



UPPSALA
UNIVERSITET

Nationellt centrum för
kvinnofrid

National Centre for
Knowledge on Men's Violence
Against Women

SE-751 85 Uppsala

Besöksadress/Visiting address:
Akademiska sjukhuset
Ingång 17

Uppsala University Hospital
Entrance 17

Telefon/Phone:
+46 18 611 27 93
www.nck.uu.se

info@nck.uu.se

Remissvar
Dnr: NCK 2024/15

Justitiedepartementet
Straffrättsenheten

**Nationellt centrum för kvinnofrids (NCK) remissvar över
delbetänkandet: "En effektivare kontaktförbudslagstiftning –
ett utökat skydd för utsatta personer" SOU 2024:13**

Sammanfattning

NCK välkomnar utredningens förslag som syftar till att göra lagen om kontaktförbud tydligare, modernare och mer effektiv. Bredare insatser krävs för att kontaktförbud verkligen ska få en förebyggande effekt och öka skyddet för våldsutsatta.

Samtidigt ser NCK med oro att lagen om kontaktförbud och dess tillämpning i nuläget:

- inte får önskad effekt. För få kontaktförbud beviljas eftersom tillämpningen av lagen är begränsad. Berörda myndigheter har möjligheter som inte tas till vara på grund av bristande förutsättningar och resurser;
- i praktiken innebär att våldsutsatta har svårt att förstå processen för att ansöka om och få beviljat kontaktförbud;
- sällan är kopplat till elektronisk övervakning trots positiva effekter av att fokus och bevisbördan då flyttas till förbudspersonen.

NCK vill framföra följande synpunkter på utredningen:

- Relevant, tillförlitlig, begriplig och kontinuerlig information behöver ges till våldsutsatta kvinnor om hur ett kontaktförbud fungerar. Detta är centralt för att öka möjligheten till känsla av skydd och kontroll, och i förlängningen förstärka förtroendet för implementerande myndigheter.
- Utifrån ett brottsofferperspektiv är tidsaspekten viktig. Längre handläggningstider, glapp mellan ett gammalt och nytt utfärdande av kontaktförbud eller mellan ansökan och utfärdande samt osäkerhet om vad som

händer efter ett kontaktförbud kan få allvarliga konsekvenser för brottsoffrets trygghet, autonomi och möjligheter att uppfylla grundläggande behov.

- Det är av stor vikt att tillämpningen av kontaktförbud blir lika över landet, och att strukturerade riskbedömningar används konsekvent. NCK:s förhoppning är att fler evidensbaserade verktyg och metoder, utöver de som föreslås i utredningen, används för att öka skyddet för brottsoffret.
- NCK vill betona att vårdnadstvister är en situation då kontaktförbud kan få önskad effekt och ha betydelse för de enskildas säkerhet. Det som benämns som ”eftervåld” är särskilt tydligt förknippat med att den utsatta har gemensamma barn med förövaren och där skyddspersonen ofta är i pågående vårdnad-, boende, umgängestvist.
- NCK saknar en mer nyanserad och bred diskussion om skydd för våldsutsatta utifrån ett brottsofferperspektiv, där olika sårbarheter blir synliga för att säkerhetsställa att alla medborgare får samma skydd.

Synpunkter enligt utredningens disposition:

1. Författningsförslag

NCK tillstyrker författningsförslagen som fokuserar på att göra lagtexten tydligare. Det är viktigt att samverka mellan olika instanser fungerar på ett ändamålsenligt sätt och därför är förslagen i avsnitt 1.6 till 1.8 betydelsefulla.

4. Internationell utblick

NCK hade önskat en bredare internationell jämförelse för att få förståelse för hur den svenska lagen står sig internationellt, inte minst i tillämpningen. Finns det andra alternativ som fungerar väl i andra länder som skulle kunna tillämpas i Sverige?

5. Statens ansvar att förebygga brott

Genom Europakonventionen har Sverige ”due diligence” gentemot sina medborgare, det vill säga att staten ska förebygga att någon utsätts för brott. NCK:s uppfattning är att det därför finns lagutrymme för att använda strukturerade riskbedömningar som metod. Idag används det dock i begränsad utsträckning på grund av brist på resurser och kunskap. Detta styrks av Riksrevisionens i deras aktuella rapport¹ och är något som bör prioriteras. Utredarens förslag är ett steg i rätt riktning.

