



R&G

RiR 2024:1

Statens skydd av hotade personer

–brister i omfattning och effektivitet

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2024:1

ISBN 978-91-7086-679-1

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Fizkes

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024

Beslutad: 2024-02-06
Diarienummer: 2023/0143
RiR 2024:1

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet

Riksrevisionen har granskat statens skydd av hotade personer. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisor Sara Kramers har varit föredragande. Revisor Matilda Loborg, revisionsdirektör Leif Svensson och enhetschef Jesper Antelius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Sara Kramers

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet, Justitiedepartementet
Polismyndigheten, Skatteverket, Åklagarmyndigheten

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	7
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Metod och genomförande	11
2 Bakgrund	14
2.1 Olika anledningar till behov av skydd	14
2.2 Kontaktförbud	15
2.3 Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhetens skydd	18
2.4 Skyddade personuppgifter	20
3 Kontaktförbud	24
3.1 Sammanfattande iakttagelser	24
3.2 Varierande andel beviljade kontaktförbud	25
3.3 Kontaktförbud utfärdas restriktivt	31
3.4 Överträdelser får inte tillräckliga konsekvenser	36
3.5 Polismyndighetens teknik brister	40
4 Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten	42
4.1 Sammanfattande iakttagelser	42
4.2 Stort inflöde av delvis fel ärenden	42
4.3 Bops arbetar allt mindre mot våld i nära relation	44
4.4 Bops gör få strukturerade riskbedömningar	46
4.5 Potential att arbeta mer förebyggande	49
5 Skyddade personuppgifter	51
5.1 Sammanfattande iakttagelser	51
5.2 Många får sina personuppgifter röjda	51
5.3 Skatteverket ger omfattande stöd till skyddade personer	55
5.4 Skatteverket har vidtagit flera åtgärder för att förbättra skyddsverksamheten	59
6 Slutsatser och rekommendationer	62
6.1 Staten kan inte erbjuda skydd till alla som behöver det	62
6.2 Skyddet är inte alltid verkningsfullt	66
6.3 Rekommendationer	69
Referenslista	71

Elektronisk bilaga

Till rapporten finns en bilaga att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Enkätundersökning om statliga myndigheters hantering av skyddade personuppgifter

Sammanfattning

Varje år utsätts ett stort antal personer i Sverige för hot, våld och trakasserier. Det innebär stora kostnader, både för den som utsätts och för samhället i stort. Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket har viktiga roller i statens arbete med att skydda hotade personer. Polismyndigheten har en brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet (Bops) där de bedömer risken för att en person ska utsättas för hot och våld, samt vidtar skyddsåtgärder vid behov. Skatteverket beslutar om skyddade personuppgifter, och Åklagarmyndigheten beslutar om kontaktförbud.

Riksrevisionen har granskat om staten arbetar effektivt för att skydda hotade personer. Skyddet ska förhindra att personer utsätts för hot, våld eller trakasserier. Om skyddet inte fungerar effektivt riskerar det att leda till onödigt lidande för de hotade personerna, och i förlängningen skada förtroendet för rättsväsendet och staten. Riksrevisionens övergripande slutsats är att staten inte arbetar tillräckligt effektivt för att skydda hotade personer. Dels för att staten inte kan säkerställa att de personer som behöver skydd beviljas det, dels för att skyddet inte alltid är verkningfullt.

Granskningen visar att bristfällig kunskap hos anmälningssupptagare inom Polismyndigheten bidrar till att för många och delvis fel ärenden kommer till Bops och Åklagarmyndigheten. Andelen beviljade kontaktförbud varierar kraftigt över landet, vilket indikerar att inflödet är olika träffsäkert i olika delar av landet och att det finns omotiverade skillnader i hur åklagare beslutar om kontaktförbud. Nuvarande reglering innebär också att åklagare inte utfärdar kontaktförbud där de kan göra störst nytta. Det stora ärendeinflödet till Bops tvingar dem att prioritera ned ärenden, trots att det finns ett behov av skydd. I dagsläget har Bops inte möjlighet att på ett enkelt sätt följa upp vilka ärenden de arbetar med.

Riksrevisionen bedömer att det skydd som myndigheterna utfärdar inte på ett effektivt sätt förhindrar att personer utsätts för hot, våld eller trakasserier. Det beror bland annat på att överträdelse av kontaktförbud alltför sällan får konsekvenser för hotaktören, och att personer som lever med skyddade personuppgifter blir röjda till följd av bland annat bristande kunskap inom statliga myndigheter. Granskningen visar att de flesta överträdelse av kontaktförbud inte leder till åtal, och att det saknas kontaktpersoner hos Polismyndigheten som kan följa upp att kontaktförbuden får önskad effekt. Den tekniska utrustningen för att kombinera kontaktförbud med fotboja fungerar i dagsläget inte som den är tänkt. Skatteverkets arbete med att förmedla post till dem som lever med skyddade personuppgifter är resurskrävande och medför säkerhetsrisker. För att bemöta dessa risker bör arbetet regleras i lag.

De skyddsåtgärder som staten kan erbjuda utsatta personer innebär stora begränsningar i skyddspersonens liv. Riksrevisionen bedömer därför att staten behöver prioritera insatser för att förmå hotaktören att upphöra med sitt beteende, parallellt med att skyddsåtgärder vidtas.

Rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- Ta initiativ till ändrad lagstiftning för att utöka möjligheten att utfärda kontaktförbud mot tidigare ostraffade personer, exempelvis genom att tydliggöra att åklagaren även ska beakta andra omständigheter, utöver tidigare brottslighet, som tyder på att det finns en risk för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier.
- Fullfölj initiativet att reglera Skatteverkets arbete med att förmedla post till personer med skyddade personuppgifter, så att det kan ske på ett säkert och effektivt sätt, genom att
 - ge Skatteverket befogenhet att undersöka och kontrollera brev och försändelser som myndigheten förmedlar till personer med skyddade personuppgifter
 - begränsa vilken typ av post Skatteverket ska förmedla till personer med skyddade personuppgifter.
- Följ upp myndigheternas arbete med skyddade personuppgifter i den löpande myndighetsstyrningen.

Rekommendationer till Polismyndigheten

- Säkerställ att polisanställda har tillräcklig kunskap för att bedöma när ett ärende ska skickas till brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten, och när de ska informera om kontaktförbud.
- Inrätta kontaktpersoner som kan verka för att kontaktförbudet efterlevs och vid behov föreslå ytterligare skyddsåtgärder.
- Upphandla teknik som möjliggör elektronisk övervakning av kontaktförbud.
- Följ upp brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten mer systematiskt, bland annat i syfte att synliggöra vilka målgrupper som prioriteras.

Rekommendationer till Åklagarmyndigheten

- Säkerställ att åklagare tillämpar kontaktförbudslagstiftningen på ett enhetligt sätt i hela landet, exempelvis genom att analysera och diskutera uppföljningen av beslut om kontaktförbud samt vidta relevanta åtgärder.
- Utveckla arbetssätt som säkerställer att åklagarna kan ta del av all relevant information om den risk för brott, förföljelse eller trakasserier som föreligger.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

I Sverige utsätts ett allt större antal personer för hot, våld eller trakasserier.¹ En del av dessa personer behöver få skydd från staten. För att staten ska kunna skydda hotade personer behöver myndigheterna dels avgöra vilka personer som är i behov av skydd, dels upprätthålla skyddet så länge behovet kvarstår. Detta för att skyddspersonerna² ska kunna leva ett så normalt liv som möjligt, utan att riskera att utsättas för ytterligare hot, våld eller trakasserier.

Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket har viktiga roller i statens arbete med att skydda hotade personer. Polismyndigheten har en brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet (Bops) där de bedömer risken för att en person ska utsättas för hot och våld, samt vidtar skyddsåtgärder vid behov. Två andra vanliga skyddsåtgärder är kontaktförbud och skyddade personuppgifter³.

Åklagarmyndigheten beslutar om kontaktförbud, och Skatteverket beslutar om skyddade personuppgifter.

Hot, våld och trakasserier får allvarliga konsekvenser, både för den drabbade och för samhället i form av kostnader relaterat till ohälsa, rättsväsendet och för det sociala välfärdssystemet.⁴ Ett effektivt skydd för hotade personer är ett steg i att minska dessa kostnader. Hot och våld riskerar också att utgöra ett hinder för en fungerande rättsprocess. Om staten inte kan erbjuda hotade personer och deras anhöriga ett tillräckligt skydd finns en risk att de inte vågar anmäla brott eller delta som vittne i en rättsprocess. I förlängningen kan det leda till att brott inte klaras upp, och att allmänhetens förtroende för rättsväsendet tar skada.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan för granskningen är om staten arbetar effektivt för att skydda hotade personer. För att besvara revisionsfrågan behöver granskningen svara på följande delfrågor:

1. Beslutar myndigheterna om skydd utifrån den risk för hot, våld eller trakasserier som föreligger?

¹ Enligt Nationella trygghetsundersökningen (NTU) uppger 7,8 procent av dem som besvarat undersökningen att de utsatts för hot under 2021; det motsvarar cirka 637 000 personer. Brottsförebyggande rådet, *Nationella trygghetsundersökningen*, 2021.

² I rapporten hänvisar vi till *skyddspersonen* när vi menar den person som ansöker om eller beviljats skydd, oavsett om det gäller kontaktförbud, skyddade personuppgifter eller skydd från Bops.

³ Skyddade personuppgifter är Skatteverkets samlade begrepp för sekretessmarkering och skyddad folkbokföring. Begreppet används i rapporten.

⁴ Beräkningar av våldets kostnader är svåra att göra och skiljer sig åt beroende på vilka aspekter som räknas in. 2006 beräknade Socialstyrelsen att kostnaden för våld mot kvinnor uppgick till mellan 2,7 och 3,3 miljarder kronor per år (Socialstyrelsen, *kostnader för våld i nära relation*, 2006). I den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor beräknades kostnaden för våld i nära relation mot kvinna till 19,2 miljarder kronor per år (SOU 2015:55).

2. Ger myndigheterna skyddspersoner den information och det stöd som krävs för att skyddet ska kunna upprätthållas?
3. Har regeringen och myndigheterna i övrigt vidtagit relevanta åtgärder för att skydden ska kunna fungera som tänkt?

Granskningen fokuserar på kontaktförbud, Polismyndighetens brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet samt skyddade personuppgifter (sekretessmarkering och skyddad folkbokföring). Granskningen omfattar därmed Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket. Det finns andra typer av skydd som rör mindre eller mer specifika målgrupper som inte omfattas av vår granskning, såsom Säkerhetspolisens och Försvarsmaktens personskydd eller fingerade personuppgifter. Granskningen omfattar inte heller det brotts- eller återfallsförebyggande arbete som sker inom exempelvis Kriminalvården, eller kommunala ansvarsområden som till exempel skyddat boende.

1.3 Bedömningsgrunder

Den övergripande revisionsfrågan är om staten arbetar effektivt för att skydda hotade personer. I följande avsnitt beskriver vi de kriterier som vi bedömer statens arbete mot.

Övergripande bedömningsgrunder

Granskningen utgår från:

- målet för kriminalpolitiken att minska brottsligheten och öka människors trygghet⁵
- delmålet *förbättrad upptäckt och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn* i regeringens strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor⁶
- Istanbulkonventionens⁷ krav på att regeringen⁸ säkerställer att de ansvariga brottsbekämpande myndigheterna skyndsamt och på lämpligt sätt kan erbjuda brottsoffer adekvat och omedelbart skydd vid alla former av våld som faller inom ramen för konventionen.⁹

⁵ Prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:JuU1 och rskr. 1997/98:87.

⁶ Skr. 2016/17:10, s. 118.

⁷ Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, Istanbul 11 maj 2011. CETS No. 210. Ratificerats 1/7 2014, i kraft 1/11 2014. Bet. 2013/14:JuU30; prop. 2013/14:208.

⁸ Istanbulkonventionen gäller staten Sverige. Vi tolkar det som att regeringen har ett ansvar att följa konventionen.

⁹ Dessa former av våld inkluderar olaga förföljelse, hot, våld och trakasserier mot kvinnor.

Ett av målen för rättsväsendet är den enskildes rättssäkerhet.¹⁰ Det innebär att rättsskipning och annan myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig samt bedrivs med hög kvalitet. Vi tolkar det som att myndigheterna ska utreda och bedöma en persons behov av skydd på ett enhetligt sätt över hela landet.

Granskningen utgår vidare från budgetlagens (2011:203) krav på att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet.¹¹ Vi utgår också från myndighetsförordningens (2007:515) bestämmelse att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och bland annat ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.¹² Förvaltningslagen (2017:900) ställer krav på att myndigheter ska samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde och i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.¹³ Polismyndigheten ska samarbeta med Åklagarmyndigheten och socialtjänsten enligt 6 § polislagen (1984:387). Det finns också lagstadgade krav på att de granskade myndigheterna ska samarbeta och lämna information, både till varandra och till socialtjänsten, när de fattar beslut om olika typer av skydd.¹⁴

Delfråga 1. Beslutar myndigheterna om skydd utifrån den risk för hot, våld eller trakasserier som föreligger?

För att skydda hotade personer på ett effektivt sätt behöver myndigheterna både informera och besluta om skydd, i ärenden där det finns en risk för hot, våld eller trakasserier. Att myndigheterna ger rätt information om skydd, i rätt ärenden, är viktigt för att säkerställa att de som behöver skydd också ansöker om skydd. Det är också viktigt för att myndigheterna inte ska lägga för mycket resurser på att utreda ansökningar som saknar grund att beviljas, och för att undvika att ge individen felaktiga förväntningar på vilket skydd staten kan ge. Istanbulkonventionen ställer krav på att berörda myndigheter gör en bedömning av om liv riskeras, hur allvarlig situationen är och risken för upprepat våld i syfte att förhindra detta och vid behov ge samordnat skydd och stöd.¹⁵ Skatteverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ska enligt gällande regleringar fatta beslut om skydd utifrån den risk för olika former av hot, våld eller trakasserier som föreligger i ärendet, men respektive myndighet behöver därutöver beakta andra aspekter i sitt beslut. När myndigheterna bedömer om det finns en hotbild har de olika kriterier att förhålla sig till. När Bops bedömer om det finns en hotbild avser det risken för att en person utsätts för våld eller hot om våld. Åklagarmyndigheten och Skatteverket bedömer

¹⁰ Prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:JuU1 och rskr. 1997/98:87.

¹¹ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹² 3 och 6 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

¹³ 8 § förvaltningslagen (2017:900)

¹⁴ Se till exempel krav gällande skyddade personuppgifter i 17 a § folkbokföringslagen (1991:481), 7 § 4 förordning (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet; krav gällande kontaktförbud i 9 § lagen om kontaktförbud (1988:688), 3, 4 och 4 a §§ förordning (1988:691) om kontaktförbud, 26 § häktesförordningen (2010:2011).

¹⁵ Istanbulkonventionen, artikel 51.

hotbilden utifrån risken för att en person utsätts för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier.¹⁶

Vi bedömer att myndigheterna beslutar om skydd utifrån den risk för hot, våld eller trakasserier som föreligger om:

- myndigheterna informerar personer om skydd i ärenden där det finns en risk för hot, våld eller trakasserier
- myndigheterna har relevant kompetens för att bedöma risken i ärenden, och tillämpar riktlinjer eller rutiner som stöd för en likvärdig riskbedömning
- myndigheterna hämtar in och använder relevant information för att bedöma risken i ärenden.

Delfråga 2. Ger myndigheterna skyddspersoner den information och det stöd som krävs för att skyddet ska kunna upprätthållas?

Den skyddade personen behöver ta ett stort eget ansvar för att skyddet ska kunna upprätthållas. Riksrevisionen bedömer därför att myndigheterna behöver informera och ge stöd så att skyddspersonen förstår hur hen bör agera för att leva med skyddet på ett säkert sätt. Myndigheterna bör även följa upp personen efter det akuta skedet för att säkerställa att de som lever med skydd har fått korrekt information och att det beviljade skyddet är tillräckligt.

