedom om att de behöver stöd. Svaren på enkäten tyder på att det finns brister i rättsväsendets information till socialtjänsten om barn som far illa. Flera föräldrar ger uttryck för att de i högre grad hade velat att socialtjänsten kontaktade dem istället för att de själva fått ansvara för att upprätta en kontakt. Enkätmaterialen visar att endast en femtedel av de ansökande som har barn har fått stöd från socialtjänsten. Av de ansökande som inte har barn är det enbart en av tio som uppger att de har fått stöd från socialtjänsten. Det innebär att det är vanligare att ansökande med barn får stöd av socialtjänsten, men att de upplever att de till viss del får söka detta stöd själva.

Ett annat problem som de föräldrar som fått besöksförbud tar upp är att det kan vara svårt att åstadkomma det nödvändiga informationsutbyte som behövs mellan två föräldrar kring deras barn.

Även de föräldrar som ålagts besöksförbud har fått svara på frågor kring sina barn. Alla svarande (16 stycken) är pappor. I deras berättelse kring besöksförbudet är frågan om barnen och huruvida de får träffa barnen mycket viktig. Många av papporna menar att orsaken till mammans ansökan främst har varit att få ensam vårdnad om barnen. Papporna ser ansökan som en hämnd från mammans sida för någon form av oförrätt, och hämnden består i att barnen tas ifrån dem. De är framför allt oroliga för att besöksförbudet ska innebära ett minskat eller inget umgänge med de gemensamma barnen. Även papporna ser bristen på kommunikation kring barnet som ett stort problem.

Sammantaget visar svaren i enkäten att det är vanligt att föräldrarna oroar sig för hur kommunikationen rörande de gemensamma barnen kommer att fungera i och med besöksförbudet. De föräldrar som ansökt om besöksförbudet upplever att deras barn har mått dåligt vid tiden för ansökan och att de behöver stöd. De vill ha mer kontakter och mer stöd av socialtjänsten, men känner att de har varit tvungna att ta denna kontakt själva.

Barnens perspektiv

I takt med att man mer och mer uppmärksammar barn som växer upp i våldsamma familjesituationer startar fler verksamheter som riktar sig till dessa barn. Brå har intervjuat personal på sex sådana verksamheter (Bojen i Göteborg, BUP Bågen, Kista barngrupper, Kriscentrum för kvinnor i Malmö, Kriscentrum för kvinnor i Stockholm och Rädda Barnens centrum för barn och unga i kris) för att på detta sätt försöka fånga upp barnens perspektiv.

Vid Brå:s samtal om besöksförbud med personal vid de här stödverksamheterna är det en uppmaning som återkommer: Bevilja fler barn besöksförbud oavsett om våldet och hoten varit direkt riktade mot barnet självt.

Att det inte görs någon ansökan för barns räkning förklaras med att barnen inledningsvis har svårt att berätta vad de varit med om. Barnet kan inte känna sig säkert på att det han eller hon berättar för polis eller socialtjänst inte kommer att återges till den förälder som varit våldsam eller hotfull. Den beroendeställning som barnen har inför båda sina föräldrar medför därför att de inte berättar något som skulle kunna komma att ligga dem till last inför någon av föräldrarna.

Många barn har ett ambivalent förhållande till sina föräldrar och vill träffa dem båda enligt de intervjuade stödverksamheterna. Barnen står i en känslomässig konflikt mellan att de å ena sidan älskar båda sina föräldrar och att de å andra sidan hatar det som skett före besöksförbudet och vad den ena föräldern gjort mot den andra. En del barn är arga på

den förälder som blivit utsatt för att denne tillät sig att bli utsatt. En annan aspekt är att barnet inte behöver vara i samma "fas" som den förälder som lämnar den våldsamma familjesituationen. Barnet behöver inte vara redo att lämna situationen och än mindre redo att berätta om det som skett.