Utöver ändringar i lagstiftning bör även fler kompletterande åtgärder övervägas, såsom kunskapshöjning och ökad resurssättning hos berörda myndigheter. Fler riktade satsningar likt det regeringsuppdrag som NCK och Jämställdhetsmyndigheten fått för att utforma ett stödmaterial för rättsväsendet behövs.

6. Statens skyldighet att skydda respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna

Brottsofferperspektivet måste ha högsta prioritet när det gäller våld i nära relationer. Konsekvensen av att inte utfärda ett kontaktförbud innebär att den våldsutsattas fri- och rättigheter begränsas. Detta finns till viss del med som perspektiv i kap. 5 men NCK hade önskat att tyngdpunkten låg mer på brottsoffrets behov av skydd, än på de begränsningar ett kontaktförbud innebär för förbudspersonen.

¹ Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet (RiR 2024:1)

7. Tillämpningen av lagen om kontaktförbud

7.2 Statistik

NCK oroas över att glappet mellan ansökningar om kontaktförbud och beviljade kontaktförbud (tabell 7.2) är stort och att de flesta avslag sker för att förutsättningar saknas för beslut. Vittnesmål till Kvinnofridslinjen visar att det är svårt att förstå processen och hur den våldsutsatta ska gå tillväga för att ansöka om kontaktförbud, vilket kan vara en förklaring till att många ansökningar saknar tillräcklig grund för beslut.

I tabell 7.3 framkommer stora regionala skillnader i utfärdade kontaktförbud. Det är av vikt att rutinerna för när och hur kontaktförbud utfärdas är lika över landet. NCK:s förhoppning är att fler verktyg och strategier, utöver de åtgärder som utredningen föreslår, används för jämlik tillämpning över landet.

7.4.1 Hearing med brottsoffer- och kvinnorätsorganisationer

Organisationer som jobbar med hedersrelaterat våld vittnar om att kontaktförbud i dessa fall är mindre verksamt på grund av att fler personer är inblandade, något som är viktigt att analysera ytterligare.

Många förbudspersoner rör sig i gränsområdet för vad som är tillåtet inom kontaktförbudslagstiftningen. Exempel på detta är att gemensamma barn får nya telefoner med inställningar som kan visa GPS-position eller att förbudspersonen rör sig nära området utan att överträda för att skapa osäkerhet. Många samtal till Kvinnofridslinjen vittnar också om att förövaren ringer från skyddat nummer vilket gör att skyddspersonen svarar, och därefter, på grund av rädsla, inte lägger på eller avslutar samtalet. Det gör det svårt att bevisa att kontaktförbudet har överträtts då skyddspersonen ”frivilligt” besvarat samtalet.

7.4.3 Utredarens hearings och åklagarintervjuer

NCK vill starkt betona vikten av att ett enhetligt system för att utfärda kontaktförbud prioriteras, något som också påpekas av Riksrevisionen i sin aktuella rapport.² Detta är något som bör prioriteras och utredarens förslag är ett steg i rätt riktning.

NCK har förståelse för att åklagare ser det som svårhanterligt med kontaktförbud i förhållande till vårdnadstvister, och att

² Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet (RiR 2024:1)

försiktighet därför tillämpas i utfärdandet av kontaktförbud. Det bör dock betonas att det är just i dessa riskfyllda moment ett kontaktförbud kan få önskad effekt. När en våldsutsatt (ofta en kvinna) lämnar en våldsutövande partner (ofta en man) är det vanligt att våldet eskalerar och risken för dödligt våld ökar markant. Det vi benämner som "eftervåld" är särskilt tydligt förknippat med att den utsatta har gemensamma barn med förövaren. Det finns således särskilt stora behov av skyddsåtgärder, som exempelvis kontaktförbud, i samband med vårdnadstvister. Därför är det olyckligt och riskfyllt med försiktighet i utfärdandet av kontaktförbud just i sådana fall.