Vi bedömer att myndigheterna ger skyddspersoner den information och det stöd som krävs om:

- personalen på myndigheterna som möter skyddspersonerna har relevant kompetens för att ge personerna rätt information och stöd¹⁷
- informationen och stödet som myndigheterna lämnar till skyddspersonerna är korrekt, målgruppsanpassat och tydligt¹⁸, samt innehåller uppgifter om vem skyddspersonen kan kontakta gällande frågor om skyddet
- myndigheterna följer upp hur skyddet fungerar för skyddspersonen, och vidtar åtgärder om de får kännedom om att hotbilden¹⁹ har förändrats eller att skyddet är otillräckligt.

¹⁶ Skatteverket, *Arbetsbeskrivning – skyddade personuppgifter*, 2023, s. 12; Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten, 2018, s. 14; 1 § lagen (1988:688) om kontaktförbud.

¹⁷ Skr 2021/22:75, s. 383.

¹⁸ Bland annat 11 § språklagen (2009:600) ställer krav på att språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt. Exempel på målgrupper som kan behöva anpassad information om skydden är barn och personer som inte talar svenska.

¹⁹ När Bops bedömer om det finns en hotbild avser det risken för att en person utsätts för våld eller hot om våld. Åklagarmyndigheten och Skatteverket bedömer hotbilden utifrån risken för att en person utsätts för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier.

Delfråga 3. Har regeringen och myndigheterna vidtagit andra relevanta åtgärder för att skydden ska kunna fungera som tänkt?

Syftet med skydden är att minska risken för att personer blir utsatta för hot, våld eller trakasserier. Vi bedömer att regeringen och myndigheterna har vidtagit andra relevanta åtgärder för att skydden ska kunna fungera som det är tänkt om:

- myndigheterna följer upp verksamheten som fattar beslut om skydd och vidtar åtgärder om de identifierar brister
- myndigheterna säkerställer att de har fungerande teknik och tillräcklig personal för att skydden ska fungera som tänkt
- regeringen har tagit initiativ, exempelvis gällande regelverk, och lämnat uppdrag för att skydden ska fungera som tänkt.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Sara Kramers (projektledare), Matilda Loborg och Leif Svensson. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Susanne Strand, professor i kriminologi, Örebro universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet, Finansdepartementet), Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

För att besvara den övergripande frågan med underliggande delfrågor har vi använt en kombination av intervjuer, enkätundersökning och dokumentstudier samt tagit del av statistik från berörda myndigheter. Nedan redogörs kortfattat för dessa metoder.

Fallstudier och intervjuer

För att undersöka hur myndigheterna bedömer risk, vidtar skyddsåtgärder och informerar hotade personer har vi genomfört fallstudier vid fyra orter.²⁰ Urvalet har gjorts för att få en spridning avseende geografi och myndigheternas varierande förutsättningar, som till exempel olika stora geografiska ansvarsområden, landsbygd/storstad och storlek på verksamheten. På dessa orter har vi intervjuat åklagare som hanterar kontaktförbud, personsäkerhetshandläggare inom brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (Bops) och utredare vid enheter för brott i nära relation inom Polismyndigheten (BINR). Vi har också intervjuat chefer för de berörda verksamheterna, om hur de fördelar resurser, planerar och följer upp sin verksamhet. Det går inte att dra generaliserbara slutsatser endast utifrån fallstudierna, utan dessa är tänkta att utgöra exempel på hur arbetet bedrivs i olika delar av landet.

²⁰ Med hänsyn till att delar av Bops verksamhet är skyddsvärd skriver vi inte ut vid vilka orter fallstudierna genomförts.

Vi har även intervjuat skyddshandläggare och chefer vid Skatteverkets samtliga fyra orter som tar emot ansökningar och beslutar om skyddade personuppgifter.

För att undersöka om regeringen har vidtagit relevanta åtgärder för att skyddsåtgärderna ska kunna fungera som tänkt har vi ställt frågor till berörda handläggare vid Regeringskansliet samt undersökt vilka uppdrag som getts till myndigheterna kopplat till deras hantering av skydden.

Utöver detta har vi intervjuat en grupp operatörer vid polisens kontaktcenter, om i vilka ärenden de informerar om kontaktförbud, samt vilka ärenden de skickar till Bops. Vi har också intervjuat ansvariga på strategisk nivå inom Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket.

För att ta del av exempel från den skyddade personens perspektiv har vi träffat företrädare för Brottsofferjouren, Kvinnojouren Unizon och deras barnnätverk, Fryshusets avhopparverksamhet, fackföreningen Akavia samt ett målsägandebiträde.

Tabell 1 Genomförda intervjuer

Kategori	Antal respondenter
Handläggare eller utredare som handlägger eller utredare ansökningar om skydd	8 personsäkerhetshandläggare och/eller analytiker vid Bops, i 4 regioner 8 åklagare, vid 4 olika åklagarkammare 8 utredare vid enheter för brott i nära relation, i 4 regioner 8 skyddshandläggare vid Skatteverket, vid 4 olika orter
Chefer för verksamheter som handlägger eller utredare ansökningar om skydd	4 gruppchefer för Bops, i 4 regioner 4 kammarchefer och 1 vice kammarchef, vid 4 olika åklagarkammare 4 gruppchefer och 2 förundersökningsledare vid enheter för brott i nära relation, vid 4 olika orter 4 sektionschefer inom Skatteverket och 1 sektionschef för Skatteverkets postförmedling
Informerar om skydd	4 operatörer vid polisens kontaktcenter
Styr eller vägleder verksamheterna	8 handläggare m.m. från Finansdepartementet och Justitiedepartementet Chef/överåklagare för Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum samt vice överåklagare Processledare för Bops och kontaktförbud vid nationella operativa avdelningen (Noa) inom Polismyndigheten*
Aktörer som möter personer i behov av skydd	Företrädare för: Brottsofferjouren Kvinnojouren Unizon Unizons barnnätverk Fryshusets avhopparverksamhet Fackföreningen Akavia Målsägandebiträde

Not.: *Processledare för Bops och kontaktförbud hänvisas till i rapporten som antingen företrädare för Bops vid Noa, eller processledare för kontaktförbud vid Noa, beroende på ämnet.

Under granskningen har vi även haft kontakt med utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen (dir 2022:114) samt ansvariga för Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att öka kunskapen om skyddade personuppgifter.²¹ Vi har även vid flera tillfällen fått skriftliga svar från olika personer inom myndigheterna.

Dokumentstudier

Vi har begärt in och analyserat underlag från Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten som beskriver hur myndigheterna ska bedöma hotbilder och vilken information de ska lämna till hotade personer. Vi har även tagit del av myndigheternas interna utvärderingar av berörda verksamheter. Utöver det har vi tagit del av den statistik som myndigheterna har om bland annat antal ansökningar om skydd, beviljandegrad och personalresurser.

Enkätundersökning

Flera myndigheter hanterar personuppgifter via Skatteverkets system för folkbokföringsuppgifter, Navet.²² Syftet med vår enkätundersökning var att undersöka om dessa myndigheter har rutiner och arbetssätt som borgar för en säker hantering av skyddade personuppgifter. Enkätens frågor utgår från Skatteverkets riktlinjer om säker hantering av skyddade personuppgifter. Enkätundersökningen besvarades av 179 av 203 myndigheter, vilket motsvarar 88 procents svarsfrekvens. En sammanställning av enkäten finns i bilaga 1.

²¹ Regeringsbeslut A2021/00971.

²² Navet är Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället.

2 Bakgrund

Vi har granskat tre olika skyddsverktyg: kontaktförbud, brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhetens skydd samt skyddade personuppgifter. I det här kapitlet beskriver vi i tur och ordning bakgrunden till skyddet och hur de ansvariga myndigheterna har utformat sin hantering av skydden.

2.1 Olika anledningar till behov av skydd

Det finns flera olika anledningar till att personer är i behov av statens skydd. Nedan följer en kort beskrivning av de vanligaste grupperna som ansöker om och lever med skydd.

Våld i nära relation

Våld i nära relation är en vanligt förekommande anledning till att personer ansöker om skydd. Gruppen består i huvudsak av kvinnor, och i många fall även deras barn. Hotet utgörs ofta av en nuvarande eller tidigare partner. Gruppen utgör en majoritet av de som har beviljats kontaktförbud och skyddade personuppgifter. Personer som ansöker om skydd på grund av våld i nära relation gör det ofta i samband med polisanmälan, eller efter kontakt med socialtjänst eller andra ideella organisationer, såsom kvinnojourer eller brottsofferjourer.

Organiserad brottslighet

Det är också vanligt förekommande att personer som tillhört den organiserade brottsligheten ansöker om skydd. För att få skydd krävs att personen har lämnat den kriminella livsstilen. Hotet utgörs ofta av kriminella nätverk, i många fall bestående av flera olika personer. Det blir också allt vanligare att anhöriga till kriminella utsätts för hot, och behöver ansöka om skydd. Denna grupp förekommer främst hos Bops, men kan även beviljas skyddade personuppgifter. Flera personer inom gruppen är också föremål för avhopparverksamheten.

Arbetsrelaterade hot

Skydd kan också beviljas till dem som arbetar i utsatta yrken. Skyddet beviljas ofta i förbyggande syfte, för att motverka att hotaktörer som de möter i sin yrkesroll ska kunna söka upp personen eller dess anhöriga. Vanligt förekommande yrkeskategorier i denna grupp är poliser, åklagare och domare. Det vanligaste skyddet för gruppen är skyddade personuppgifter, ofta i form av det mindre ingripande skyddet sekretessmarkering. I de fall hotet är allvarligt eller mer långvarigt kan även Bops vidta skyddsåtgärder i dessa typer av ärenden.

2.2 Kontaktförbud

Åklagarmyndigheten kan bevilja kontaktförbud om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att förbudspersonen²³ kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera skyddspersonen.²⁴ Syftet med kontaktförbud är att förebygga och skydda personer från våld och andra kränkningar, särskilt kvinnor och barn som utsätts i nära relation.²⁵ Kontaktförbud innebär att förbudspersonen inte får besöka, på annat sätt ta kontakt med eller följa efter skyddspersonen. Det gäller både fysiska kontakter och kontakter genom till exempel mejl eller telefon. Besluten om kontaktförbud är tidsbegränsade, vanligtvis till en period om tre månader till högst ett år.²⁶ Ett kontaktförbud kan förlängas med högst ett år i taget. Vid prövning av förlängning görs en ny riskbedömning utifrån omständigheterna vid den tidpunkten.

Kontaktförbud ska utfärdas enligt en risktrappa, där tanken är att mer ingripande kontaktförbud utfärdas när ett ordinärt kontaktförbud antingen har överträtts eller inte kan anses utgöra ett tillräckligt skydd.²⁷ Åklagaren har möjlighet att utfärda ett kontaktförbud på ett högre ”trappsteg” direkt, om de bedömer att ett ordinärt kontaktförbud inte är tillräckligt.

Figur 1 Risktrappa för utfärdande av kontaktförbud



Källa: Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – handläggning och beslut*, 2023.

Steg 1 – Ordinärt kontaktförbud eller kontaktförbud avseende gemensam bostad

Ett ordinärt kontaktförbud innebär att förbudspersonen inte får besöka, kontakta eller följa efter skyddspersonen.

Ett kontaktförbud avseende gemensam bostad innebär att förbudspersonen, utöver vad som gäller för ett ordinärt kontaktförbud, inte får vara i den bostad som är gemensam med skyddspersonen.

²³ I rapporten hänvisar vi till *förbudspersonen* när någon ansökt om ett kontaktförbud mot personen, oavsett om förbudet har beviljats eller inte.

²⁴ 1 § lagen (1988:688) om kontaktförbud.

²⁵ Prop. 1987/88:137, bet.1987/88:42 JuU, rskr 1987/88:320; Dir. 2022:114.

²⁶ 4 § lagen (1988:688) om kontaktförbud.

²⁷ Bestämmelserna om kontaktförbud finns i 1, 1 a och 2 §§ lagen (1988:688) om kontaktförbud.

Steg 2 – Utvidgat kontaktförbud

Ett utvidgat kontaktförbud innebär att förbudspersonen, utöver vad som gäller för ett ordinärt kontaktförbud, inte heller får besöka eller vara i närheten av skyddspersonens bostad, arbetsplats eller andra ställen där hen brukar vara. Förbudet kan till exempel gälla fastigheten där skyddspersonen arbetar, men kan i enstaka undantagsfall gälla ett större geografiskt område såsom ett kvarter.²⁸ Förbudet kan förenas med villkor om elektronisk övervakning (fotboja). Om det utvidgade förbudet utfärdas efter att ett tidigare meddelat kontaktförbud har överträtts *ska* det förenas med fotboja, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Steg 3 – Särskilt utvidgat kontaktförbud

Ett särskilt utvidgat kontaktförbud innebär att förbudspersonen, utöver vad som gäller för ett ordinärt kontaktförbud, inte får vistas i ett större område runt skyddspersonens bostad, arbetsplats eller andra ställen där hen brukar vara. Förbudet kan exempelvis gälla ett visst kvarter eller en stadsdel. Förbudet *ska* förenas med fotboja om det inte finns särskilda skäl mot det. Förbudet förutsätter att förbudspersonen tidigare meddelats ett beslut om ett utvidgat kontaktförbud och att det förbudet har överträtts.

2.2.1 En tredjedel av ansökningarna om kontaktförbud beviljas

Antalet ansökningar om kontaktförbud har minskat något under de senaste fyra åren. Andelen beviljade ansökningar är alltså en knapp tredjedel (tabell 2).

Tabell 2 Antal kontaktförbud 2019–2022

	2019	2020	2021	2022
Antal beslut om kontaktförbud	9 532	9 399	8 926	7 796
Andel beviljade kontaktförbud	31 %	31 %	29 %	31 %

Källa: Uppgifter från Åklagarmyndigheten 2023-03-22.

Not: Andelen beviljade kontaktförbud är beräknad utifrån antalet beslut (beviljande respektive avslag) om kontaktförbud. Vissa ansökningar avskrivs innan ett beslut fattas, till exempel om personen drar tillbaka sin ansökan.

Över 90 procent av de kontaktförbud som utfärdas är ordinära kontaktförbud. Det motsvarar ungefär 2 500 ordinära kontaktförbud under varje år från 2019 till och med 2022. Under motsvarande period har ungefär 150 till 200 kontaktförbud avseende gemensam bostad, ungefär 30–40 utvidgade kontaktförbud och som mest 5 särskilt utvidgade kontaktförbud utfärdats varje år. Under samma tidsperiod har totalt 110 förbud förenats med fotboja. Av de skyddspersoner som beviljades kontaktförbud 2022 var ungefär 80 procent kvinnor.²⁹ 8 procent av de som beviljades kontaktförbud var barn.³⁰

²⁸ Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – handläggning och beslut*, 2023, s. 21.

²⁹ Uppgifter från Åklagarmyndigheten, 2023-03-22.

³⁰ 198 personer under 18 år beviljades kontaktförbud 2022. Uppgifter från Åklagarmyndigheten, 2023-05-25.

2.2.2 Åklagare beslutar om kontaktförbud

Ansökan om kontaktförbud görs vanligtvis i samband med att ett brott anmäls till Polismyndigheten.³¹ Den polisanställda som tar emot polisanmälan gällande vissa brottstyper³² ska informera om kontaktförbud, och upprätta en ansökan om personen vill det. Det innebär att många ansökningar om kontaktförbud kommer in till åklagare via polisens kontaktcenter, eller via utredare vid enheten för brott i nära relation.³³ Ansökningar kan även komma via exempelvis poliser i yttre tjänst.

Åklagare beslutar om kontaktförbud. Polismyndigheten biträder åklagaren i utredningen av kontaktförbud.³⁴ Det görs vanligtvis av utredare vid enheter för brott i nära relation. Åklagaren skriver direktiv till utredaren om att exempelvis förhöra de berörda parterna och inhämta stödbevisning.

Det finns 31 allmänna åklagarkammare i Sverige, uppdelade i 4 områden. Totalt arbetar cirka 1 200 åklagare vid myndigheten, varav cirka 590 åklagare handlägger kontaktförbud.

Ärenden om kontaktförbud ska handläggas skyndsamt.³⁵ Det innebär inom två veckor för ordinarie kontaktförbud och utvidgat kontaktförbud, och inom en vecka om det gäller ett utvidgat kontaktförbud med fotboja, särskilt utvidgat kontaktförbud eller kontaktförbud avseende gemensam bostad.³⁶

Åklagaren ska bedöma om det finns en klar och konkret risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera skyddspersonen. I bedömningen ska åklagaren särskilt beakta om förbudspersonen har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid.³⁷ Enligt Åklagarmyndighetens riktlinjer ska åklagaren även ta hänsyn till om det finns en pågående förundersökning om brott mot skyddspersonen, eller andra omständigheter som talar för att det föreligger en risk för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier.³⁸ En sådan omständighet kan till exempel vara tidigare konstaterade trakasserier eller aggressivt beteende mot skyddspersonen.³⁹

³¹ Det går att ansöka om kontaktförbud hos polisen utan att anmäla ett brott.