Samtliga stödverksamheter som Brå intervjuat framhåller att överlämnandet av barnen och umgänget som helhet är svårt när det finns ett besöksförbud mellan föräldrarna. De påpekar att det ofta tar lång tid att få en stödperson och att socialtjänsten många gånger inte har resurser för att hjälpa barnen och deras föräldrar. Samtidigt påtalas bristen på kommunikation mellan rättsväsendet och socialtjänsten, vilket medför att det är många barn som aldrig kommer till socialtjänstens känedom.

Stödverksamheterna har ett ganska tydligt behandlingsperspektiv när de föreslår att barn beviljas fler besöksförbud. Skälet till detta är att man ser att det är viktigt att barnen känner sig skyddade och trygga innan de kan börja berätta om vad som hänt och bearbeta sina känslor kring vad de varit med om.

Ett besöksförbud mellan föräldrarna ger enligt verksamheterna inte barnen den tryggheten då det inte är ovanligt med delad vårdnad eller umgängesrätt. Besöksförbudet mellan föräldrarna innebär därför ofta inte något reellt skydd för barnen. Det innebär snarare enligt verksamheterna att ett större ansvar läggs på barnen som ofta används som "mellanhand". I och med ett besöksförbud blir barnen den enda länken mellan föräldrarna, och de får många gånger föra vidare meddelanden och förtäckta hot från den ena föräldern till den andra. När skyddade personuppgifter förekommer blir det ofta ett ännu större ansvar som läggs på barnen, som då måste tänka på att inte avslöja var de bor, oavsett påtryckningar.

Sammanfattningsvis poängterar dessa verksamheter att barnens version bör höras i större utsträckning då deras bild kan skilja sig från föräldrarnas. Då barnen ofta har mycket svårt att tala om dessa komplicerade saker anser de som intervjuats att det är viktigt att det finns fler personer som har kompetens att tala med barn som befunnit sig i sådana här situationer. Barnen har ofta svårt att skilja på vad som gjorts mot dem personligen och mot deras förälder då de sällan kan skilja på sig själva och familjen. Samtliga personer Brå talat med påtalar barnens behov av att känna sig säkra och trygga innan de kan berätta om vad som hänt. Att de kan känna sig säkra på att deras berättelse inte hamnar hos fel person är avgörande.

Rättsväsendets perspektiv

Brå:s studie visar att det är relativt vanligt att parterna i besöksförbudsärenden har underåriga barn. Det är rimligt att dessa barn har bevittnat en hel del av det som föregått besöksförbudet. Det är emellertid ovanligt

att en ansökan om besöksförbud lämnas och beviljas för ett underårigt barns räkning. Som en förklaring till det låga antalet beviljade besöksförbud för underåriga anger de åklagare Brå talat med att det i dessa ansökningar är ovanligt att brott begåtts direkt mot barnet och att det därför inte finns någon risk för fortsatt brottslighet mot barnet. Det som, enligt åklagarna, krävs för att ett barn skulle omfattas av ett besöksförbud är att barnet har varit direkt utsatt för brott och att denna risk kvarstår.

Åklagarna har även fått svara på vilka problem som kan uppstå vid besöksförbud när de som ansöker om besöksförbud har gemensamma barn. De vanligaste svaren är att förekomsten av gemensamma barn kan vara ett problem i sig när det gäller att bevilja besöksförbud. Ett par åklagare menar att det kan bli problem med att bevisa överträdelser av besöksförbudet när parterna har gemensamma barn och där umgänget med barnen ofta används som förklaring till kontakterna.

En pågående skilsmässa eller vårdnadstvist gör, enligt flera åklagare, att man är mer försiktig med ett beviljande när någon av föräldrarna ansöker. De åklagare Brå talat med är rädda för att besöksförbud kan medverka till att vårdnadsfrågan påverkas på felaktiga grunder då ett besöksförbud kan beviljas utan att tidigare brott kunnat konstateras.