7.5 Grevios granskning av Sverige

Europarådets expertgrupp GREVIO:s synpunkter på hur Sverige fullföljer artiklarna 52 och 53 i Istanbulkonventionen visar på behovet av fler akuta förbudsåtgärder i den bemärkelsen som avses i artikel 52. Utredningen påpekar att det finns andra mekanismer på plats (exempelvis häktning), men NCK anser att tiden för att utfärda kontaktförbud också behöver kortas.

8. En modern och ändamålsenlig kontaktförbudslagstiftning

NCK instämmer i behovet av en reform där tidigare brottslighet inte ges en avgörande betydelse i utfärdandet av utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud. Befintlig kunskap tyder på att få anmäler brott i nära relationer och att många kvinnor är utsatta för fysiskt, psykiskt och/eller sexuellt våld. Brottsförebyggande rådet uppskattar att omkring 80% av våldet mot kvinnor aldrig polisanmäls. Detta är viktiga argument för varför en riskbedömning, och inte tidigare domar för brott, bör vara centrala i utfärdandet av kontaktförbud.

8.2.1 Den brottspreventiva funktionen behöver förstärkas

NCK tillstyrker förslaget om särskilt utvidgade kontaktförbud som innefattar ett större förbudsområde. Om de områden som avses är så pass stora att det minskar risken att skyddspersonen ser eller påverkas av förbudspersonen, stärks den utsattes fri- och rättigheter.

Utredarens förslag att bedömningen ska vila på riskbedömning går i linje med den forskningssammanställning NCK genomfört och som visar att strukturerade riskbedömningar lämpar sig bäst i det här avseendet. Sådana bör användas i betydligt större utsträckning än idag.

8.2.2 Den tekniska utrustningen för elektronisk övervakning behöver förbättras

Den tekniska utvecklingen går fort framåt, och NCK önskar se Sverige i framkant vad gäller utrustning för elektroniskt övervakat kontaktförbud. Resurser bör tillföras för att Polismyndigheten ska kunna använda sig av förbättrade verktyg, då förbudspersoner använder sig av alltmer avancerad teknik för att trakassera och hota skyddspersoner.

8.2.3 Frågor kring handläggningen behöver vara ändamålsenligt reglerade

Utifrån Grevios granskning av Sverige och berättelser från utsatta kvinnor som vittnar om att våldet eskalerar fort i sårbara situationer såsom skilsmässa eller separation, anser NCK att en snabb handläggning och utfärdande av kontaktförbud bör vara prioriterat.

8.2.4 Förutsättningarna för att kombinera ett kontaktförbud med andra skyddsåtgärder behöver förbättras

Samverkan är ofta centralt för skydd till utsatta personer, likaså kombinationen av olika insatser. Här pekar flera utredningar på att just kombinationen av skyddsåtgärder är av vikt för att förebygga våld. Bland kvinnojourer, myndigheter och andra aktörer finns stor samlad erfarenhet som är viktig att ta tillvara. NCK fortsätter gärna dialogen med regeringen och andra aktörer om stärkt myndighetssamverkan.

8.3.2 Risk för otillbörlig övervakning ska utgöra en grund för kontaktförbud

NCK tillstyrker förslaget om att risken för otillbörlig övervakning ska utgöra en grund för kontaktförbud. Förslaget berör de beteenden som är svåra att lagföra men som innebär lidande för den utsatta. Utredningens forskningssammanställning pekar på att psykiskt våld och kontrollerande beteende får fler negativa konsekvenser än fysiskt våld och är en risk som inte alltid tas på allvar.

8.3.4 Fler omständigheter ska beaktas vid riskbedömningen

NCK bekräftar att en nyanserad, strukturerad riskbedömning tjänar syftet att utfärda kontaktförbud och bör användas av berörda myndigheter. Nuvarande praxis att tidigare begångna brott är en förutsättning för att utfärda kontaktförbud är problematisk. Våldsutövandet tar sig många olika uttryck, ibland på sätt som inte går att eller är på gränsen att kunna lagföra, samtidigt som det finns en överhängande risk att våldet eskalerar.

