



Ds 2017:1 Elektronisk övervakning av kontaktförbud

Den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet har fått möjlighet att bereda Umeå universitets yttrande över departementspromemorian Elektronisk övervakning av kontaktförbud, Ds 2017:1. Remissvaret baserar sig på ett underlag från Juridiskt forum vid Umeå universitet. Underlaget har utarbetats av docent Monica Burman och universitetslektor Åsa Yttergren.

Sammanfattning

Umeå universitet (UmU) stöder i allt väsentligt både utredningens förslag och överväganden. För att utökade legala möjligheter att använda elektroniskt övervakade kontaktförbud ska kunna ge preventiva effekter, och skydda de som utsätts för trakasserier, är det av väsentlig betydelse att det finns ändamålsenliga rutiner, goda kunskaper på området, inte minst om mäns våld mot kvinnor, samt att ärendena ges hög prioritet. UmU anser vidare att det finns en viktig jämställdhetsaspekt när det gäller elektronisk övervakning av kontaktförbud som explicit bör uttalas. Övervakningen utgör en viktig del i den nationella strategin för att bekämpa och förebygga mäns våld mot kvinnor (skr. 2016/17:10, kap. 5). I samband med att utredningen överväger förenligheten mellan elektronisk övervakning och grundlags- och konventionskrav är det rimligt att utöver Europakonventionen även beakta Sveriges internationella åtaganden att bekämpa mäns våld mot kvinnor, bl.a. Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, Istanbul 11 maj 2011.

Allmänt om utredningen

Utredningens uppdrag består i att granska förutsättningarna för att elektroniskt övervaka ett kontaktförbud samt ta ställning till om nuvarande reglering är ändamålsenlig eller om det finns skäl att förändra den. Om det finns behov av att använda elektronisk övervakning i fler fall än för närvarande ska utredningen också ge förslag på ändringar (s. 18-19).

Elektronisk övervakning kan enligt gällande rätt enbart användas beträffande särskilt utvidgat kontaktförbud. Utredningen konstaterar att elektronisk övervakning hittills har använts i sex (6) fall sedan bestämmelserna om elektronisk övervakning infördes den 1 oktober 2011 (s. 32). Utredningen föreslår bl.a. att elektronisk övervakning inte enbart ska kunna användas vid särskilt utvidgade kontaktförbud utan även vid utvidgade kontaktförbud.

Förebygga hotfulla och farliga situationer

Det primära syftet med lagen (1988:688) om kontaktförbud är att förebygga hotfulla och farliga situationer. När lagen infördes uttalades att allvarliga trakasserier redan är straffbelagda men att vissa fall av personförföljelse faller utanför det straffbara området. Lagstiftningen ansågs därför nödvändig för att åstadkomma ett tillräckligt gott skydd mot övergrepp och trakasserier där det generella straffhotet var otillräckligt (prop. 1988/89:137, s. 12 f). Enligt nuvarande lagstiftning ska ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud förenas med elektronisk övervakning om det inte finns särskilda skäl mot det. I den aktuella utredningen (Ds 2017:1) konstateras att det helt saknas sådana beslut under åren 2010-2013 samt att det därefter finns sex beslut om särskilt utvidgade kontaktförbud med elektronisk övervakning.



UMEÅ UNIVERSITET

Möjligheten att förena vissa kontaktförbud med elektronisk övervakning syftar till att kunna kontrollera efterlevnaden av förbud, skydda den som fått ett kontaktförbud utfärdat samt att säkra bevisning. När det gäller skyddsaspekten medger elektronisk övervakning att kontakter och brottslighet kan förhindras genom att polisen ingriper (s. 28).