Föräldrabalken 6 kap. 2 § ändrades den 1 juni 2006, och där anges nu att vid beslut om vårdnad, boende och umgänge ska bland annat hänsyn tas till ”risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar...”.⁶⁹ Intervjuerna med åklagare gjordes innan denna ändring trädde i kraft, men i och med denna lagändring skulle ett beviljat besöksförbud kunna visa att en sådan risk finns. Å andra sidan kan ett beviljat besöksförbud tolkas som att risken är eliminerad då besöksförbudet ska verka brottsförebyggande.

Ett antal åklagare hävdar att umgängesrätten kan påverka beslutet om besöksförbud. Andra menar att det inte ska påverka beslutet eftersom de praktiska frågorna kring umgänget är något som är upp till socialtjänsten att lösa när ett besöksförbud utfärdas.

Det tycks alltså sammanfattningsvis som att gemensamma barn i besöksförbudsärenden ofta innebär ett problem i rättsväsendets ögon. Vårdnadstvister och umgänge försvårar bedömningen och beslutet. Man kräver att barnen ska ha varit direkt utsatta för brott för att besöksförbud ska utfärdas för barnens räkning, och det finns en rädsla för att ett beviljat besöksförbud skulle kunna användas som ett ”slagträ” i en vårdnadstvist.

⁶⁹ Föräldrabalken 6 kap. 2 § Lag 2006:458.

Socialtjänsten måste alltid få kännedom om barn i besöksförbudsärenden

Föräldrarna i Brå:s enkätmaterial efterfrågar mer kontakter med socialtjänsten och fler möjligheter till stöd för deras barn. I Brå:s delrapport⁷⁰ påtalades behovet av att socialtjänsten tar en mer aktiv roll i besöksförbudsärenden. I delrapporten diskuteras även polisens rutiner för att kontakta socialtjänsten, och Brå efterlyser en tydligare samverkan mellan polis och socialtjänst för att säkerställa att socialtjänsten får information om dessa barn. Polisen har enligt 3 § polislagen skyldighet att snarast underrätta socialtjänsten om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Domstolar och åklagare som beslutar om besöksförbud har också enligt förordning⁷¹ skyldighet att genast underrätta socialtjänsten om parterna som berörs av ett utfärdat besöksförbud har gemensamma barn under 18 år. (När besöksförbud avseende gemensam bostad utfärdas ska socialtjänsten alltid underrättas.)

I en undersökning gjord av Rädda Barnen⁷² visade det sig att socialtjänsten endast hade kunskap om en tredjedel av undersökningens polisanmälningar av misstänkt kvinnomisshandel där det framgår att barn bevittnat våldet eller befunnit sig i närheten av det. Svaren från Brå:s enkät stödjer Rädda Barnens resultat då enkäten visar att endast en femtedel av de svarande som har barn har haft någon kontakt med socialtjänsten.

Det verkar således som att endast en mindre andel av barnen kommer till socialtjänstens kännedom. Samtliga barnverksamheter som Brå talat med har bilden av att rättsväsendet är dåliga på att informera socialtjänsten när barn finns med i bilden vid besöksförbudsärenden. De påtalar även behovet av en ökad medvetenhet och kompetens inom socialtjänsten när det gäller att hantera och uppmärksamma barn som befunnit sig i våldsamma familjesituationer. Man menar även att socialtjänsten idag inte är organiserad på ett sådant sätt att den skulle ha möjlighet att ta emot alla barn om polisen rapporterade in alla fall där barn finns med i bilden.

Den 15 november 2006 trädde en ändring i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen i kraft som lyfter fram barnens situation och förtydligar socialtjänstens ansvar gentemot de utsatta barnen.⁷³ Ändringen innebär att ”barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd eller hjälp”. Regeringen anger som skäl till införandet av bestämmelsen att det är angeläget att i större utsträckning än tidigare uppmärksamma barn som bevittnat våld och se till deras behov.