NCK tillstyrker utredningens förslag att Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten ges i uppdrag att gemensamt se över hur användningen av strukturerande riskbedömningar kan öka i ärenden om kontaktförbud. Vi vill också i detta sammanhang påminna om att NCK i samarbete med Jämställdhetsmyndigheten ska ta fram stödmaterial som innefattar information och sprida kunskap om våldets orsaker, omfattning och konsekvenser med särskilt fokus på rättsväsendet.

8.3.7 Det geografiska områdets storlek vid särskilt utvidgade kontaktförbud

Flera exempel har kommit till NCK om hur förbudspersoner rör sig precis vid gränsen till kontaktförbudsområdet, utan att överträda, och då ser eller syns av skyddspersonen. Detta skapar rädsla och oro för eskalering av våld. Att skyddsbehovet sätts i centrum, med större marginal i ett geografiskt område, stärker möjligheten för människor som utsätts för våld att leva ett friare liv.

8.4.4 Bör elektronisk övervakning vara obligatoriskt i vissa fall?

Utredaren argumenterar att det innebär ett alltför stort ingripande på den personliga integriteten och att proportionalitetsprincipen är viktig, samt att de flesta av de grövre fallen oftast ändå landar i utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud som möjliggör elektronisk övervakning. Samtidigt visar statistiken att få fall av särskilt kontaktförbud kombineras med elektronisk övervakning, trots att många aktörer anser det är ett effektivare sätt att förebygga allvarligare brott. För skyddspersonen innebär det också en betydande lättnad att bevis direkt hamnar hos polis och kan följas upp. Att utvidga möjligheten för elektronisk övervakning skulle öka brottsoffrets skydd. NCK föreslår att en individuell bedömning skulle kunna göras utifrån ett omvänt perspektiv, där utgångspunkten är att elektronisk övervakning ska användas för att skydda skyddspersonens fri- och rättigheter och att särskilda skäl bör finnas för att *inte* utfärda elektronisk övervakning.

8.5 En effektiv handläggning

Många av de samtal NCK får in via Kvinnofridslinjen vittnar om rädslan och oron som kvinnor har inför, under och efter att ett kontaktförbud beslutas. Det kan innebära rädsla för vad som händer om det blir ett glapp mellan förlängt kontaktförbud ifall det inte ansöks i tid, eller om förbudspersonen inte överträder kontaktförbudet och detta ger färre skäl för att utfärda ett nytt. Detta visar hur viktigt det är att relevant, tillförlitlig, begriplig

och kontinuerlig information ges till våldsutsatta kvinnor om hur ett kontaktförbud fungerar.

8.6 Ökade förutsättningar för att kombinera ett kontaktförbud med andra skyddande åtgärder

NCK anser att kontaktförbud i fler fall bör kombineras med andra skyddsmekanismer. NCK välkomnar en bredare översyn och utredning, utöver lagändring, och välkomnar förslaget om att ge polisen ett förtydligat uppdrag om att individuella skyddsåtgärder bör tas fram. En kontaktperson inom Polismyndigheten möjliggör att nå ut med information på ett mer ändamålsenligt sätt. Det bör därför gärna ske tidigare i processen, redan vid ansökan om kontaktförbud.

NCK vill påtala vikten av kunskap och beredskap då det finns omständigheter och maktförhållanden som innebär en ökad utsatthet och sårbarhet. Om berörda myndigheter inte är medvetna om kopplingen mellan hur särskilda omständigheter medför en mer komplex utsatthet, kan de bidra till att dessa osynliggörs. Konkreta exempel kan vara språkbruk, bemötande och verktyg i mötet med utsatta personer. NCK saknar ett sådant perspektiv i utredningen.

9. Straffskalor

NCK välkomnar en diskussion om ändamålsenliga straffskalor för de brott som utredaren ska ta ställning inför. Från NCK:s perspektiv är det viktiga att berörda myndigheter får de resurser och förutsättningar som krävs för att kunna lagföra brottsutövare, då många kvinnor vittnar om att de avstår från att polisanmäla då de inte tror att det kommer leda till en fällande dom.

I detta ärende har föreståndare Anita Hussénus beslutat och utredaren Sara Jakobsson varit föredragande.

Uppsala, 25 juni 2024

Anita Hussénus
Föreståndare
Nationellt centrum för kvinnofrid
Uppsala universitet