³² Polismyndighetens system, Durtvå, uppmanar om att informera om kontaktförbud när en polisanmälan registreras för vissa brott mot liv, hälsa, frihet eller frid.

³³ Det är inte ovanligt att operatörer vid polisens kontaktcenter informerar om kontaktförbud, men sedan lämnar över till utredaren att ge mer information och hjälpa till med ansökan.

³⁴ 9 § lagen (1988:688) om kontaktförbud.

³⁵ 6 a § lagen (1988:688) om kontaktförbud.

³⁶ Åklagarmyndighetens föreskrift om kontaktförbud (ÅFS 2011:6).

³⁷ 1 § lagen (1988:688) om kontaktförbud.

³⁸ Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – handläggning och beslut*, 2023, s. 26 f.

³⁹ Prop. 1987/88:137; Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – risk och proportionalitetsbedömning*, 2015, s. 2.

Ett kontaktförbud får endast beslutas om skälen för förbudet uppväger det intrång eller men som förbudet innebär för förbudspersonen.⁴⁰ Om åklagaren kommer fram till att det föreligger risk för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier ska alltså en proportionalitetsbedömning genomföras. Åklagaren ska då väga behovet av att förebygga brott, mot det intrång i förbudspersonens integritet och rätt att röra sig fritt som kontaktförbudet innebär. I bedömningen ska åklagaren bland annat väga in om kontakten med gemensamma barn försvåras, eller om det finns andra speciella omständigheter som talar mot ett förbud. Ett kontaktförbud kan förses med undantag, det vill säga att vissa nödvändiga kontakter får ske.⁴¹

Partsinsyn och kommunikationsskyldighet

I kontaktförbudsärenden gäller både partsinsyn⁴² och kommunikationsskyldighet⁴³. Partsinsyn innebär att både skyddspersonen och förbudspersonen har rätt att begära att få ta del av de uppgifter som tillförts ärendet. Men rätten till partsinsyn kan begränsas, om det är av synnerlig vikt att sekretessbelagda uppgifter inte röjs.⁴⁴ Sådana sekretessbelagda uppgifter utgörs i princip enbart av adressuppgifter till skyddspersonen. Partsinsyn aktualiseras bara om en part begär att få ut uppgifter, och åklagaren kan fatta beslut utan att partsinsynen har åberopats.

Kommunikationsskyldigheten innebär att båda parter löpande ska informeras om de uppgifter som har tillförts i ärendet och ges tillfälle att bemöta uppgifterna.⁴⁵ Det innebär bland annat att om uppgifter från en brottsutredning utgör beslutsunderlag i kontaktförbudet, ska parterna underrättas om dessa uppgifter. Möjligheten att undanta en uppgift från kommunikationsskyldigheten är mycket begränsad.⁴⁶ Åklagaren kan normalt inte fatta beslut innan kommunikationsskyldigheten fullgjorts.

2.3 Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhetens skydd

Inom varje polisregion finns det särskilda grupper som arbetar med brottsoffer- och personsäkerhetsfrågor (Bops). Bops ansvarsområden är reducering av hot och risker, skydd av individer med hotbild och stöd till dem som skyddas.⁴⁷

Bops huvudsakliga arbetsuppgift är att bedöma risken för att en person ska utsättas för hot och våld, och vidta åtgärder för att skydda personen. Åtgärderna kan till exempel bestå av att Bops personsäkerhetshandläggare håller skyddssamtal, hjälper till att ordna skyddat boende eller ordnar larmanordningar av skilda slag.⁴⁸

⁴⁰ 1 § lagen (1988:688) om kontaktförbud.

⁴¹ Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – risk och proportionalitetsbedömning*, 2015, s. 7–8.

⁴² 10 § lagen (1988:688) om kontaktförbud.

⁴³ 11 § lagen (1988:688) om kontaktförbud.

⁴⁴ 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

⁴⁵ 25 § förvaltningslagen (2017:900).

⁴⁶ Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för kontaktförbud*, 2021, s. 16.

⁴⁷ Polismyndigheten, *Handbok Riskreducerande insatser*, 2021, s. 4.

⁴⁸ Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, 2023.

Hur och var i regionen arbetet är organiserat skiljer sig åt mellan de olika polisregionerna, men i regel sker det operativa arbetet på polisområdesnivå.⁴⁹ Bops arbetar i regel enbart med ärenden där det finns en pågående förundersökning om brott. I rapporten beskriver vi inte Bops organisation närmare, med hänvisning till att delar av verksamheten är skyddsvärd.

2.3.1 Ärenden kommer till Bops på flera sätt

Bops kan få kännedom om att det finns en hotbild mot en person på flera olika sätt. Samtliga polisanställda⁵⁰ som tar emot en polisanmälan ska göra en initial bedömning av risken för att en person ska utsättas för hot, våld eller trakasserier. För vissa brottskoder kommer en hotbildfråga upp i samband med registrering av polisanmälan. Anmälningssupptagaren ska då besvara frågan med *Ja*, *Nej* eller *Vet ej*. Samtliga anmälningar som besvarats med *Ja* eller *Vet ej* går sedan vidare till Bops via den så kallade RAR-listan (rationell anmälningrutin). Under 2022 tog Bops emot ungefär 30 000 ärenden via RAR-listan.⁵¹ Ärenden kan också inkomma till Bops via en särskild begäran om biträde från anmälningssupptagare, förundersökningsledare eller utredare. Den polisanställda beskriver då hotbilden i en blankett och skickar den till Bops.

Om den initiala bedömningen indikerar att det föreligger risk för hot eller våld ska Bops så snart som möjligt ta ställning till om en strukturerad bedömning behöver göras.⁵² Det är ofta gruppchef vid Bops som tar ställning till vilka ärenden som ska fördelas vidare till personsäkerhetshandläggare för en strukturerad riskbedömning, och vilka som ska avslutas utan en strukturerad riskbedömning eller andra åtgärder.

Enligt Polismyndighetens riktlinjer är målsättningen att en strukturerad riskbedömning ska göras i alla ärenden som Bops vidtar åtgärder i.⁵³ Det är antingen personsäkerhetshandläggare eller särskilda analytiker vid Bops som genomför den strukturerade riskbedömningen. Till sin hjälp har Bops särskilda bedömningsverktyg (checklistor), med olika inriktning beroende på om hotet är kopplat till exempelvis stalkning, relationsvåld eller hedersrelaterat våld och förtryck.⁵⁴ Checklistorna är framtagna på vetenskaplig grund och utgörs bland annat av risk- och sårbarhetsfaktorer hos hotaktören och den hotade. Den strukturerade riskbedömningen ska utföras av för ändamålet utbildad personal inom brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten. Om riskbedömningen behöver kompletteras med

⁴⁹ Inom Polismyndigheten finns det 7 polisregioner som har ett helhetsansvar för polisverksamheten inom sitt område. Polisregionerna är i sin tur indelade i totalt 30 polisområden. Inom respektive polisområde finns också ett antal lokalpolisområden; totalt finns det 95 lokalpolisområden i Sverige.

⁵⁰ Det kan till exempel vara en operatör på polisens kontaktcenter, en polis i ingripandeverksamheten eller en receptionist.

⁵¹ Siffran motsvarar antalet ärenden där anmälningssupptagaren svarat, *Ja* eller *Vet ej* på hotbildsfrågan. Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, s. 20.

⁵² Polismyndigheten, Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten, 2018, s. 14.

⁵³ Polismyndigheten, Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten, 2018, s. 14.

⁵⁴ Dessa är SARA:SV (våld i nära relation), SAM (stalkning), PATRIARK (hedersrelaterat våld och förtryck) och Check-15 (generell hotbild).

ytterligare information kan gruppchefen för Bops besluta om en fördjupad riskbedömning, som genomförs av analytiker inom Bops eller Polismyndighetens underrättelseenhet.⁵⁵

Utifrån riskbedömningen ska personsäkerhetshandläggaren planera och vidta skyddsåtgärder tillsammans med den hotade personen, baserat på förutsättningarna i det enskilda fallet. Utöver de tidigare nämnda skydden kan Bops även hjälpa till med att ansöka om skyddade personuppgifter eller kontaktförbud. Ärendet ska avslutas när personsäkerhetshandläggaren har bedömt att hotbilden har minskat.⁵⁶

2.4 Skyddade personuppgifter

Skatteverket tar emot ansökningar och beslutar om två olika typer av skyddade personuppgifter: sekretessmarkering och skyddad folkbokföring.⁵⁷ Personer ansöker vanligtvis om skyddade personuppgifter via en blankett. Det är endast personen själv som kan ansöka om skyddade personuppgifter, med undantag för barn som omhändertagits enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Sekretessmarkering är en administrativ åtgärd som innebär att personens uppgifter markeras med sekretess i Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Markeringen syns även för andra myndigheter som hämtar personuppgifter från databasen via Skatteverkets system *Navet*. Sekretessmarkering är inte reglerad i lag, utöver de generella bestämmelser som finns i 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), och Skatteverkets beslut om att utfärda skyddet går inte att överklaga. Det innebär också att varje myndighet självständigt måste pröva, i varje enskilt fall, om de ska lämna ut uppgifter som är sekretessmarkerade. Skatteverket beviljar sekretessmarkering för en viss tid, vanligtvis tre år.⁵⁸

Skyddad folkbokföring (tidigare benämnt kvarskrivning) är ett mer ingripande skydd som innebär att en person folkbokförs på en annan kommun än den som personen bor i. Personens adress finns då inte i systemet *Navet*, utan endast på säker plats hos Skatteverket. Skyddet är starkare än sekretessmarkering, men innebär också större livsanpassning för den person som lever med skyddet. Personen behöver i normalfallet flytta för att beviljas skyddet, och måste sedan leva på ett sätt som gör att adressen inte blir känd. Skyddad folkbokföring ska vanligtvis beviljas för obestämd tid, det vill säga tills vidare. Om skyddet beviljas till en viss tid ska det normalt inte gälla kortare tid än fem år.⁵⁹

⁵⁵ Polismyndigheten, Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten, 2018, s. 14.

⁵⁶ Att vara delaktig i en förundersökning är, i regel, en förutsättning för att vara föremål för Bops, med undantag för de personer som berörs av avhopparverksamhet.

⁵⁷ Det finns även en tredje form av skyddade personuppgifter, fingerade personuppgifter, som beslutas av Polismyndigheten. Fingerade personuppgifter omfattas inte av denna granskning.

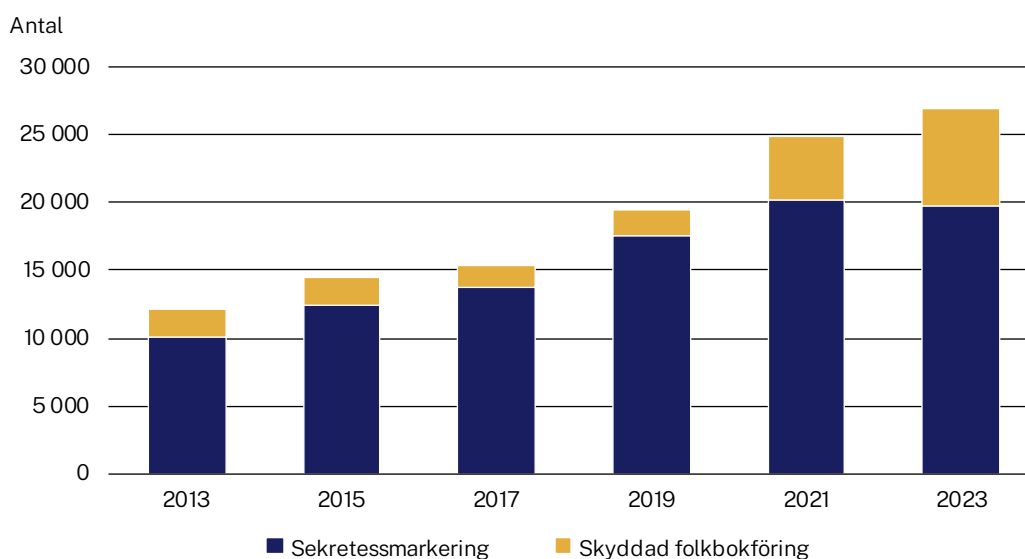
⁵⁸ Personer som ansöker om sekretessmarkering på grund av en yrkesrelaterad hotbild (t.ex. poliser, åklagare, domare) beviljas vanligtvis skydd för fem år i taget. Skatteverket, *Arbetsbeskrivning skyddade personuppgifter*, 2023, s. 16 och 21.

⁵⁹ Skatteverket, *Arbetsbeskrivning skyddade personuppgifter*, 2023; 16–17 §§ folkbokföringslagen (1991:481).

2.4.1 Allt fler lever med skyddade personuppgifter

2023 hade nästan 27 000 människor i Sverige skyddade personuppgifter⁶⁰. Antalet har mer än fördubblats under de senaste tio åren.⁶¹ Andelen därav som lever med skyddad folkbokföring har också ökat, från ungefär en sjättedel till en fjärdedel (se diagram 1). Det är inte möjligt att uttala sig om hur stor andel av ansökningar om skyddade personuppgifter som Skatteverket beviljar årligen. Det beror på att Skatteverket inte för statistik på ett sätt som synliggör detta.

Diagram 1 Antal personer med skyddade personuppgifter, år 2013–2023



Källa: Uppgifter från Skatteverket, 24 februari 2023.

Not: Till och med 2018 kunde en person både ha sekretessmarkering och skyddad folkbokföring (dåvarande kvarskrivning).

Fler kvinnor än män har skyddade personuppgifter

Av dem som lever med skyddade personuppgifter är 40 procent barn, 40 procent kvinnor och 20 procent män. Skyddade personuppgifter är således en åtgärd som i allt väsentligt används för att skydda kvinnor och barn.⁶²

Våld i nära relation är den vanligaste anledningen till att personer behöver skyddade personuppgifter. Under 2022 genomförde Skatteverket en enkätundersökning till personer som lever med skyddade personuppgifter. Enkäten skickades till ungefär

⁶⁰ Med skyddade personuppgifter avses i rapporten sekretessmarkering och skyddad folkbokföring, om inget annat nämns.

⁶¹ Uppgifter från Skatteverket, 2023-02-24.

⁶² Uppgifter från Skatteverket, 2023-02-24.

6 700 personer⁶³, och totalt inkom 1 150 enkätsvar.⁶⁴ Drygt 40 procent av de svarande i enkätundersökningen uppgav att våld i nära relation var anledningen till deras skydd.⁶⁵ En tiondel angav hedersrelaterat våld och förtryck som anledning till att de sökt skydd. Kvinnor utgör nästan 90 procent av de som svarade att de har skyddade personuppgifter till följd av våld i nära relation eller hedersrelaterat våld och förtryck.

Hot och våld kopplat till personens arbete, eller hot från kriminella miljöer, är andra vanligt förekommande anledningar till att en person har skyddade personuppgifter. De flesta män som lever med skyddade personuppgifter angav någon av dessa anledningar i Skatteverkets enkätundersökning.

2.4.2 Skatteverkets hantering av skyddade personuppgifter

Inom Skatteverkets folk- och fastighetsavdelning finns fyra särskilda sektioner som arbetar med att handlägga ansökningar om skyddade personuppgifter. Sektionerna hanterar också andra folkbokföringsärenden för de personer som lever med skyddade personuppgifter och deras närstående. Det kan till exempel handla om att sköta dessa personers flyttanmälningar, giftermål, namnbyte, personbevis⁶⁶ eller postförmedling. Det finns även en sektion som arbetar särskilt med att förmedla post till dem som lever med skyddade personuppgifter. För att få arbeta med skyddade personuppgifter på Skatteverket ska den anställda ha särskild behörighet och vara säkerhetsprövad.⁶⁷

När Skatteverket får in en ansökan om skyddade personuppgifter lägger de en preliminär sekretessmarkering innan de utreder ärendet, så att personen som har ansökt är skyddad under handläggningstiden. I vissa fall kan dock ansökan avslås direkt, om det till exempel uppenbart saknas en konkret hotbild, eller om skyddet inte kan få någon effekt eftersom personen som ansökt inte är villig att flytta.⁶⁸

År 2022 arbetade cirka 50 årsarbetskrafter med att handlägga skyddade personuppgifter vid Skatteverket. Därutöver arbetade 27 årsarbetskrafter med att förmedla post.