⁷⁰ Brå. *Nya regler om besöksförbud*. Delrapport (2005).

⁷¹ 4 a § förordning (1988:691) om tillämpning av lagen (1988:688) om besöksförbud.

⁷² Rädda Barnen (2003). *Anmälningarna som försvann*.

⁷³ Prop. 2005/06:166. *Barn som bevittnat våld*.

I propositionen framgår att lagändringen inte innebär någon större ändring i rättsligt hänseende men att den ska markera att de barn som bevittnar våld eller andra övergrepp mot närstående vuxna är offer för brott. Ändringen ligger även i linje med den tidigare ändringen i föräldrabalken. Från och med den 15 november ska även barn som bevittnat ett brott som varit ägnat att skada tryggheten kunna få brottsskadeersättning.

Stödinsatser för barnen

Allt fler särskilda verksamheter för barn som upplevt våld i hemmet

Under de senaste åren har allt fler verksamheter vuxit fram som riktar sig till barn som upplevt att deras mamma utsatts för hot och våld av deras pappa eller annan partner.⁷⁴ Fil.dr Maria Eriksson har gjort en kartläggning också av dessa verksamheter, deras omfattning och innehåll.⁷⁵ Hon bedömer att det finns sådana verksamheter på ett 90-tal platser i landet år 2006. De allra flesta har startat efter år 2000. Verksamheternas inriktning och arbetssätt varierar, men fyra typer av insatser kan identifieras:

- Individuellt krisstöd
- Grupper för barn (arbetssättet i dessa grupper liknar dem som används i grupper för barn till missbrukare)
- Insatser för barnet och mamman
- Ytterligare insatser på skyddade boenden.

I studien ingår även en kartläggning över i vad mån och i så fall hur barnpsykiatri (BUP) arbetar med denna grupp av barn. Kartläggningen visar att en del mottagningar uppfattar att barnen hör till deras målgrupp medan andra anser att det mer är socialtjänstens ansvar att göra insatser för barnen. Erikssons bedömning är att det finns en risk att de barn som är mest traumatiserade till följd av sina upplevelser inte får den hjälp från psykiatri som de kan behöva, dels för att BUP inte alltid ser dem som sin målgrupp, dels för att man vid många BUP-mottagningar inte har utvecklat någon speciell kompetens för att behandla dessa barn.

⁷⁴ Detta bekräftas även i Socialstyrelsens kartläggning av öppna insatser inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård. Se *Öppenvårdens former*.

⁷⁵ Näringsdepartementet. *Mäns våldsutövande – barns upplevelser. En kartläggning av interventioner, kunskap och utvecklingsbehov*.

Barnahus som insats

Sedan februari 2005 har en försöksverksamhet med Barnahus pågått.⁷⁶ Syftet är att de utredningar som görs i samband med misstankar om att ett barn har utsatts för ett ”allvarligt brott”⁷⁷ ska vara anpassade till barnen. Barnen ska inte behöva ha kontakter med polis, åklagare, rättsmedicin, socialtjänst och barnpsykiatri på olika platser utan endast behöva komma till ett ställe, och de ska inte i onödan utsättas för upprepade förhör och intervjuer av olika personer och för olika syften. En nära samverkan under gemensamt tak ska enligt direktiven ge förutsättningar för utbyte av information och kunskap⁷⁸.

Möjligtvis skulle Barnahus kunna vara det ställe som stödverksamheterna frågar efter i besöksförbudsärenden för att barnen ska våga berätta om sina upplevelser för rättsväsendet och på så sätt möjliggöra ett beslut om besöksförbud. Det förutsätter att Barnahuset inte bara ser barn som själva utsatts för våld som sin målgrupp, utan även barn som bevittnat våld men inte själva blivit utsatta. Hösten 2006 var det endast två av de sex Barnahuset som hade det synsättet. Andra inskränkte sin målgrupp till barn som var målsägare i straffrättslig bemärkelse.