Utredningen hänvisar bl.a. till en intervjuundersökning som genomfördes av Brå 2005. Nio procent av de 4 000 tillfrågade uppgav att de någon gång blivit utsatta för upprepade trakasserier av en och samma person. Tre fjärdedelar av de utsatta var kvinnor. Det konstaterades vidare att ju närmare relation, desto allvarligare var trakasserier och risken att utsättas för våld (s. 47). Här beskrivs olika typer av fall med trakasserier, t.ex. där "gärningsmannen och offret är närstående till varandra" vilka utgör en fjärdedel av fallen. En annan typ avser fall där gärningsmannen var "någon annan som offret hade en relation till, t.ex. en vän, granne, tillfällig sexuell bekant, studiekamrat eller kollega." (s. 47). Såvitt kan förstås innebär detta att i en majoritet av fallen (ca 60%) hade offret och gärningsmannen någon form av relation, och att fall där "gärningsmannen och offret är närstående till varandra" troligen avser nära relationer. På flera håll i utredning (s. 17, 23, 36, 47, 54) sägs att kvinnor är utsatta eller behöver skyddas. På några andra håll (s. 26, 32, 50) uttalas liknande beträffande barn. "Våld i nära relationer" används dock inte explicit i utredningen med undantag för när hänvisningar görs till ett betänkande och en proposition där "våld i nära relationer" finns i titeln. Detta är förvånande eftersom våld i nära relationer utgör en stor brottskategori när kontaktförbud kommer i fråga eller meddelas samt denna översyn av förutsättningarna för elektronisk övervakning av kontaktförbud inkluderas i den nationella strategin för att bekämpa och förebygga mäns våld mot kvinnor (skr. 2016/17:10, kap. 5). UmU anser att det är viktigt att dessa aspekter av kontaktförbudet synliggörs i lagstiftningsärendet och inte enbart presenteras som en fråga om gärningsmannens respektive offrets kön samt att de beaktas i de överväganden som görs. Även i EU:s brottsofferdirektiv betonas att offer för våld i nära relationer kan behöva särskilda skyddsåtgärder samt att kvinnor drabbas oproportionerligt hårt av detta våld (Europaparlamentets och Rådets direktiv om fastställande av miniminormer för brottsoffrets rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF).

Utredningens överväganden om hur elektronisk övervakning av kontaktförbud förhåller sig till grundlags- och konventionskrav kan inte stanna vid Europakonventionen. Detta följer redan av EU:s brottsofferdirektiv. Sveriges internationella förpliktelser att bekämpa mäns våld mot kvinnor ska beaktas, framför allt Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, Istanbul 11 maj 2011, och den rättsutveckling som skett inom ramen för CEDAW-kommitténs arbete utifrån FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor (Kvinnokonventionen). Så skedde t.ex. i prop. 2002/03:70 (s. 31-33) där Sveriges åtaganden enligt Kvinnokonventionen åberopades till stöd för att införa en möjlighet att meddela besöksförbud i gemensam bostad.

Utredningen, som går igenom de sex fall där elektronisk övervakning har använts, konstaterar att de som ska skyddas av kontaktförbuden i dessa fall med några få undantag är kvinnor och barn. Det konstateras vidare i förbigående att hälften av fallen där elektronisk övervakning har använts har handlagts av polis och åklagare i en och samma stad. I intervjuer med dessa har goda rutiner och goda kunskaper på området framhållits liksom den prioritet som polisen har gett ärendena (s. 32).

Med hänsyn till att elektronisk övervakning används så sällan innebär det att övervakningens preventiva syfte inte kan uppfyllas och att elektronisk övervakning av kontaktförbud i praktiken



inte innebär något skydd för de som utsätts för trakasserier, förföljelse och kontroll, ofta kvinnor och ofta avseende nära relationer.

Elektronisk övervakning vid utvidgat kontaktförbud

Förslaget innebär att elektronisk övervakning inte enbart ska kunna ske vid särskilt utvidgade kontaktförbud utan även vid utvidgade kontaktförbud.

Av utredningen framgår att det helt saknas beslut om särskilt utvidgade kontaktförbud med elektronisk övervakning under 2010-2013, och att det därefter finns sex fall. Av utredningen framgår vidare att antalet åklagarbeslut om utvidgade kontaktförbud under samma period uppgick till totalt 116 fall eller 35-42 beslut per år. Det är främst kvinnor som dessa beslut avser att skydda (77%) medan förbuden gäller män i mycket hög grad (89%). Ca två tredjedelar av besluten avsåg att skydda en kvinna mot en man (s. 36).

I avvägningen mellan å ena sidan integritetsskyddet för den som kontaktförbudet gäller, och å andra sidan säkerheten för den som ska skyddas av kontaktförbudet, verkar det förstnämnda i alltför grad fått genomslag i lagstiftningen. Sedan elektronisk övervakning av kontaktförbud infördes 2011 har lagändringen i praktiken haft marginell betydelse och skyddat alltför få. En lagändring som den nu föreslagna innebär dock inte per automatik att fler kommer att skyddas. Elektronisk övervakning av kontaktförbud avser att förbygga fysiska överträdelser medan större delen av överträdelserna sker på annat sätt, t.ex. genom telefonsamtal eller sociala medier (s. 48). Samtidigt krävs vanligen i rättstillämpningen fysiska överträdelser av ett vanligt kontaktförbud för att ett utvidgat kontaktförbud ska kunna aktualiseras. Oavsett kontaktförbud förenas med elektronisk övervakning eller inte är det helt centralt att det finns ändamålsenliga rutiner, kunskaper om bl.a. trakasserier och mäns våld mot kvinnor inom polisen och bland åklagarna samt att dessa ärenden prioriteras.