⁶³ Enkäten skickades till samtliga personer med skyddad folkbokföring, samt till ett slumpmässigt urval av de med sekretessmarkering. Barn fanns inte representerade i enkätundersökningen. Jämställhetsmyndigheten, *Att leva med skyddade personuppgifter – behovet av samhället långsiktiga stöd*, 2022, bilaga 1.

⁶⁴ Det motsvarar en svarsfrekvens på 17 procent. Det är en relativt låg svarsfrekvens vilket innebär att resultaten bör tolkas med viss försiktighet. Skatteverket anger att den låga svarsfrekvensen kan bero på att enkäten behövde skicka ut via post samt att den riktar sig till en utsatt målgrupp. *Att leva med skyddade personuppgifter – behovet av samhället långsiktiga stöd*, 2022, bilaga 1.

⁶⁵ Uppgifter från Skatteverket, 2023-02-24. Totalt 17 procent svarsfrekvens av 6 700 respondenter.

⁶⁶ Adressen till personer som lever med sekretessmarkering finns inte i det system som distribuerar folkbokföringsuppgifter till privata aktörer. Det innebär att personen kan behöva lämna ett så kallat personbevis till exempelvis förskolor, vårdgivare eller andra aktörer för att intyga att den bor i området och därmed har rätt till service.

⁶⁷ Skatteverket, *Interrevisionsrapport – tilläggsuppdrag skyddade personuppgifter*, 2020, s. 7.

⁶⁸ Skatteverket, *Arbetsbeskrivning skyddade personuppgifter*, 2023, s. 8.

Skatteverkets handläggare ska utreda om det finns en särskild anledning att anta att en person kan bli utsatt för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier. Skatteverket utgår vanligtvis från yttranden från Bops eller socialtjänsten för att bekräfta om det finns en hotbild, men även annan dokumentation kan användas. Om det finns en konkret hotbild ska handläggaren bedöma om skyddet kan antas få önskad effekt, genom att utreda den ansökande personens förmåga och övriga förutsättningar att upprätthålla skyddet. I den bedömningen tittar handläggarna bland annat på om och hur långt personen har flyttat eller avser att flytta, i vilken utsträckning personen brutit med tidigare umgängeskrets och i vilken mån personen exponerar sig på ett sätt som riskerar att röja uppgifterna.⁶⁹

⁶⁹ Skatteverket, *Arbetsbeskrivning skyddade personuppgifter*, 2023, s. 13.

3 Kontaktförbud

Detta kapitel fokuserar på om staten använder kontaktförbud på ett effektivt sätt för att skydda hotade personer.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Åklagarmyndigheten ska säkerställa att behovet av kontaktförbud utreds och bedöms på ett likvärdigt sätt. Men vår granskning visar att det finns stora och bestående skillnader i andelen beviljade kontaktförbud över landet. En förklaring till det är att alla anmälningsupptagare inom Polismyndigheten inte har tillräcklig kunskap om kontaktförbud. Det ökar risken för att de ger felaktig information om skyddet, eller informerar om skyddet i ärenden där det inte finns någon grund för att bevilja skydd. En annan förklaring är att det vid olika åklagarkammare kan ha utvecklats olika förståelse för vad som krävs för att bevilja ett kontaktförbud.

Åklagarnas beslut om kontaktförbud ska utgå från risken för brott, förföljelse eller trakasserier. Men vår granskning tyder på att åklagarnas riskbedömningar nästan uteslutande fokuserar på brottslighet som går att bevisa i domstol. 98 procent av kontaktförbuden under 2022 utfärdades på grund av att förbudspersonen tidigare har dömts, eller sannolikt kommer att dömas, för ett relevant brott. Samtidigt finns det stora utmaningar för Polismyndigheten att bevisa förekomsten av det våld eller de trakasserier som kontaktförbudet är tänkt att skydda mot. Det riskerar att leda till att personer blir utsatta för upprepat hot, våld eller trakasserier innan de får skydd av staten.

Vår granskning visar att Polismyndigheten i begränsad utsträckning följer upp kontaktförbudet, vilket begränsar möjligheten att vidta åtgärder om det är otillräckligt som skydd. Varje år anmäls ungefär 4 000 överträdelser av kontaktförbud, men majoriteten av dem leder inte till åtal. Samtidigt har Polismyndigheten inte säkerställt att deras kontaktpersoner kan följa hur kontaktförbudet fungerar i det enskilda fallet, förhindra överträdelser eller vidta andra skyddsåtgärder om risken i ärendet ökar. Därutöver beslutar åklagare sällan om utvidgade eller särskilt utvidgade kontaktförbud då ett tidigare meddelat kontaktförbud överträts.

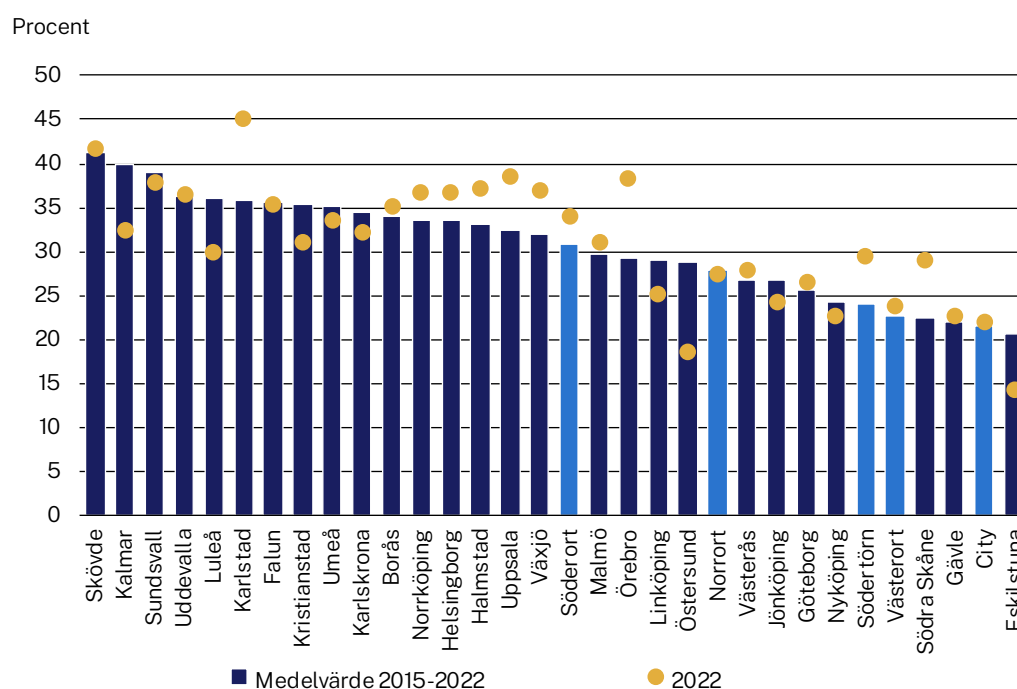
Kontaktförbud med fotboja fungerar inte som ett effektivt skydd i dagsläget. Det beror dels på att nuvarande lagstiftning inte är anpassad till fotbojornas funktionssätt, dels på att Polismyndigheten har upphandlat teknisk utrustning med betydande brister. Inom Polismyndigheten pågår ett arbete för att upphandla bättre teknisk utrustning. Regeringen har också tillsatt en utredning i syfte att se över kontaktförbudslagstiftningen.

3.2 Varierande andel beviljade kontaktförbud

Vår granskning tyder på att Åklagarmyndigheten inte säkerställt att ärenden om kontaktförbud utreds och bedöms på ett enhetligt sätt inom landet. Andelen beviljade kontaktförbud varierar kraftigt mellan olika åklagarkammare. Skillnaden mellan den kammare som beviljar högst respektive lägst andel ansökningar uppgår till närmare 30 procentenheter, även ställt i relation till invånarantal.⁷⁰ Redan 2008, och återigen 2012 och 2020, konstaterade Åklagarmyndigheten att det fanns stora skillnader mellan olika åklagarkammare.⁷¹

Vissa åklagarkammare tenderar att bevilja förhållandevis hög eller låg andel kontaktförbud i förhållande till de andra kamrarna, även sett över tid (se diagram 2). Till exempel beviljar åklagarkammaren i Eskilstuna ofta lägst andel kontaktförbud per år. Samtliga åklagarkammare i Stockholmsområdet tenderar också att bevilja en förhållandevis låg andel kontaktförbud.

Diagram 2 Andelen beviljade kontaktförbud per åklagarkammare 2015–2022



Källa: Uppgifter från Åklagarmyndigheten, 2023-03-22.

Not: Andelen beviljade kontaktförbud (beviljandegraden) är beräknad som totala antalet beviljade beslut om kontaktförbud dividerat med det totala antalet handlagda ärenden om kontaktförbud vid respektive åklagarkammare. Beviljandegraden redovisas som medelvärde för åren 2015–2022 i staplar, och jämförs med beviljandegraden för 2022 (redovisat som punktmarkering). De ljusblå staplarna i diagrammet är åklagarkammare i Stockholmsområdet (Söderort, Norrort, Södertörn, Västerort och City).

⁷⁰ Uppgifter från Åklagarmyndigheten, 2023-03-22.

⁷¹ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna*, 2020, s. 6.

3.2.1 Varierande kunskap om kontaktförbud hos anmälningssupptagare

Vår granskning visar att Polismyndigheten inte alltid informerar om kontaktförbud i rätt ärenden. En möjlig förklaring till att kontaktförbud beviljas i olika utsträckning i landet är att de polisanställda som ska informera om kontaktförbud har varierande kunskap om vad kontaktförbudet innebär, och vad som krävs för att det ska beviljas.⁷² Vår granskning tyder på att kunskapen både varierar mellan olika grupper inom Polismyndigheten, och mellan olika delar av landet. Att polisanställda ger rätt information är viktigt av flera skäl. Dels för att säkerställa att de som är i behov av skydd också ansöker om det, dels för att Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten inte ska behöva prioritera resurser för att utreda ansökningar som saknar grund att beviljas. Rätt information minskar också risken för att den hotade personen får felaktiga förväntningar på vad skyddet innebär. Felaktiga förväntningar på skyddet kan i längden skada förtroendet för rättsväsendet.

Svårt att säkerställa kunskap hos operatörer vid polisens kontaktcenter

De flesta som ansöker om kontaktförbud har fått information om skyddet i samband med att de anmält ett brott, ofta från operatörer vid polisens kontaktcenter.⁷³ Enligt Polismyndighetens handbok ska operatören antingen upprätta en ansökan om kontaktförbud och hålla ett inledande förhör med skyddspersonen, eller skyndsamt överlämna uppgiften till någon med rätt kompetens.⁷⁴ Att operatören upprättat ansökan innebär att kontaktförbudet kommer till åklagarnas kännedom och börjar handläggas snabbare. Men enligt Polismyndighetens verksamhetsutvecklare för brott i nära relation riskerar det också att leda till lägre kvalitet i ansökningarna och i det inledande förhöret.⁷⁵ Den bilden bekräftas även av våra intervjuer med åklagare och utredare vid enheter för brott i nära relation.⁷⁶

Att kvaliteten i ansökan är låg innebär exempelvis att personen som ansökt om kontaktförbudet inte har förstått vad skyddet innebär, eller ansöker om det i samband med en polisanmälan som inte kan ligga till grund för ett kontaktförbud. Det beskriver flera åklagare som ett vanligt förekommande problem i våra intervjuer.⁷⁷ Ett annat problem som åklagare beskriver är att det inledande förhöret inte innehåller all nödvändig information. Det innebär att kompletterande förhör måste hållas, vilket är både resurs- och tidskrävande.⁷⁸ I Polismyndighetens ärendehanteringssystem, Durtvå, finns exempel på information som den polisanställda ska lämna om förbudet,

⁷² Intervju med åklagare, fallstudie 1, 2, 3 och 4; intervju med kammarchef, fallstudie 4; intervju med utredare vid BINR, fallstudie 1, 2, 3 och 4; intervju med chef för BINR, fallstudie 1 och 4.

⁷³ Intervju med åklagare, fallstudie 1, 2 och 4; intervju med utredare vid, BINR fallstudie 1, 2 och 3.

⁷⁴ Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för kontaktförbud*, 2021, s. 11.

⁷⁵ Uppgifter från Polismyndigheten 2023-12-12.

⁷⁶ Intervju med åklagare, fallstudie 1 och 3; intervju med kammarchef, fallstudie 4; intervju med utredare vid BINR, fallstudie 3 och 4.

⁷⁷ Intervju med åklagare, fallstudie 2, 3, och 4.

⁷⁸ Intervju med åklagare, fallstudie 3 och 4; intervju med kammarchef, fallstudie 4.

samt på frågor som bör besvaras i det inledande förhåret.⁷⁹ Men enligt våra intervjuer med åklagare är ett sådant stöd inte tillräckligt för att säkerställa god kvalitet i ansökningarna, utan polisanställda behöver också ha kunskap om och förståelse för syftet med kontaktförbud. Eftersom det är vanligt att ansökningar om kontaktförbud saknar grund att beviljas tyder det på att Polismyndigheten har svårt att säkerställa sådan kunskap. En möjlig orsak som framkommer i våra intervjuer är att operatörer vid polisens kontaktcenter inte har erfarenhet av, eller särskild kunskap om, brott i nära relation.⁸⁰ En annan möjlig orsak är att polisens kontaktcenter har hög personalomsättning.⁸¹

Kunskapen varierar även bland utredare

Operatören kan lämna över uppgiften att upprätta ansökan om kontaktförbud. När uppgiften lämnas över är det vanligtvis till enheten för brott i nära relation, eftersom de utreder de flesta polisanmälningar som ligger till grund för kontaktförbud. Utredaren har då möjlighet att lämna mer information om vad skyddet innebär, vilket både polisanställda och åklagare beskriver som positivt.⁸² Samtidigt menar Polismyndighetens verksamhetsutvecklare för brott i nära relation att det finns varierande kunskap även bland myndighetens utredare.⁸³ Utredare vid tre av de fyra orter vi besökt berättar att de inte har fått någon särskild utbildning om kontaktförbud⁸⁴, och vid två orter har de själva sammanställt nödvändig information vid enheten.⁸⁵ Polismyndighetens verksamhetsutvecklare anser att utredarna inte har erbjudits den utbildning som de behöver.⁸⁶ Polismyndigheten bedriver dock ett arbete med att ta fram en allmän utbildning för nya utredare (Brottsutredarprogrammet), där bland annat information om kontaktförbud ska ingå.⁸⁷

Information om kontaktförbud kan också ges av Bops

I en av våra fallstudier överlämnar anmälningsupptagaren uppgiften att upprätta en ansökan om kontaktförbud till personsäkerhetshandläggare vid Bops, i stället för till utredare vid enheten för brott i nära relation.⁸⁸ Utöver att informera om vad kontaktförbudet innebär, har personsäkerhetshandläggaren vid Bops också möjlighet att rekommendera andra skyddsåtgärder i stället för, eller som komplement till, kontaktförbudet.⁸⁹ Statistik från Åklagarmyndigheten visar att regionen har ovanligt få inkomna ansökningar om kontaktförbud i förhållande till sin befolkning. Åklagare

⁷⁹ Polismyndigheten, *Tillsynsrapport – polisens kontaktcenter 2020*; Brottsförebyggande rådet, *Polisens resursfördelning och personaltillväxt*, 2023 s. 90.

⁸⁰ Intervju med åklagare, fallstudie 3; Intervju med kammarchef, fallstudie 4.

⁸¹ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2022, 2023*, s. 111

⁸² Intervju med åklagare, fallstudie 3; intervju med kammarchef, fallstudie 4; intervju med utredare vid BINR, fallstudie 1 och 4.

⁸³ Uppgifter från Polismyndigheten, 2023-12-12.

⁸⁴ Intervju med utredare vid BINR, fallstudie 1, 2 och 3; intervju med chef för BINR, fallstudie 3.

⁸⁵ Intervju med utredare vid BINR, fallstudie 1 och 3.