⁷⁶ Försöket pågår i Göteborg, Linköping, Malmö, Stockholm, Sundsvall och Umeå.

⁷⁷ Samverkansgruppen som utför regeringens uppdrag har definierat den primära målgruppen som ”personer under 18 år som misstänks ha blivit utsatta för ett allvarligt brott som är riktat mot den unges liv, hälsa, frihet eller frid”. Samverkansgruppen utesluter emellertid inte att barn som bevittnat våld kan uppmärksammas på olika sätt inom ramen för verksamheten.

⁷⁸ Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och Rättsmedicinalverket. *Barnahus – försöksverksamhet med samverkan under ett tak vid misstanke om brott mot barn*. Delrapport 2006-06-15.

Referenser

- Almqvist, K & Broberg, A. (2004). *Barn som bevittnat våld mot mamma: en studie om kvinnor och barn som vistats på kvinnojourer i Göteborg*. Göteborg: Göteborgs stad, Lundby.
- Barnombudsmannen. (2004). *Upp till 18*. BR 2004:06.
- Barnombudsmannen. (2005). *När tryggheten står på spel*. BR 2005:02.
- Brinkerhoff, M. B. & Lupri, E. (1988). *Review Essay: The new scholarship on family violence*. Journal of women in culture and society, nr 8.
- 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: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet (2003). *Besöksförbud. En utvärdering av lagen och dess tillämpning*. Brå-rapport 2003:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Erez, E, Ibarra, P. R. (2004). *Electronic monitoring of domestic violence cases – study of two bilateral programs*. Federal probation. A journal of correctional philosophy and practice. Centre for Crime and Justice Studies. Oxford University Press.
- Erez, E, & Ibarra, P. R. (2006). *Making your home a shelter*. British journal of criminology.
- Estrada, F. & Nilsson, A. (2004). *Exposure to threatening and violent behaviour among single mothers*. British journal of criminology, nr 44 (2).
- 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.
- Justitiekottet (1990). *Våldsbrott och brottsoffer*. 1989/90:JuU5.
- Justitiekottet (2003). *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer*. 2002/03:17.
- Kommittédirektiv 2006:84. *Förstärkt skydd för personer som utsätts för hot eller förföljelse*.
- McKeown, K & Kidd, P. (2002) *Men and domestic violence: What research tells us*. Dublin: Stationery Office.
- Mirrless-Black, C. (1999). *Domestic Violence: Findings from a new British crime survey self-completion questionnaire*. London: Home Office research study 191.
- Näringsdepartementet (2006). *Mäns våldsutövande – barns upplevelser. En kartläggning av interventioner, kunskap och utvecklingsbehov*. Stockholm: Fritzes.
- Polismyndigheten i Uppsala län (2005). *Upprepad utsatthet för brott. En kartläggning av anmälningar avseende våld mot kvinnor i nära*

- relation, bostadsinbrott samt rån och inbrott i butik.* Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Proposition 1987/88: 137. *Regeringens proposition om besöksförbud. Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer.*
- Proposition 2002/03: 53. *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*
- Proposition 2002/03: 70. *Regeringens proposition. Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer.*
- Proposition 2005/06: 166. *Barn som bevittnat våld.*
- Proposition 2006/07:38. *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.*
- Renzema, M & Mayo-Wilson, E. (2005). *Can electronic monitoring reduce crime for moderate to high-risk offenders?*, Journal of Experimental Criminology, nr 1.
- Rädda Barnen. (2003). *Anmälningarna som försvann.* Stockholm. PartnerPrint.
- Rikspolisstyrelsen (1999). *Polislagen med kommentarer.* Borlänge: DalaPrint Media.
- 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).
- Socialstyrelsen (2006). *Kostnader för våld mot kvinnor. En samhälls-ekonomisk studie.* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2006). *Öppenvårdens former. En nationell kartläggning av öppna insatser av socialtjänstens barn- och ungdomsvård.* Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2006:65. *Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:66. *Makt att forma samhället och sitt eget liv: jämställdhetspolitiken mot nya mål.* Stockholm: Fritzes.
- Straus, M. A et al. (1980). *Behind closed doors.* New York: Anchor Press/Doubleday.
- Tjaden, P. & Thoennes, N. (2000). *Extent, nature and consequences of intimate partner violence: Findings from the national violence against women survey.* Washington, DC. Department of justice, National institute of justice.
- Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Rättsmedicinalverket (2006). *Barnahus – försöksverksamhet med samverkan under ett tak vid misstanke om brott mot barn.* Delrapport 2006-06-15.
- Öhlin, L. (2006). *Besöksförbud. En genomgång av besöksförbudshandlingen i Uppsala län.*