Den föreslagna lagändringen ger bättre möjligheter än nu gällande lagstiftning att uppfylla syftena med den elektroniska övervakningen. Elektronisk övervakning medger att polisen kan ingripa och förhindra kontakter och brottslighet vilket kan innebära att liv räddas. Med goda kunskaper på området ökar möjligheterna för att riskbedömningen, där en sammanvägning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet ska göras, baserar sig på kunskaper om hur trakasserier och våld utövas och används i olika fall där kontaktförbud aktualiseras, t.ex. i nära relationer. Det ökar möjligheterna att tillskapa skydd i fall där riskerna för trakasserier och brottslighet är överhängande. Lagförslaget ligger i linje med lagens struktur som innebär att samhället ska kunna vidta allt mer ingripande åtgärder i takt med nya trakasserier och ny brottslighet. På motsvarande sätt ökar skyddet för den som utsätts.

Inget förslag om att även en icke-fysisk överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud ska kunna leda till ett särskilt utvidgat kontaktförbud

Utredningen lyfter frågan om att tillämpningen av reglerna om särskilt utvidgade kontaktförbud verkar utgå ifrån att det krävs fysisk överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud samt att detta krav varken finns i lagtexten eller i förarbeten. Av dessa skäl föreslår inte utredningen att även en icke-fysisk överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud ska kunna leda till ett särskilt utvidgat kontaktförbud.



UMEÅ UNIVERSITET

Mot bakgrund av att endast drygt en tiondel av anmälda överträdelser av kontaktförbud avser fysiska kontakter (s. 38) behöver kunskapsbaserade metoder och modeller för riskbedömningar utvecklas i de fall där överträdelser sker via telefonsamtal och sociala medier. Risken är annars lagens primära syfte om att förebygga hotfulla och farliga situationer urholkas. Här bör också förbudets betydelse för den utsatta liksom relationen mellan psykiskt och fysiskt våld uppmärksammas, särskilt när det gäller mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Även om överträdelserna är icke-fysiska skapar de en befogad ökad rädsla för den fysiska säkerheten hos den utsatta, vilket kan motivera ett geografiskt utökat förbud. Genom en sådan utökning förbättras också möjligheterna att förebygga ytterligare brottslighet, bl.a. mäns dödliga våld mot kvinnor i nära relationer där det dödliga våldet ofta har föregåtts av inte bara fysiskt våld utan även psykiskt våld, hot, kontroll och trakasserier mot kvinnan. De ökade möjligheter att ingripa, om gärningsmannen närmar sig offret geografiskt, som ett särskilt utvidgat förbud medger ökar också tryggheten för den utsatta personen. Ett särskilt utvidgat kontaktförbud innebär ur den utsattas perspektiv att hotbilden tas på stort allvar och att gärningsmannens beteende leder till en konsekvens och åtgärd som ytterligare kan bidra till att förebygga åtminstone fysisk kontakt och fysiskt våld, särskilt om det tidigare utvidgade förbudet – i enlighet med promemorians förslag – är förenat med elektronisk övervakning.

Beviskrav

UmU stöder utredningens förslag om att beviskraven inte bör förändras vad gäller frågan om en överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud ska kunna läggas till grund för ett särskilt utvidgat kontaktförbud. UmU vill dock påpeka att inte bara beviskraven/bevisnivåerna som sådana är relevanta för regleringens effektivitet och möjligheter att fylla sin funktion, utan även *hur* bedömningen av bevisningen sker. Även vid bedömningen av bevisningen är det av stor betydelse att det finns ändamålsenliga rutiner, goda kunskaper på området, inte minst om mäns våld mot kvinnor, samt att ärendena ges hög prioritet. Detta ökar förutsättningarna för både rättssäkra och så korrekta bedömningar som möjligt.

Längre förbudstid, skärpning av straffskalan och ny brottsrubricering

UmU stöder utredningens förslag och överväganden avseende förbudstid om ett år istället för sex månader för kontaktförbud med elektronisk övervakning, skärpning av straffskalan vid överträdelse av kontaktförbud som villkorats med elektronisk övervakning till fängelse i högst ett år samt en ny brottsbeteckning – överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning - för brott som ska omfattas av den nya straffskalan.

Samhällsvetenskapliga fakultetens dekan Ulrika Haake har fattat beslut i ärendet efter föredragning av fakultetssamordnare Åsa P Isaksson.

För Umeå universitet och den Samhällsvetenskapliga fakulteten

Ulrika Haake
Dekan

Åsa P Isaksson
Fakultetssamordnare