⁸⁶ Uppgifter från Polismyndigheten, 2023-12-12.

⁸⁷ Uppgifter från Polismyndigheten, 2023-12-12.

⁸⁸ Intervju med utredare vid BINR, fallstudie 2.

⁸⁹ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 2.

och anställda vid Bops i regionen menar att det finns flera möjliga anledningar till att skyddspersonen avstår från att ansöka om kontaktförbud efter ett samtal med Bops:

- de förstår vilka krav kontaktförbudet ställer på skyddspersonen
- de förstår att ansökan sannolikt inte kommer att beviljas, eftersom grunden inte når upp till ett kontaktförbud
- de får information om att det finns andra typer av skydd som de skulle kunna få i stället.⁹⁰

Den genomsnittliga andelen beviljade kontaktförbud i regionen är bland de högsta av åklagarkamrarna för åren 2015–2022. Samtidigt uttrycker både åklagare och personsäkerhetshandläggare vid Bops att kontaktförbud använts restriktivt i regionen, eftersom så få utfärdas i förhållande till antalet invånare.⁹¹

3.2.2 Trots vägledning skiljer sig åklagarnas riskbedömningar åt

Samtliga åklagare och kammarchefer som vi har intervjuat menar att de har tillgång till bra stöd för att göra riskbedömningar. Trots det indikerar vår granskning att det finns skillnader mellan hur olika åklagare bedömer och värderar risk i beslutet om kontaktförbud, både inom och mellan kammare.

Åklagarna har tillgång till en rättslig vägledning som syftar till att skapa rättsenlighet, enhetlighet och att säkerställa att åklagarna tillämpar reglerna om kontaktförbud konsekvent.⁹² Åklagarna ska också följa riksåklagarens riktlinjer när det gäller risk- och proportionalitetsbedömningen.⁹³ Enligt samtliga åklagare vi intervjuat utgör det sammantaget ett bra stöd i att göra riskbedömningar. Samtidigt påpekar åklagarna att riskbedömningen i slutändan är ett hantverk, och att detta inte går att tillägna sig enbart med hjälp av skriftliga vägledningar. Eftersom det är just en bedömning som åklagaren ska göra, kan vägledningen i sig inte garantera att alla åklagare skulle gjort samma bedömning i ett enskilt ärende.⁹⁴

Enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning kan handläggning av kontaktförbudsärenden anses kräva särskild erfarenhet.⁹⁵ Det varierar dock vad kammarchefen bedömer är särskild erfarenhet.⁹⁶ De allra flesta åklagare som handlägger kontaktförbud har fått utbildning för ändamålet, eftersom information om kontaktförbud ingår i den utbildning som assistentåklagare genomgår innan de blir kammaråklagare. Vid vissa orter handlägger assistentåklagare förbudet, medan en mer erfaren åklagare fattar det formella beslutet. Det varierar också över landet om handläggningen av kontaktförbud främst utförs av så kallade seniora åklagare,

⁹⁰ Intervju med åklagare, fallstudie 2; intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 2.

⁹¹ Intervju med åklagare, fallstudie 2; intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 2.

⁹² Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – handläggning och beslut*, 2023, s. 6.

⁹³ Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – risk och proportionalitetsbedömning*, 2015.

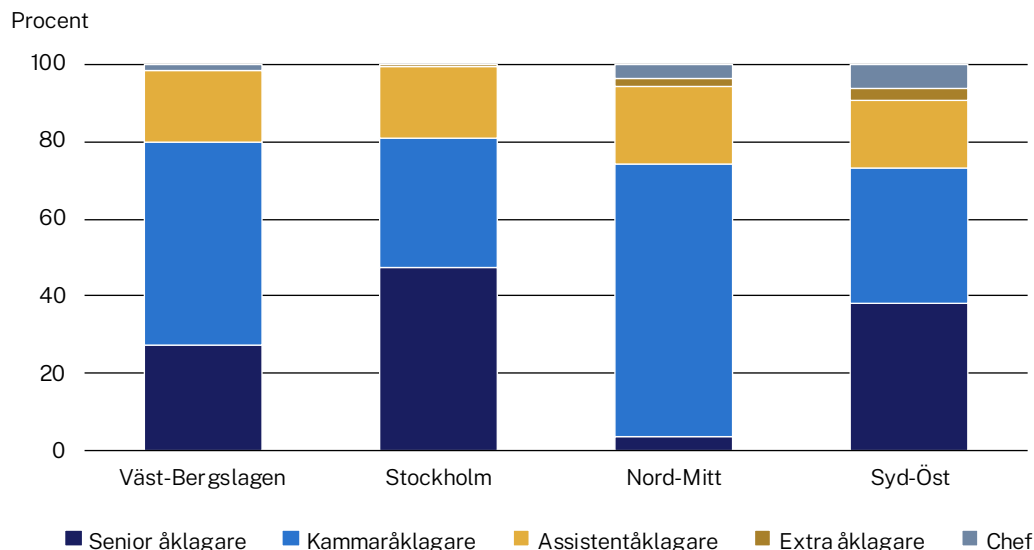
⁹⁴ Intervju med åklagare, fallstudie 1 och 3; intervju med kammarchef, fallstudie 1.

⁹⁵ Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – handläggning och beslut*, 2023, s. 33.

⁹⁶ Intervju med kammarchef, fallstudie 1, 2, 3 och 4.

kammaråklagare eller assistentåklagare (se diagram 3). Utifrån vår granskning kan vi dock inte bedöma om det finns skillnader i beviljandegrad mellan olika åklagarroller.

Diagram 3 Åklagare som handlägger kontaktförbud per åklagarområde, 2023



Källa: Uppgifter från Åklagarmyndigheten 2023-05-11 och 2024-01-15.

Not: Andelarna i diagrammet bygger på antalet åklagare som handlägger kontaktförbud i respektive åklagarområde. Totalt antal är 157 i Syd-Öst, 101 i Nord-Mitt, 131 i Stockholm och 198 i Väst-Berslagen. Åklagare arbetar som assistentåklagare i ungefär två år, samtidigt som de genomgår en nationell grundutbildning. Efter godkännande av kammarchefen blir assistentåklagaren en kammaråklagare. Efter ett antal år kan kammaråklagaren ansöka om att bli anställd som senior åklagare. En person som har fullgjord notariemeritering och kvalificerad erfarenhet av juridiskt arbete kan bli anställd som extra åklagare.⁹⁷

Lagen om kontaktförbud lämnar stort utrymme för åklagarens bedömning

Granskningen indikerar att det finns skillnader mellan hur olika åklagare bedömer och värderar risk i beslutet om kontaktförbud, trots att åklagarna anser sig få bra vägledning och utbildning. Enligt våra intervjuer beror det bland annat på att det är svårt och ovant för åklagare att bedöma risk framåt⁹⁸, samtidigt som kontaktförbudslagstiftningen lämnar stort utrymme för åklagarens bedömning. Även om Åklagarmyndighetens styrdokument tydliggör vilka faktorer åklagaren ska beakta i bedömningen, så är det enligt våra intervjuer inte möjligt att precisera hur dessa ska värderas i enskilda ärenden.⁹⁹

Kontaktförbud skiljer sig från åklagarnas andra arbetsuppgifter. Åklagaren ska vanligtvis bedöma om bevisningen för ett brott är tillräcklig för att kunna leda till åtal. När det gäller kontaktförbud ska åklagaren i stället bedöma om det finns en klar och konkret risk för att en person kommer att trakassera, förfölja eller begå brott mot en annan person även i framtiden, det vill säga att det finns en hotbild. Att

⁹⁷ Åklagarmyndigheten, "Att jobba som åklagare", hämtad 2023-11-20.

⁹⁸ Intervju med åklagare, fallstudie 2 och 3; intervju med kammarchef, fallstudie 1 och 4.

⁹⁹ Intervju med åklagare, fallstudie 1, 2 och 3; intervju med kammarchef, fallstudie 1.

bedömningen är svår innebär enligt våra intervjuer att åklagare diskuterar sig fram till vad som är tillräckligt för att bevilja ett kontaktförbud inom kammaren.¹⁰⁰ Flera åklagare och kammarchefer som vi har intervjuat berättar att det på så vis byggs upp en intern praxis inom åklagarkammaren, för vad som är en tillräcklig risk för att bevilja ett kontaktförbud.¹⁰¹ Enligt våra intervjuer är det en möjlig förklaring till att andelen beviljade ansökningar om kontaktförbud skiljer sig åt över landet.¹⁰² Även Åklagarmyndigheten har pekat på att en möjlig anledning till skillnaderna i andel beviljade kontaktförbud är att åklagare gör olika bedömningar av risk- och proportionalitet.¹⁰³

Under granskningen har vi identifierat några exempel på skillnader i åklagarnas bedömningar. Ett exempel gäller hur åklagare väger risken för hot, våld eller trakasserier mot det intrång eller men som förbudet innebär för förbudspersonen, i sin så kallade proportionalitetsbedömning¹⁰⁴. Några åklagare beskriver i våra intervjuer att det faktum att kontaktförbud registreras i belastningsregistret är en faktor i deras proportionalitetsbedömning.¹⁰⁵ Men enligt Åklagarmyndighetens vägledning, som finns till stöd för åklagarnas bedömning, bör inte den omständigheten vägas in i proportionalitetbedömningen.¹⁰⁶ Ett annat exempel är att både kammarchefer och anställda inom Polismyndigheten uttryckt att nyanställda åklagare har en annan bild av vad som krävs för att bevilja ett kontaktförbud jämfört med de mer erfarna åklagarna.¹⁰⁷

3.2.3 Påbörjade åtgärder ska öka enhetligheten

Vår granskning visar att regeringen har lämnat vissa uppdrag till Åklagarmyndigheten för att kontaktförbud ska utfärdas mer enhetligt. Regeringen har under 2022 och 2023 gett Åklagarmyndigheten ett återrapporteringskrav som anger att myndigheten ska följa upp tillämpningen av lagstiftningen om kontaktförbud, och redovisa åtgärder för att tillämpningen ska vara enhetlig och effektiv.¹⁰⁸ Åklagarmyndigheten har i en tillsynsrapport från 2020 själva konstaterat att de behöver utveckla sin uppföljning, för att bättre kunna följa och förstå skillnaderna i andel beviljade kontaktförbud.¹⁰⁹ Åklagarmyndigheten har därefter exempelvis börjat följa upp andelen beviljade kontaktförbud per 100 000 invånare för att få en mer rättvisande bild av skillnaden mellan kamrarna. Myndigheten har också

¹⁰⁰ Intervju med åklagare, fallstudie 1, 2, 3 och 4; intervju med kammarchef, fallstudie 3 och 4.

¹⁰¹ Intervju med åklagare, fallstudie 3 och 4; intervju med kammarchef, fallstudie 3 och 4.

¹⁰² Intervju med åklagare, fallstudie 3; intervju med kammarchef, fallstudie 3.

¹⁰³ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna*, 2020, s. 45.

¹⁰⁴ Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – handläggning och beslut*, 2023, s. 26.

¹⁰⁵ Intervju med åklagare, fallstudie 3.

¹⁰⁶ Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – handläggning och beslut*, 2023, s. 29.

¹⁰⁷ Intervju med kammarchef, fallstudie 2 och 4; intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 2; intervju med chef vid Bops, fallstudie 2.

¹⁰⁸ Ju2021/00575 m.fl. och Ju2023/01091.

¹⁰⁹ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna*, 2020, s. 4.

börjat föra statistik över grunderna för avslag, för att få en bild av hur många ärenden som avslås direkt eftersom de saknar grund att beviljas¹¹⁰ och hur många som avslås efter utredning^{111,112}

Avsikten med de utvecklade avslagsgrunderna är att ta reda på i vilken utsträckning andelen avslag påverkas av kvaliteten i de ansökningar som kommer in, och i vilken utsträckning andelen påverkas av hur åklagarna bedömer de ansökningar som kommer in.¹¹³ Att kvaliteten i ansökningarna varierar är ett problem som Åklagarmyndigheten tidigare identifierat i sina tillsynsrapporter.¹¹⁴ Om många ansökningar avslås direkt på grund av att de saknar grund att beviljas, är antagandet att anmälningsupptagaren ger fel information om kontaktförbud, eller informerar i ärenden där kontaktförbud inte kan beviljas. Statistiken är tänkt att fungera som underlag i de interna diskussionerna om skillnader mellan kammare, och ska kommuniceras regelbundet till kammarcheferna.¹¹⁵ Åklagarmyndigheten har även anordnat webinarier och erfarenhetsseminarier med fokus på kontaktförbud.¹¹⁶

3.3 Kontaktförbud utfärdas restriktivt

Vår granskning visar att kontaktförbud utfärdas restriktivt i förhållande till lagens våldsförebyggande syfte. I praktiken har tidigare brottslighet blivit ett krav för att åklagare ska bevilja kontaktförbud. Det begränsar kraftigt möjligheten för kontaktförbud att förebygga våld, i synnerhet våld i nära relation. Få brott i nära relation polisanmäls, och många polisanmälningar leder inte till åtal.

3.3.1 Åklagarnas riskbedömningar fokuserar på tidigare brottslighet

Åklagarnas beslut om kontaktförbud ska utgå från en bedömning av risken för att skyddspersonen utsätts för brott, förföljelse eller trakasserier. Vid riskbedömningen ska åklagaren särskilt beakta tidigare brottslighet. Av Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning framgår det att särskild vikt ska fästas vid om förbudspersonen har dömts för liknande brottslighet som förbudet ska skydda mot, eller om det finns en pågående förundersökning om brott mot skyddspersonen. Åklagaren ska också beakta om förbudspersonen har förföljt eller allvarligt trakasserat skyddspersonen, även om agerandet inte överskridit gränsen för det straffbara.¹¹⁷ Även regeringen har uttryckt att tidigare brottslighet inte ska vara ett krav för att bevilja kontaktförbud,

¹¹⁰ En ansökan kan avslås eftersom den saknar grund att beviljas, om den exempelvis bygger på en polisanmälan där det är uppenbart att ett brott inte har begåtts.

¹¹¹ En ansökan kan avslås efter utredning, om det exempelvis inte går att bevisa det brott som ansökan om kontaktförbud bygger på, eller om skyddspersonen fortsätter att ha kontakt med förbudspersonen.

¹¹² Intervju med företrädare för Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum, 2023-03-27.

¹¹³ Enligt Åklagarmyndigheten har uppföljningen inte pågått tillräckligt länge för att man ska kunna se något resultat under 2023.

¹¹⁴ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna*, 2020.

¹¹⁵ Intervju med kammarchef, fallstudie 1, 2, 3 och 4.

¹¹⁶ Uppgifter från Åklagarmyndigheten, 2023-12-08.

¹¹⁷ 1 § lagen (1988:688) om kontaktförbud; Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud - handläggning och beslut*, 2023, s. 27.

utan att det endast är ett exempel på omständigheter som åklagaren ska beakta.¹¹⁸ Men vår granskning visar att tidigare brottslighet i praktiken har blivit ett krav för kontaktförbud.

Åklagare beviljar mycket sällan kontaktförbud om det inte finns en tidigare dom, eller en pågående förundersökning, mot förbudspersonen. Det visar både våra intervjuer med åklagare och statistik från Åklagarmyndigheten. Åtminstone 98 procent av kontaktförbud beviljades utifrån tidigare brottslighet eller en pågående förundersökning år 2022.¹¹⁹ Vår granskning tyder därmed på att åklagarna utfärdar kontaktförbud restriktivt i förhållande till lagens våldsförebyggande syfte. Samma sak har tidigare konstaterats av den så kallade Stalkningsutredningen, och av Åklagarmyndighetens egna tillsynsrapporter.¹²⁰

I våra intervjuer beskriver åklagare att de, utöver att beakta tidigare eller pågående brottslighet, har begränsad möjlighet att göra en riskbedömning utifrån annan dokumentation. Om Bops genomfört en strukturerad riskbedömning hämtar de åklagare vi intervjuat vanligtvis inte in den informationen.¹²¹ Det beror bland annat på att riksåklagarens riktlinjer uttryckt att riskbedömningen kan innehålla känslig information om skyddspersonen, och att allt som ligger till grund för beslutet också ska meddelas förbudspersonen.¹²² Förarbeten till kontaktförbudslagstiftningen har också beskrivit att Polismyndighetens hot- och riskbedömningar bygger på många osäkra faktorer.¹²³ Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning beskriver uttryckligen att riskbedömningar från Polismyndigheten inte bör ingå i åklagarens beslutsunderlag.¹²⁴ Riksrevisionen konstaterar att åklagarna har begränsad möjlighet att beakta andra omständigheter än tidigare brottslighet i sina beslut, om de inte kan använda relevant information om den risk som föreligger i sina beslutsunderlag.