Bilagor

Bilaga 1. Metod

De 409 ansökningarna

Materialet härrör från landets tre största polismyndigheter (Stockholm, Västra Götaland och Skåne) och avser samtliga dokument som hör till de ärenden i vilka ansökningar om besöksförbud förekommer under år 2003. Urvalet har skett genom att slumpmässigt och per myndighet ta ut 70 beviljade och 70 avslagna ansökningar om besöksförbud ur polismyndigheternas register. Polismyndigheterna har därefter tagit fram samtliga dokument som hör till ärendet. Materialet inrymmer särskilt följande dokument: ansökan om besöksförbud, beslut, anmälningar om brott, förhör, rättsintyg, förundersökningsprotokoll, personalia samt beslag. Alla dessa dokument återfinns inte alltid i ett och samma ärende. Normalt ingår ansökan, beslut samt en eller ett par anmälningar om brott samt den berördes inställning till besöksförbud. Detta material har använts för att beskriva de relationer och situationer som lett fram till ansökningar om besöksförbud.

I samtliga tabeller som jämför ärenden som beviljats och avslagits har ärenden där beslut saknas eller där beslut om avskrivning gjorts tagits bort. Ärenden med beslutskod som innebär att ärendet avskrivs är enligt Åklagarmyndigheten ärenden som i deras register antingen har skrivits över på grund av tidigare och felaktiga uppgifter från kammaren eller ärenden som flyttats från kammaren (till en annan kammare). Polisens material i dessa ärenden har använts för att beskriva parternas situation efter samråd med Åklagarmyndigheten. Avskrivna utgör alltså en tredje kategori, tillsammans med ärenden där Brå inte hittat åklagarens beslut. Av de totalt 409 ärenden som innehåller övrig dokumentation saknar tre ärenden beslut och nio har avskrivits. 397 ärenden är därför antalet ärenden som används i tabeller som jämför beviljade från avslagna ansökningar.

Enkäter till berörda

Brå har under våren och hösten 2006 skickat ut enkäter dels till personer som ansökt om besöksförbud och fått ansökan beviljad, dels till personer som fått avslag samt även personer som ålagts besöksförbud. Enkäterna har distribuerats med hjälp av tio polismyndigheter som valts ut på grundval av sin storlek och sitt geografiska läge. De polismyndigheter som ingått i studien är: Blekinge, Dalarna, Jämtland, Kronoberg, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Uppsala, Västra Götaland samt Östergötland. Varje polismyndighet fick ett antal enkäter att distribuera som motsvarade antalet besöksförbud per månad inom denna myndighet. Detta har medfört att 75 procent av enkäterna delats ut i de tre storstadsregionerna.

Sammanlagt har 476 enkäter delats ut⁷⁹ och 263 stycken har inkommit till Brå. Dessa bestod av 176 svar från personer som beviljats besöksförbud, 59 svar från personer som fått avslag på sin ansökan och 28 svar från personer som ålagts besöksförbud. Totalt ger det en svarsfrekvens på 55 procent.

En av anledningarna till den låga svarsfrekvensen är att Brå inte haft någon möjlighet att skicka ut påminnelser eftersom Brå inte haft tillgång till personernas namn och adressuppgifter. Då bortfallet är 45 procent går det inte att med säkerhet säga att de svarande är representativa för alla som ansökt om besöksförbud. För att få en uppfattning om huruvida materialet kan tänkas vara snedfördelat har vissa variabler jämförts med motsvarande variabler i ansökningsmaterialet. Ansökningsmaterial har samlats in i de tre storstadsregionerna, och då två tredjedelar av enkäten delats ut i dessa regioner bör en sådan jämförelse vara möjlig. Analysen visar att de två materialen inte skiljer sig nämnvärt åt vad gäller längden på besöksförbuden eller de ansökandes ålder och kön (det är något fler kvinnor i enkätmaterialen). Det rör det sig även om samma typer av relationer i de två materialen.

Utifrån samtal med de poliser som hjälpt Brå att distribuera enkäten bedömer Brå att personer som inte behärskar det svenska språket är överrepresenterade bland dem som inte besvarat enkäten. Det går heller inte att utesluta att personer som lever under särskilt svåra omständigheter haft mindre möjligheter att besvara enkäten. Ett sådant bortfall är ett generellt problem i enkätstudier. Det är emellertid sannolikt att Brå:s enkät riktar sig till en grupp där dessa personer utgör en stor andel av det totala antalet tillfrågade och svarar för en större andel av bortfallet. Ansökningsmaterialet visar att knappt hälften av dem som ansökte om besöksförbud i de tre storstadsområdena var utlandsfödda. Ansökningsmaterialet har även visat att det i besöksförbudsärenden finns en överrepresentation av personer som lever i en särskilt svår social situation.

Även om bortfallet är relativt stort, kan de svarandes många erfarenheter ändå ge ny och viktig information om förhållanden och erfarenheter i samband med ett besöksförbud. Trots allt har åsikter och information från 263 personer med erfarenheter kring besöksförbud fångats upp. För att rättvist kunna beskriva situationen för den grupp personer som inte behärskar det svenska språket krävs emellertid en särskild studie som Brå inte haft möjlighet att genomföra i samband med denna rapport.

⁷⁹ Fördelningen på de utdelade enkäterna var 313 enkäter till personer som beviljats besöksförbud, 109 enkäter till personer som fått avslag och 54 enkäter till personer som ålagts besöksförbud.

Tidigare och senare brott bland personer som blivit föremål för ansökan om besöksförbud

Urvalet består av samtliga personer som under 2004 blev föremål för ansökan om besöksförbud. Därefter har personer med felaktiga personnummer och andra beslut i Åklagarmyndighetens register än beviljade och avslag tagits bort (främst ärenden där beslutskoden angett att ärendet avskrivits eller överflyttats). Brå har också tagit bort dubletter av personer och beslut. Materialet innehöll efter dessa borttaganden 5 030 unika personer och ärenden. När Brå skapade gruppen med personer som inte ålagts besöksförbud har personer som endast fått beslut om avslag valts ut för att få en renodlad grupp. Om en och samma person förekommit flera gånger med samma beslut vid olika tillfällen har Brå slumpat ett av dessa ärenden för att få en referenspunkt för kontroll av tidigare och senare brottsanmälningar.

I tabellen ingår de brott som har begåtts 3 år före beslutet och 1 år efter beslutet. Tiden har beräknats genom att beräkna antalet dagar mellan brottsdatum och beslutsdatum. Eftersom det inte fanns fullständiga datum i filen från åklagarmyndigheten utan bara år och månad har beslutsdatumet schablonmässigt satts till den 15:e i angiven månad. De brott som har begåtts samma dag som beslutet räknas in i kategorin 1 år efter beslut. Det innebär en skillnad jämfört med Brå:s tidigare rapport (Brå-rapport 2003:2), då exakta datum för beslut om att utfärda besöksförbud hämtades från Brå:s egna register. När det gäller gruppen som fått avslag, skapades denna grupp på samma sätt som i den tidigare rapporten, nämligen genom att schablonmässigt använda den 15:e i besluts månaden.