Regeringen har inte åstadkommit minskad restriktivitet

Vår granskning tyder på att regeringen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att kontaktförbud ska utfärdas mindre restriktivt, trots att de konstaterat att tidigare brottslighet mot skyddspersonen i praktiken blivit ett krav för att kontaktförbud ska beviljas. Stalkningsutredningen föreslog år 2008 att hänvisningen i lagen om kontaktförbud, om att tidigare brottslighet ska beaktas särskilt vid riskbedömningen, skulle tas bort i syfte att fler kontaktförbud skulle kunna utfärdas.¹²⁵ Lagstiftaren valde

¹¹⁸ Prop. 2010/11:45, s. 39.

¹¹⁹ I övriga två procent har åklagaren använt motiveringen "fritext". Exempel på skäl till att åklagare använder fritextfält kan vara att de använder egna eller lokalt förekommande malltexter, eller att det inte finns en tidigare dom eller en pågående förundersökning mot förbudspersonen. Uppgifter från Åklagarmyndigheten, 2023-05-25.

¹²⁰ SOU 2008:81; Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna*, 2020.

¹²¹ Intervju med åklagare, fallstudie 4; intervju med kammarchef, fallstudie 3 och 4.

¹²² Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – risk och proportionalitetsbedömning*, 2015.

¹²³ Prop. 2010/11:45 s. 39.

¹²⁴ Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – handläggning och beslut*, 2023, s. 45.

¹²⁵ SOU 2008:81.

emellertid att behålla bestämmelsen, med hänvisning till att bland annat Åklagarmyndigheten såg en risk för att åklagarnas tillämpning av lagstiftningen annars skulle bli för subjektiv.¹²⁶

Regeringen har initierat vissa andra ändringar i lagen om kontaktförbud för att fler kontaktförbud ska kunna utfärdas.¹²⁷ Men Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum har i en intervju framfört att dessa ändringar har fått liten effekt på restriktiviteten, eftersom regeringen inte uttryckligen adresserat den skrivning i förarbetena till lagen som anger att kontaktförbud ska användas restriktivt mot tidigare ostraffade personer.¹²⁸ En annan faktor som bidrar till den restriktiva tillämpningen är den praxis som bildats när domstolarna prövat överklagade beslut om kontaktförbud.¹²⁹ Regeringen gav år 2022 en särskild utredare i uppdrag att se över kontaktförbudslagstiftningen. Syftet var bland annat att utreda hur fler kontaktförbud ska kunna meddelas, exempelvis genom att omvärdera kriterierna för de olika typerna av förbud.¹³⁰

Att kontaktförbud utfärdas restriktivt mot tidigare ostraffade personer begränsar hur effektivt skyddet kan förhindra våld, särskilt våld i nära relation. Forskning visar att kontaktförbud främst är ett effektivt skydd i ärenden där det finns en låg till medelhög risk för fortsatt våld, det vill säga där personen inte tidigare blivit anhållen för våldsbrott.¹³¹ Brottsförebyggande rådets nationella kartläggning visar också att få brott i nära relation polisanmäls,¹³² vilket innebär att de inte heller kan ligga till grund för ett kontaktförbud. Dessutom leder få av de anmälda brotten till åtal.

3.3.2 Många anmälningar om relationsvåld läggs ned

Det är vanligt att utredningar av brott i nära relation läggs ned. Andelen ärenden som Polismyndigheten redovisar till åklagare varierar över landet, mellan 12 och 31 procent under 2022.¹³³ När Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten granskade relationsvåldsärenden i en gemensam tillsyn under 2019 konstaterade de att förundersökningen lades ned i 78 procent av fallen.¹³⁴ I de allra flesta fall motiverades nedläggningen med bevisproblem.¹³⁵ Eftersom många relationsbrott sker i hemmet

¹²⁶ SOU 2008:81 s. 150; prop. 2010/11:45, s. 40.

¹²⁷ Se till exempel prop. 2012/13:186, bet. 2013/14:JuU6, rskr. 2013/14:68 och prop. 2020/21:217, bet. 2021/22:JuU8, rskr. 2021/22:39.

¹²⁸ Intervju med företrädare för Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum, 2023-03-27.

¹²⁹ Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – handläggning och beslut*, 2023, s. 69ff.

¹³⁰ Dir. 2022:114.

¹³¹ Cordier m.fl., "The effectiveness of protection orders in reducing recidivism in domestic violence: a systematic review and meta-analysis", 2019; Strand, "Using a restraining order as a protective risk management strategy to prevent intimate partner violence", 2012; Benitez m.fl., "Do protection orders protect?" 2010; Grau m.fl., "Criminal justice politics and women", 1985.

¹³² Brottsförebyggande rådet, *Brott i nära relationer – en nationell kartläggning*, 2014.

¹³³ Att ett ärende redovisats till åklagare innebär att Polismyndigheten genomfört alla utredningsåtgärder och avslutat ärendet i sitt ärendesystem. I de flesta av dessa ärenden beslutar åklagaren om att väcka åtal. Uppgifter från Polismyndigheten, 2023-09-25.

¹³⁴ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Tillsynsrapport – Våldsbrott i nära relationer och sexualbrott mot vuxna*, 2019, s. 64.

¹³⁵ 73 procent av de förundersökningar som lades ned motiverades med bevisproblem.

saknas det ofta vittnen eller annan stabil stödbevisning.¹³⁶ En annan bidragande faktor är att personen som anmält ett brott sedan väljer att inte medverka i förundersökningen, vilket sker i ungefär en fjärdedel av fallen.¹³⁷

Genom att inhämta stödbevisning och höra vittnen i ett tidigt skede av utredningen får bevisningen högre kvalitet.¹³⁸ Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten har därför tagit fram en vägledning som ska säkerställa att de inhämtar bevisning tidigt.¹³⁹ Enligt vägledningen ska Polismyndigheten genomgående dokumentera förhör, skador och brottsplats på film redan initialt, så att åklagaren får ett tillräckligt underlag för att driva ärendet till åtal, oavsett om målsägande sedan medverkar eller inte.¹⁴⁰ I praktiken görs detta emellertid i låg utsträckning, enligt myndigheternas gemensamma tillsyn från 2019.¹⁴¹ I tillsynsrapporten beskrivs dock också positiva exempel, såsom polisområde Kalmar. Kalmar videodokumenterar inledande målsägandeförhör i hög utsträckning, och har en hög lagföringsnivå vad gäller brott i nära relation. Riksrevisionen konstaterar att Kalmar också är ett av de områden som i genomsnitt beviljar högst andel kontaktförbud (se diagram 2).

En annan anledning till att förundersökningar om brott i nära relation läggs ned är att åklagaren bedömer att det anmälan gäller inte utgör något brottsligt agerande. I de ärenden som granskades i tillsynsrapporten motiverade åklagarna nedläggningarna med att det inte fanns anledning att anta brott i 22 procent av ärendena. Samtidigt bedömde myndigheterna i sin tillsynsrapport att denna motivering använts felaktigt i förhållandevis stor utsträckning. I Eskilstuna motiverades hela 36 procent av de nedlagda förundersökningarna med att det inte fanns anledning att anta att ett brott hade begåtts, samtidigt som tillsynen bedömde att nästan hälften av de beslutsmotiveringarna var felaktiga.¹⁴²

Utredningar av kontaktförbud är ett prioriterat ärende som bör utredas inom 1–2 veckor.¹⁴³ Om kontaktförbudet bygger på en pågående förundersökning, av exempelvis en misshandel, så kommer alltså detta brott att utredas ovanligt skyndsamt för att hålla tidsfristen för kontaktförbudet.¹⁴⁴ Det varierar dock mellan polisområdena om utredningen för grundbrottet ska avslutas samtidigt som kontaktförbudsärendet, eller om utredningen av grundbrottet prioriteras ned när åklagaren bedömer att det finns tillräcklig bevisning för att fatta beslut om

¹³⁶ Åklagarmyndigheten, *Handläggning av brott i nära relation – handbok*, 2017.

¹³⁷ Petersson & Strand, "Victim retraction from police investigations of intimate partner violence", 2023.

¹³⁸ Intervju med utredare vid BINR, fallstudie 4; intervju med chef för BINR, fallstudie 1 och 3.

¹³⁹ Åklagarmyndigheten, *Handläggning av brott i nära relation – handbok*, 2017; Polismyndigheten, *Checklista för initiala utredningsåtgärder vid brott mot särskilt utsatta brottsoffer*, 2023. Se även uppdaterad vägledning, Åklagarmyndigheten, *SUB – utredningsmetod för särskilt utsatta brottsoffer*, 2023.

¹⁴⁰ Åklagarmyndigheten, *Handläggning av brott i nära relation*, 2017.

¹⁴¹ Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, *Tillsynsrapport – Våldsbrott i nära relationer och sexualbrott mot vuxna*, 2019.

¹⁴² Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, *Tillsynsrapport – Våldsbrott i nära relationer och sexualbrott mot vuxna*, 2019, s. 65.

¹⁴³ Åklagarmyndighetens föreskrift om kontaktförbud (ÅFS 2011:6).

¹⁴⁴ Intervju med utredare vid BINR, fallstudie 2 och 3; intervju med chef för BINR, fallstudie 3 och 4.

kontaktförbud.¹⁴⁵ Om grundbrottet som beslutet om kontaktförbud bygger på blir liggande, och så småningom läggs ned, ska åklagaren ompröva beslutet om kontaktförbud.¹⁴⁶ Om grundbrottet inte är möjligt att bevisa kommer troligen kontaktförbudet också tas bort.¹⁴⁷ Att utredningar blir liggande har således en effekt på redan beviljade kontaktförbud.

3.3.3 BINR har inte haft tillräckliga resurser

Polismyndigheten har inte kunnat säkerställa att verksamheten som utreder brott i nära relation har tillräckliga resurser för att kunna utreda den typ av brottslighet som kan leda till kontaktförbud. Både enhetschefer och utredare anger bristande resurser som en övergripande orsak till att de har svårt att utreda brotten i tid.

I Polismyndighetens årsredovisning framgår att antalet ärenden rörande brott i parrelation som varit öppna i mer än sex månader ökat med ungefär 15 procent mellan åren 2021–2022.¹⁴⁸

Under senare år har förutsättningarna för enheterna för brott i nära relation förbättrats, genom Polismyndighetens satsning på särskilt utsatta brottsoffer som beslutades 2019.¹⁴⁹ Satsningen har bland annat inneburit att enhetscheferna har fått anställa fler utredare. Några enhetschefer beskriver också att de har genomfört lokala ändringar för att öka enhetens attraktivitet.¹⁵⁰ En av de orter vi besökt har till exempel beslutat att de som utreder brott i nära relation ska räknas som ”grova brott-utredare”, för att på så vis synliggöra betydelsen av deras arbete.¹⁵¹

Trots Polismyndighetens satsning har många enheter färre anställda än de beräknar att de behöver för att hinna utreda alla ärenden i tid. De flesta polisområden anger att de i dagsläget har mellan 10 och 30 procent för få utredare jämfört med målsättningen.¹⁵² Flera beskriver också att antalet anställda inte motsvarar antalet utredare som är på plats, eftersom många är sjukskrivna, föräldralediga, tjänstlediga eller på utbildning. Samtidigt har enhetscheferna inte möjlighet att rekrytera mer personal för att ersätta de som tillfälligt är frånvarande. Ett fåtal polisområden beskriver att det pågår rekryteringar som innebär att antalet anställda kommer att matcha resursbehovet,¹⁵³ men enligt Polismyndighetens verksamhetsutvecklare för brott i nära relation tar varje rekrytering mycket lång tid då arbetsbelastningen är hög

¹⁴⁵ Intervju med åklagare, fallstudie 1, 2 och 3; intervju med utredare vid BINR, fallstudie 2 och 3; intervju med chef för BINR, fallstudie 3 och 4.

¹⁴⁶ Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – risk och proportionalitetsbedömning*, 2015.

¹⁴⁷ Intervju med åklagare, fallstudie 1, 2 och 4; intervju med kammarchef, fallstudie 1 och 4.

¹⁴⁸ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2022*, 2023, s. 61.

¹⁴⁹ Polismyndigheten, *Polismyndighetens satsning avseende särskilt utsatta brottsoffer*, dnr A299.222/2019.

¹⁵⁰ Intervju med chef för BINR, fallstudie 3 och 4.

¹⁵¹ Intervju med chef för BINR, fallstudie 3.

¹⁵² Riksrevisionens beräkning utifrån uppgifter från samtliga polisområden inom Polismyndigheten, 2023-10-12.

¹⁵³ Uppgifter från samtliga polisområden inom Polismyndigheten, 2023-10-12.

vid myndighetens HR-avdelning.¹⁵⁴ Endast ett polisområde uppger att de har tillräckliga resurser på enheten i dagsläget.¹⁵⁵

I våra intervjuer beskriver enhetschefer och utredare att resursbristen beror på dels att brott i nära relation inte har varit ett tillräckligt prioriterat område inom Polismyndigheten. Dels har det varit svårt att rekrytera och behålla personal, eftersom många poliser uppfattar att enhetens status är låg.¹⁵⁶ Två enhetschefer beskriver att de uppfattat att det råder anställningsstopp för civila utredare, vilket de menar har en starkt begränsande effekt på rekryteringsmöjligheterna.¹⁵⁷ Enligt Polismyndighetens verksamhetsutvecklare för brott i nära relation är enhetschefernas upplevelse att det finns ett sådant anställningsstopp korrekt.¹⁵⁸ Däremot är det otydligt om det har fattats något formellt beslut om anställningsstoppet inom Polismyndigheten.

Resursbristen är ofta en större utmaning i glesbygd än i storstadsområden. Det beror både på att det finns större utmaningar med att rekrytera i dessa områden¹⁵⁹, och att de resurser som finns ska täcka större geografiska ytor. I våra intervjuer med chefer och utredare vid enheter för brott i nära relation på två mindre orter beskrivs att mycket arbetstid går åt till långa resor.¹⁶⁰ Även anställda vid Bops på dessa orter beskriver att de stora geografiska områdena medför utmaningar. En personsäkerhetshandläggare vid Bops berättar att den polisiära närvaron i området begränsar vilka skyddsåtgärder de kan vidta¹⁶¹, och en chef för Bops berättar att de inte kan träffa lika många personer som de skulle vilja på grund av de långa avstånden.¹⁶²

3.4 Överträdelser får inte tillräckliga konsekvenser

En viktig förutsättning för att kontaktförbud ska vara effektiva som skydd är att överträdelser medför konsekvenser för förbudspersonen. Men majoriteten av de överträdelser som handläggs leder inte till åtal, och åklagare utfärdar sällan utvidgade kontaktförbud när det ordinarie förbudet har överträtts. Upprepade överträdelser är också en indikation på att det utfärdade kontaktförbudet är ett otillräckligt skydd. Men Polismyndigheten har inte säkerställt att de kan bevaka om kontaktförbudet efterlevs i alla delar av landet.

¹⁵⁴ Uppgifter från Polismyndigheten, 2023-12-12.

¹⁵⁵ Uppgifter från samtliga polisområden inom Polismyndigheten, 2023-10-12.

¹⁵⁶ Intervju med utredare vid BINR, fallstudie 1, 2 och 3; intervju med chef för BINR, fallstudie 2, 3 och 4; Uppgifter från Polismyndigheten, 2023-12-12.

¹⁵⁷ Intervju med chef för BINR, fallstudie 1 och 2.

¹⁵⁸ Uppgifter från Polismyndigheten, 2023-12-12.

¹⁵⁹ Brottsförebyggande rådet, *Polisens resursfördelning och personaltillväxt*, 2023, s. 75.

¹⁶⁰ Intervju med utredare vid BINR, fallstudie 1 och 2; intervju med chef för BINR, fallstudie 1 och 2.

¹⁶¹ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 1.

¹⁶² Intervju med chef för Bops, fallstudie 2.