Personerna har matchats mot misstankeregistret för åren 2001–2005, dvs. 3 år före beslut och 1 år efter beslut. De misstankar som har plockats fram rör de brott mot person som användes i Brå:s tidigare rapport (Brå-rapport 2003:2). I underlaget till tabellerna 7 och 8 har inte misstankar för brott mot överträdelse av besöksförbud tagits med. Uttaget från misstankeregistret för tabell 8 gjordes den 2 november 2006.

Bilaga 2. Statistik om parternas socioekonomiska situation

Tabell 1. Berörda personers utbildningsnivå i förhållande till genomsnittet i de tre storstadsregionerna och Sverige år 2003.⁸⁰ Radprocent.

Högsta utbildningsnivå	Förgymnasial utbildning	Gymnasial utbildning	Eftergymnasial utbildning
Ansökande i urvalet	30	47	23
Motparter i urvalet	38	46	16
Genomsnitt i storstäderna	15	47	38
Genomsnitt i riket	22	47	31

Tabell 2. Berörda personer som saknar sysselsättning (med eller utan kontrolluppgift) i förhållande till de tre storstadsregionerna och Sverige år 2003. Procent.

	Utan sysselsättning
Ansökande i urvalet	49
Motparter i urvalet	58
Genomsnitt i storstäderna	13
Sverige	34

Tabell 3. Berörda personers disponibla inkomst (baserat på familj) i förhållande till de tre storstadsregionerna och Sverige år 2003. Radprocent.

Disponibel inkomst	1:a kvartilen	2:a kvartilen	3:e kvartilen	4:e kvartilen
Ansökande i urvalet	22	33	30	15
Motparter i urvalet	43	29	19	9
Genomsnitt storstäderna	9	18	26	47
Sverige	15	19	27	39

Personer i den första kvartilen har den lägsta disponibla inkomsten och de som ligger i den fjärde kvartilen har den högsta.

Tabell 4. 923 personer tillhörande familjer som mottagit socialbidrag i förhållande till de tre storstadsregionerna och Sverige år 2003. Procent.

	Socialbidrag
Ansökande i urvalet	42
Motparter i urvalet	39
Genomsnitt i storstäderna	3
Sverige	5

⁸⁰ Genomsnittet i Sverige samt för de tre storstadslänen är baserade på nattbefolkningen i åldersintervallet 20–74 år under år 2003. Detta gäller också de följande tabellerna som redovisar Brå:s urval i jämförelse med storstadslänen och landet som helhet.

Tabell 5. Berörda personers födelse land i förhållande till de tre storstadsregionerna och Sverige år 2003. Radprocent.

Födelse land	Sverige	Norden (ej Sverige)	Övriga Europa ¹	Övriga länder
Ansökande i urvalet	59	3	10	28
Motparter i urvalet	52	4	9	35
Genomsnitt i storstäderna	85	4	5	6
Sverige	85	4	5	6

¹Europa inklusive f.d. Sovjetunionen och Turkiet (exklusive de nordiska länderna).

Tabell 6. Fördelning av beslut i 397 ärenden med avseende på förundersökningsprotokoll (FUP) rörande anmälda brott.⁸¹ Radprocent.

Typ av brott	FUP	Ej FUP	FUP %	Ej FUP %
Grova brott (n=191)	95	96	50	50
Ej grova brott (n=158)	57	101	36	63

⁸¹ I 48 av dessa 397 ärenden har varken grova eller ej grova brott anmälts. Andra brott kan dock ha anmälts, som till exempel narkotika- och trafikbrott.