3.4.1 Majoriteten av anmälda överträdelser leder inte till åtal

Flera tusen överträdelser av kontaktförbud polisanmäls årligen.¹⁶³ Men många anmälda överträdelser leder inte till åtal, trots att det finns en misstänkt person kopplad till överträdelserna. Under 2022 fanns det en misstänkt person i 90 procent av de 3 885 handlagda brotten gällande överträdelse av kontaktförbud. I jämförelse väckte åklagare åtal i 1 045 av brotten, det vill säga en dryg fjärdedel.¹⁶⁴ Därutöver kan anmälda överträdelser ingå i åtal för samlingsbrott, såsom olaga förföljelse.¹⁶⁵ I många fall överträder förbudspersonen kontaktförbudet flera gånger, vilket innebär att antalet handlagda brott inte motsvarar antalet misstänkta personer.

Det är förhållandevis vanligt att anmälningar om överträdelser av kontaktförbud inte leder till åtal. Statistik från Åklagarmyndigheten visar att den främsta anledningen till att förundersökningen läggs ned är att åklagaren inte kan bevisa att gärningen är brottslig eller gjord med uppsåt.¹⁶⁶ I våra intervjuer beskriver utredare vid enheten för brott i nära relation att det kan vara svårt att bevisa att ett kontaktförbud har överträtts. Det är till exempel vanligt att överträdelserna skett digitalt och anonymt, eller utan vittnen.¹⁶⁷ I våra intervjuer med både utredare och målsägandebiträde framkommer också att förbudspersonen ofta hittar sätt att kringgå lagstiftningen. Till exempel förekommer det att förbudspersonen sprider negativ information om skyddspersonen på sociala medier, eller att förbudspersonen tar indirekt kontakt genom gemensamma barn eller andra i skyddspersonens närhet.¹⁶⁸

En liten andel, sex procent av överträdelserna 2022, leder inte till åtal på grund av att åklagaren fattar beslut om förundersökningsbegränsning eller åtalsunderlåtelse.¹⁶⁹ Det innebär att åklagaren valt att inte åtala personen för överträdelserna, ofta eftersom personen är misstänkt för allvarigare brottslighet, och att överträdelserna därför inte skulle påverka det sammantagna straffvärdet för de brott som personen begått.¹⁷⁰

3.4.2 Polismyndigheten kan bli bättre på att följa kontaktförbud

Granskningen visar att Polismyndigheten inte i tillräcklig utsträckning följer upp hur utfärdade kontaktförbud fungerar. Den som har beviljats ett kontaktförbud ska få en särskild kontaktperson inom Polismyndigheten.¹⁷¹ Men olika lokalpolisområden har kommit olika långt i arbetet med att inrätta sådana kontaktpersoner. Följden av att det

¹⁶³ Brottsförebyggande rådet, "Kriminalstatistik: Anmälda brott, antal anmälda brott totalt för hela landet år 2019 – 2022", hämtad 2023-11-20. Många förbudspersoner överträder kontaktförbudet flera gånger, vilket innebär att antalet anmälda överträdelser är fler än antalet personer som överträtt kontaktförbud.

¹⁶⁴ Uppgifterna gäller överträdelse av kontaktförbud som huvudbrott. Brottsförebyggande rådet, "Kriminalstatistik: Handlagda brott, antal handlagda brott med minst en misstänkt person för brottet, totalt för hela landet år 2022", hämtad 2023-12-12.

¹⁶⁵ Uppgifter från Åklagarmyndigheten, 2023-05-25.

¹⁶⁶ Uppgifter från Åklagarmyndigheten, 2023-05-25.

¹⁶⁷ Intervju med utredare vid BINR, fallstudie 2 och 4.

¹⁶⁸ Intervju med målsägandebiträde 2023-09-27; Intervju med utredare vid BINR, fallstudie 4; intervju med chef för BINR, fallstudie 2.

¹⁶⁹ Uppgifter från Åklagarmyndigheten, 2023-05-25.

¹⁷⁰ Åklagarmyndigheten, "Åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning", hämtad 2023-11-20.

¹⁷¹ Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för kontaktförbud*, 2021, s. 19.

saknas kontaktpersoner är att Polismyndigheten inte får en samlad bild i det enskilda ärendet, vilket begränsar deras möjlighet att upptäcka när hotbilden förändras och vidta ytterligare skyddsåtgärder vid behov.

De flesta lokalpolisområden har utsett en eller ett antal kontaktpersoner, men vår granskning visar att i vilken utsträckning de följer upp kontaktförbuden skiljer sig åt.¹⁷² Under granskningen har vi tagit del av sammanställda uppgifter från Polismyndigheten om antalet kontaktpersoner i respektive polisregion, samt vilka arbetsuppgifter de utför. Enligt Polismyndighetens handbok ska kontaktpersonen bland annat:

- informera skyddspersonen när förbudet håller på att löpa ut, och vid behov hjälpa till med att ansöka om förlängning
- verka för att förhindra överträdelser
- bevaka förekomsten av överträdelser
- vid behov upprätta en ansökan om ett mer ingripande förbud.¹⁷³

Men uppdraget att vara kontaktperson ska utföras tillsammans med alla andra uppgifter som ingår i rollen som lokalpolis. En polisanställd, som tidigare arbetat som kontaktperson, beskriver att det inte fanns tillräcklig med tid för att följa kontaktförbudet på det sätt som Polismyndighetens handbok föreskriver.¹⁷⁴ I stället var uppgiften i princip begränsad till att skicka ut ett brev med information om att förbudstiden håller på att löpa ut. Samma bild bekräftas också av vår sammanställning av kontaktpersoner.¹⁷⁵ I en polisregion, där det inte finns några kontaktpersoner på lokalpolisområdesnivå, har Bops tagit på sig ansvaret att tillhandahålla en kontaktperson. Bops menar att de har större möjligheter än lokalpolisen att löpande hålla kontakten med skyddspersonen under den tid som kontaktförbudet pågår, och erbjuda andra typer av skydd om kontaktförbudet inte är tillräckligt.¹⁷⁶

Vid överträdelser av kontaktförbud ska kontaktpersonen också samråda med Bops.¹⁷⁷ I våra intervjuer framkommer det dock att Bops inte alltid får kännedom om överträdelser av kontaktförbud.¹⁷⁸ När så är fallet har Bops inte heller möjlighet att göra en strukturerad riskbedömning eller vidta ytterligare skyddsåtgärder, i de ärenden där det finns ett behov av det. Även Socialstyrelsen har tidigare konstaterat att kontaktförbud inte kombineras med andra skyddsåtgärder som exempelvis Bops eller socialtjänsten kan vidta, såsom larpaket eller skyddat boende, trots att kontaktförbudet varit otillräckligt som skydd.¹⁷⁹

¹⁷² Sammanställning över kontaktpersoner inom polisregionerna, 2023-11-15.

¹⁷³ Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för kontaktförbud*, 2021, s. 19.

¹⁷⁴ Intervju med utredare vid BIRN, fallstudie 4.

¹⁷⁵ Sammanställning över kontaktpersoner inom polisregionerna, 2023-11-15.

¹⁷⁶ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 2.

¹⁷⁷ Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för kontaktförbud*, 2021, s. 23.

¹⁷⁸ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 1 och 2; intervju med chef för Bops, fallstudie 1 och 2.

¹⁷⁹ Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018 – 2021*, 2022, s. 83.

Polismyndighetens handbok rekommenderar att det inrättas kontaktpersoner även för förbudspersonen.¹⁸⁰ Syftet är att kontaktpersonen ska kunna agera brottsförebyggande och förhindra överträdelser, bland annat genom att hålla klargörande samtal och svara på frågor från förbudspersonen.¹⁸¹ Men de sammanställda uppgifter som vi har tagit del av under granskningen visar att få lokalpolisområden har inrättat kontaktpersoner för förbudspersoner. Enligt Polismyndigheten är en anledning till det att uppgiften inte har kunnat prioriteras utifrån den begränsade resurs som finns på lokalpolisområdena.¹⁸²

3.4.3 Kontaktförbudstrappan används inte som det är tänkt

Regleringen av kontaktförbud kan ses som en trappa (se avsnitt 2.2). Tanken är att förbudet ska kunna skärpas och bli mer ingripande om förbudspersonens oönskade beteende fortsätter.¹⁸³ Vår granskning visar dock att det är ovanligt att åklagare använder möjligheten att utfärda mer ingripande kontaktförbud.

De flesta åklagare vi intervjuat säger att det är ovanligt att de utfärdar ett mer ingripande kontaktförbud när ett ordinarie kontaktförbud har överträtts. Istället är det mer sannolikt att de begär förbudspersonen häktad.¹⁸⁴ En anledning är att häktning är ett starkare skydd i de fall där åklagaren ser en akut risk för att skyddspersonen ska utsättas för våld, och om personen är häktad ser åklagaren inte något behov av att utfärda ett mer ingripande kontaktförbud.¹⁸⁵ En annan anledning är att många överträdelser sker digitalt eller över telefon.¹⁸⁶ Det finns inget hinder för att utfärda ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud till följd av icke fysiska överträdelser. Men eftersom ett sådant kontaktförbud enbart utökar det geografiska området som förbudspersonen inte får röra sig i, motverkar det inte fortsatta hot och trakasserier av det slaget.

Efter en lagändring 1 januari 2022 är det möjligt att bevilja ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud, med eller utan fotboja, som en förstahandsåtgärd.¹⁸⁷ Det behöver alltså inte ha skett någon överträdelse för att åklagare ska kunna bevilja utvidgade kontaktförbud. Kraven för att bevilja utvidgade kontaktförbud är dock högre ställda än för ordinära kontaktförbud, eftersom det innebär en större inskränkning för förbudspersonen. Vår granskning visar att åklagare sällan använder möjligheten att bevilja ett mer ingripande kontaktförbud som förstahandsåtgärd. 2022 utfärdades totalt 33 utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud, vilket kan jämföras med de ungefär 2 500 ordinära kontaktförbud som utfärdades årligen under åren 2019–2022.¹⁸⁸

¹⁸⁰ Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för kontaktförbud*, 2021, s. 19.

¹⁸¹ Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för kontaktförbud*, 2021, s. 19–20.

¹⁸² Sammanställning över kontaktpersoner inom polisregionerna, 2023-11-15.

¹⁸³ Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – handläggning och beslut* 2023, s. 8.

¹⁸⁴ Intervju med åklagare, fallstudie 1, 2, 3 och 4; intervju med kammarchef, fallstudie 4.

¹⁸⁵ Intervju med åklagare, fallstudie 1; intervju med kammarchef, fallstudie 4.

¹⁸⁶ Intervju med åklagare, fallstudie 1 och 4; intervju med chef för BINR, fallstudie 1.

¹⁸⁷ Lag (2021:1109) om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud.

¹⁸⁸ Uppgifter från Åklagarmyndigheten, 2023-03-22.

3.5 Polismyndighetens teknik brister

Polismyndigheten har inte kunnat säkerställa teknik som innebär att kontaktförbud förenat med fotboja fungerar som det är tänkt, och begränsningar i myndighetens IT-system gör den administrativa handläggningen av kontaktförbud mindre effektiv.

3.5.1 Nuvarande fotbojor ger inget skydd

Kontaktförbud förenat med fotboja fungerar i dagsläget inte som ett effektivt skydd. Syftet med fotbojan är att kunna erbjuda ökad trygghet för den som utsätts för våld eller hot om våld.¹⁸⁹ Men Polismyndigheten beskriver att skyddet i dagsläget är verkningslöst, och i värsta fall leder till mer oro för skyddspersonen. Enligt myndigheten beror det på en kombination av brister i den tekniska utrustning som myndigheten har upphandlat, och den nuvarande lagstiftningen om kontaktförbud. Bland annat är de geografiska förbudsområdena för små i förhållande till felmarginalerna för var fotbojan befinner sig. Polismyndigheten måste också anpassa den tekniska utrustningen för att den ska följa gällande lagstiftning, vilket inneburit att tekniken inte har fungerat som avsett.¹⁹⁰ Resultatet har varit ett stort antal falsklarm, vilket medfört både onödiga kostnader för Polismyndigheten och stor oro för den person som kontaktförbudet är tänkt att skydda. Flera av de åklagare som vi intervjuat beskriver att det finns en medvetenhet om problemen på åklagarkamrarna, som kan innebära att åklagare avstår från att utfärda denna typ av kontaktförbud.¹⁹¹ Av de totalt 33 utvidgade eller särskilt utvidgade kontaktförbud som utfärdades under 2022 förenades endast 6 med fotboja.¹⁹²

Polismyndigheten arbetar för närvarande med att upphandla ny teknisk utrustning, i syfte att minska förekomsten av fellarm.¹⁹³ Men för att kontaktförbud med fotboja ska få önskad skyddseffekt krävs det enligt Polismyndigheten att lagstiftningen tillåter större förbudsområden, eller att Polismyndigheten tillåts positionera förbudspersonen vid fler tillfällen.¹⁹⁴ Regeringen har under 2023 tillsatt en utredning med direktiv om att föreslå hur förbudsområdet kraftigt ska kunna utökas vid en särskilt allvarlig hotbild.¹⁹⁵

¹⁸⁹ Prop. 2017/18:81, s. 12.

¹⁹⁰ Uppgifter från Polismyndigheten, 2023-09-25.

¹⁹¹ Intervju med åklagare, fallstudie 2, 3, och 4.

¹⁹² Uppgifter från Åklagarmyndigheten, 2023-03-22.

¹⁹³ Samtal med företrädare för Bops vid Noa, 2023-09-25.

¹⁹⁴ Uppgifter från Polismyndigheten, 2023-09-25. Den elektroniska övervakningen fungerar på så sätt att fotbojan sänder ut radiosignaler om var förbudspersonen befinner sig. Uppgifter om personens position får emellertid registreras och tas fram endast när hen antingen träder in i eller vistas inom förbudsområdet eller när den elektroniska övervakningen hindras. I de situationerna sänds automatiskt ett larm till polisen och förbudspersonen kan positioneras. Prop. 2010/11:45 s. 46 ff., 55 f. och 87.

¹⁹⁵ Dir. 2022:114; Dir. 2023:36.

3.5.2 Polisens IT-system försvårar effektiv handläggning

Polismyndigheten hanterar kontaktförbud i sitt ärendesystem Durtvå. Systemet är sammankopplat med Åklagarmyndighetens ärendesystem Cåbra, vilket innebär att åklagaren kan skicka direktiv och påminnelser till den polisanställda som utreder kontaktförbudet, direkt i systemet. Utredare vid enheten för brott i nära relation bedömer att det är ett effektivare arbetssätt än tidigare, då all kommunikation om kontaktförbud mellan de polisanställda och åklagarna behövde ske utanför myndigheternas ärendesystem.¹⁹⁶ Trots detta finns det fortfarande tekniska hinder som försvårar handläggningen.¹⁹⁷ För just kontaktförbudsärenden kan polisanställda inte skicka tillbaka underlag till åklagare, eller svara på frågor, i ärendehanteringssystemet.¹⁹⁸ Utredarna vid Polismyndigheten måste därför mejla eller på annat sätt kommunicera dessa uppgifter med åklagaren. Enligt flera utredare vid enheter för brott i nära relation som vi har intervjuat innebär det att administrationen kring kontaktförbud blir onödigt tidskrävande.¹⁹⁹ En utredare uttrycker också att det finns risker med att skicka underlag från förhör via mejl, eftersom de kan innehålla känsliga uppgifter om skyddspersonerna.²⁰⁰ Enligt processledaren för kontaktförbud vid Nationella operativa avdelningen (Noa) skulle det krävas ett gemensamt utvecklingsarbete mellan Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten för att få till det tekniska stöd som krävs för att kunna dela information direkt i systemet. Ett sådant utvecklingsarbete har inte prioriterats, eftersom Polismyndigheten bedömt att annan IT-utveckling varit mer angelägen.²⁰¹

¹⁹⁶ Intervju med utredare vid BINR, fallstudie 1, 2 och 4.

¹⁹⁷ Kontaktförbud tillhör en ärendetyp som har en administrativ kod i Polismyndighetens system, vilket begränsar hur information kan överföras. Uppgifter från Polismyndigheten, 2023-12-14.

¹⁹⁸ Intervju med utredare vid BINR, fallstudie 1, 2, 3 och 4; intervju med chef för BINR, fallstudie 2.

¹⁹⁹ Intervju med utredare vid BINR, fallstudie 1, 2 och 4.

²⁰⁰ Intervju med utredare vid BINR, fallstudie 2.

²⁰¹ Uppgifter från Polismyndigheten, 2023-12-14.

4 Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten

Detta kapitel fokuserar på om Polismyndighetens brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet arbetar effektivt för att skydda hotade personer.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

Polismyndigheten har inte säkerställt att rätt ärenden kommer till Bops kännedom. Inflödet är stort, men innehåller många ärenden som Bops bedömer att de inte ska arbeta med. Samtidigt fångar inte inflödet alla ärenden som borde komma till Bops kännedom. Det beror dels på bristande kunskap hos anmälningssupptagare, dels på att de brottkoder som initierar hotbildafrågan inte är heltäckande. Polismyndigheten arbetar med att införa ett nytt system, som både ska minska inflödet av ärenden och göra det mer träffsäkert.

Granskningen visar att Polismyndigheten inte följer upp Bops verksamhet på ett sätt som synliggör konsekvenserna av olika prioriteringsbeslut. Det förändrade samhällsläget med ökad organiserad brottslighet har medfört en allt högre arbetsbelastning för Bops, som därför måste prioritera bland sina ärenden i större utsträckning. Flera intervjuade på Bops uppger att de arbetar allt mindre i ärenden som rör brott i nära relation. Dessa ärenden hanteras allt oftare enbart av kommunernas socialtjänst, som har möjlighet att sätta in färre typer av skyddsåtgärder.

Bops gör endast i begränsad omfattning strukturerade riskbedömningar på det sätt som anges i Polismyndighetens riktlinjer. Flera personsäkerhetshandläggare gör i stället riskbedömningen "i huvudet", eftersom de utifrån sin utbildning och erfarenhet ändå anser sig kunna göra en korrekt bedömning av hotbilden. Granskningen visar att personalen på Bops överlag är nöjd med den utbildning och det verksamhetsstöd de har för att göra riskbedömningar.

Polismyndigheten har även vidtagit andra åtgärder för att skydda hotade personer. Förebyggande insatser mot hotaktörer framhålls av flera intervjuade som ett framgångsrikt arbetssätt. Samtidigt har Bops inte fullt ut kommit i gång med sådant arbete över hela landet. En bidragande orsak kan vara att den använda metoden riskreducerande insatser (RRI) ställer krav på att en särskilt utbildad förhandlare ska medverka. Detta kan vara ett hinder på orter där det finns få förhandlare.

4.2 Stort inflöde av delvis fel ärenden

Vår granskning visar att Polismyndigheten inte har säkerställt att rätt ärenden kommer till Bops. Inflödet av ärenden till Bops är stort, och fångar flera ärenden som Bops inte ska hantera. Samtidigt riskerar inflödet att missa ärenden där det finns en hotbild. Det framgår av såväl våra intervjuer med anställda vid Bops som tidigare

granskningar genomförda av Polismyndigheten.²⁰² För att Bops ska kunna arbeta effektivt krävs att rätt ärenden kommer till deras kännedom. Det förutsätter att modellen för inflödet fångar rätt ärenden, och att anställda inom Polismyndigheten har tillräcklig kunskap för att bedöma om ett ärende bör skickas till Bops.

Det vanligaste sättet för ärenden att komma in till Bops är via den så kallade RAR-listan (se avsnitt 2.3). På den listan hamnar ärenden när anmälningssupptagaren inte kan utesluta att det finns en hotbild.²⁰³ Anställda, både vid polisens kontaktcenter och vid Bops, beskriver att anmälningssupptagaren ogärna svarar *Nej* på hotbilsfrågan. Om de är osäkra svarar de hellre *Vet ej*, och då går ärendet till Bops. Hotbilsfrågan består dessutom av ett flertal frågor²⁰⁴ som ska ligga till grund för en samlad bedömning. Det räcker med att någon av delfrågorna besvaras med *Ja* för att anmälningssupptagaren ska skicka ärendet till Bops.²⁰⁵ Sammantaget resulterar det i att Bops får ta emot många ärenden som de bedömer att de inte ska arbeta med.

Bops måste registrera samtliga ärenden som kommer in, oavsett om de vidtar några skyddsåtgärder eller inte.²⁰⁶ Ett stort och delvis felaktigt inflöde skapar alltså administrativt merarbete som tar tid från de ärenden som Bops arbetar med. I utvärderingen av det nya inflödet som Polismyndigheten genomfört framgår att enbart administrationen av RAR-listan upptog ungefär 75 arbetstimmar per månad på en ort. Samtidigt var endast ungefär 4 procent av ärendena sådana som Bops arbetade med. På en annan ort upptog administrationen 25 arbetstimmar per månad, medan 75–80 procent blev sådana ärenden som Bops arbetade med. Det finns med andra ord stora skillnader mellan orterna.²⁰⁷

Inflödet via RAR-listan innebär även att Bops inte får kännedom om alla ärenden där det kan finnas en hotbild, eftersom brottskoderna inte är heltäckande.²⁰⁸ Vissa ärenden där barn är utsatta, eller där det förekommer en hotbild kopplad till hedersrelaterat våld och förtryck, fångas inte av de brottskoder som hamnar på RAR-listan.²⁰⁹ Däremot kan dessa ärenden komma till Bops kännedom via begäran, det vill säga när en utredare, förundersökningsledare eller anmälningssupptagare har bett Bops att bedöma risken i ett ärende. Polisanställda som vill begära biträde av Bops fyller i en blankett, där de bland annat beskriver varför de bedömer att det kan finnas en hotbild.²¹⁰

²⁰² Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 1, 2 och 3; intervju med chef vid Bops fallstudie, 2, 3 och 4; Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, 2023, s. 20.

²⁰³ Anmälningssupptagaren har med andra ord svarat *Ja* eller *Vet ej* på den fråga som genereras automatiskt när brott med vissa brottskoder ska registreras i Polisens dataregister Durtvå.

²⁰⁴ Frågorna handlar bland annat om förekomst av våld, hot, våldstankar, psykisk ohälsa och missbruk. Även andra omständigheter såsom skilsmässa eller vårdnadstvist ska tas hänsyn till. Polismyndigheten, *Rapport ärendeinflöde*, 2023, bilaga 1.

²⁰⁵ Polismyndigheten, *Rapport ärendeinflöde*, 2023, bilaga 1.

²⁰⁶ Polismyndigheten, *PÅr-användarstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, 2023.

²⁰⁷ Polismyndigheten, *Rapport ärendeinflöde*, 2023, s. 4.

²⁰⁸ Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, 2023, s. 20.

²⁰⁹ Samtal med företrädare för Bops vid Noa 2023-09-25; Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, s. 3.

²¹⁰ Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, 2023, s. 15.

4.2.1 Nytt inflöde är tänkt att öka träffsäkerheten

Polismyndigheten har genomfört ett pilotprojekt för att öka träffsäkerheten i ärendeinflödet på några orter under 2023, mot bakgrund av de problem som redovisas i föregående avsnitt (4.2). Projektet innebar att Bops inte tog emot några ärenden genom den så kallade RAR-listan, utan endast via begäran från utredare, förundersökningsledare eller anmälningssupptagare.²¹¹

Våra fallstudier²¹² visar att både personsäkerhetshandläggare och chefer vid Bops är mycket positiva till den nya modellen för inflödet. Intervjupersonerna upplever att ärendeinflödet både har minskat markant och blivit mer träffsäkert.²¹³ Eftersom inflödet har minskat har personsäkerhetshandläggarna också haft mer tid att arbeta med varje ärende.²¹⁴ Det bekräftas också av Polismyndighetens utvärdering av pilotprojektet.²¹⁵

En förutsättning för att det nya inflödet ska fungera effektivt är att de polisanställda som tar emot eller utreder polisanmälningar känner till vilka ärenden de ska skicka till Bops. Att ärenden med risk för våld inte skulle komma till Bops kännedom identifierades i Polismyndighetens utvärdering av pilotprojektet som den största risken med övergången till det nya arbetssättet.²¹⁶ Bops har därför genomfört informationsinsatser på de orter som ingått i pilotprojektet, framför allt riktade till polisens kontaktcenter och enheter för brott i nära relation.²¹⁷ Informationen har fokuserat på Bops uppdrag, men enligt företrädare för Bops kommer det även att krävas utbildning i hur anmälningssupptagaren ska bedöma om det finns en hotbild i ett ärende.²¹⁸ I våra intervjuer beskriver utredare vid enheter för brott i nära relation att det främst är magkänsla, byggd på erfarenhet, som styr om de skickar ett ärende till Bops.²¹⁹ Förundersökningsledare, som ofta har längre erfarenhet, hjälper till att bedöma om ett ärende bör skickas till Bops.

4.3 Bops arbetar allt mindre mot våld i nära relation

Vår granskning visar att Polismyndigheten inte följer upp Bops verksamhet på ett sätt som synliggör konsekvenserna av olika prioriteringsbeslut. Det begränsar Polismyndighetens och regeringens möjligheter att säkerställa att staten skyddar dem som utsätts för våld. Bops breda uppdrag, i kombination med att ärendeinflödet i allt större utsträckning består av akuta hotbilder kopplade till gängkriminalitet, innebär att Bops får mindre tid att arbeta mot våld i nära relation.

²¹¹ Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, s. 4–5.

²¹² Vi har genomfört två av våra fyra fallstudier vid orter där Bops deltagit i pilotprojektet.

²¹³ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 2 och 4; intervju med chef vid Bops, fallstudie 2 och 4.

²¹⁴ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 2.

²¹⁵ Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, s. 7.

²¹⁶ Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, s. 6.

²¹⁷ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 2 och 4; intervju med chef vid Bops, fallstudie 2 och 4.

²¹⁸ Samtal med företrädare för Bops vid Noa, 2023-09-25.

²¹⁹ Intervju med utredare vid BINR, fallstudie 2.

4.3.1 Bops verksamhet är hårt belastad

Nuvarande samhällsutveckling innebär att Bops arbetar alltmer med ärenden som rör organiserad brottslighet och utpressning. Det framkommer i våra intervjuer med anställda vid Bops i samtliga fallstudier.²²⁰ Samma tendens har identifierats i en tidigare rapport från Polismyndigheten.²²¹ Det innebär samtidigt att de arbetar i allt färre ärenden som gäller brott i nära relation.²²² Enligt de vi har intervjuat är tendensen särskilt framträdande för Bops i storstadsregioner, där det finns ett större inflöde av ärenden med högre och mer akut hotbild som måste prioriteras. Även om de vi intervjuat vid Bops menar att detta är en nödvändig prioritering, så uttrycker många att de önskar att de hade tid att arbeta mer mot våld i nära relation. Eftersom Bops inte systematiskt följer vilka ärenden de arbetar med, har vi inte kunnat bekräfta hur framträdande tendensen är.

Riksrevisionen bedömer att det finns en risk att ärenden som rör våld i nära relation felaktigt prioriteras bort. När Socialstyrelsen utrett ett antal skador och dödsfall i nära relation har det framkommit att varken lokalpolis eller Bops har gjort någon riskbedömning. Enligt Socialstyrelsen har bristen på riskbedömningar sannolikt bidragit till att brottsoffren sällan fått några skyddsåtgärder, till exempel larmtelefon och annat brottsofferstöd.²²³

Enligt personsäkerhetshandläggare vid Bops innebär den ökade arbetsbelastning att ärenden som gäller brott i nära relation hanteras av socialtjänsten, utan stöd från Bops.²²⁴ Socialtjänsten har särskild kompetens för att hantera våld i nära relation, i form av relationsvårdsteam, och avsatta resurser för att arbeta med särskilt utsatta brottsoffer. Däremot beskriver personsäkerhetshandläggare vid Bops att socialtjänstens möjligheter att sätta in olika typer av skyddsåtgärder är begränsade. När Bops inte har möjlighet att arbeta med sådana ärenden innebär det därför sämre möjligheter att anpassa skyddsåtgärderna efter individens behov.²²⁵ Att Bops inte kan bistå Socialtjänsten i dessa ärenden kan därmed få negativa konsekvenser för skyddspersonens livssituation.

Vår granskning visar att Bops inte följer upp vilka ärenden de arbetar med på ett systematiskt sätt. Det innebär att Bops inte har någon möjlighet att kvantifiera vilka grupper eller ärendetyper de arbetar med, respektive vilka som inte omfattas av deras skydd. Det beror bland annat på att Polismyndigheten inte har sammanställda uppgifter om i vilka ärenden Bops har vidtagit skyddsåtgärder, respektive vilka ärenden som avslutats utan åtgärd.²²⁶ I en av de regioner vi har besökt har en

²²⁰ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 1, 2, 3 och 4.

²²¹ Polismyndigheten, *Polisens nationella kunskapsplattform – brottsoffer och personsäkerhetsverksamheten*, 2021, s. 16.

²²² Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 1, 3 och 4; intervju med chef vid Bops, fallstudie 1, 3 och 4.

²²³ Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018 – 2021*, 2022, s. 82.

²²⁴ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 1, 3 och 4.

²²⁵ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 1.

²²⁶ Intervju med chef vid Bops, fallstudie 4.

gruppchef på Bops på eget initiativ börjat sammanställa vilka ärendetyper de arbetar med, eftersom skyddshandläggarna uppmärksammat att de arbetar mindre mot våld i nära relation.²²⁷

4.3.2 Bops särskilda kompetens kan nyttjas mer effektivt

Bops har ett brett uppdrag som innefattar fler uppgifter än att göra riskbedömningar och vidta skyddsåtgärder.²²⁸ Den samstämmiga bilden från våra intervjuer med chefer och personsäkerhetshandläggare vid Bops är att alla nuvarande uppgifter inte bör utföras av Bops. En arbetsuppgift som ifrågasätts är att förmedla kontaktuppgifter till brottsofferorganisationer.²²⁹ Uppdraget innebär att Bops, utifrån alla polisanmälningar där personer har efterfrågat brottsofferstöd, ska förmedla dessa personers kontaktuppgifter till en lämplig brottsofferjour. Om den aktuella kommunen saknar avtal med någon brottsofferjour ska kontakten i stället förmedlas till kommunens socialtjänst.

Förmedlingsuppdraget kräver ingen särskild kompetens när det gäller att göra riskbedömningar eller vidta skyddsåtgärder, utan är en i huvudsak administrativ uppgift. Enligt företrädare för Bops vid Noa är det ett omfattande manuellt arbete, och det finns ett antal heltidsanställda på Bops som har förmedlingsuppdraget som huvuduppgift. Enligt företrädare för Bops vid Noa pågår ett arbete med att förenkla och effektivisera förmedlingen.²³⁰ I intervjuerna ifrågasätter personalen att den uppgiften ska utföras av Bops, eftersom de redan har begränsat med tid och resurser att lägga på att skydda hotade personer. Även Polismyndigheten har tidigare konstaterat att en renodling av Bops uppdrag kan ge verksamheten bättre förutsättningar att fokusera på bland annat riskbedömningar och skyddsåtgärder.²³¹

4.4 Bops gör få strukturerade riskbedömningar

Riksrevisionens granskning visar att Bops inte alltid tillämpar de riktlinjer och rutiner som finns för att bedöma risken i ett ärende. I våra intervjuer berättar de flesta personsäkerhetshandläggare att de inte gör strukturerade riskbedömningar i den utsträckning som riktlinjerna förespråkar.²³² Samma iakttagelse har tidigare gjorts av Polismyndigheten själv.²³³ Det är svårt att bedöma hur många ärenden det rör sig om, eftersom det saknas tillförlitlig dokumentation. Att Bops gör strukturerade riskbedömningar är viktigt för att de ska kunna vidta lämpliga skyddsåtgärder. Att bedömningarna dokumenteras är dessutom viktigt för rättssäkerheten.

²²⁷ Intervju med chef vid Bops, fallstudie 1.

²²⁸ Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, 2018.

²²⁹ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 2 och 3; intervju med chef vid Bops, fallstudie 4.

²³⁰ Uppgifter från Polismyndigheten, 2023-12-13.

²³¹ Polismyndigheten, *Polisens nationella kunskapsplattform – brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, 2021, s. 3.

²³² Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 2 och 3.

²³³ Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, 2023, s. 22.

4.4.1 Flera orsaker till att strukturerade riskbedömningar inte görs och dokumenteras

Enligt Polismyndighetens riktlinjer ska personsäkerhetshandläggare vid Bops göra en strukturerad riskbedömning i alla ärenden de vidtar skyddsåtgärder i. Bedömningen bör dokumenteras skriftligt.²³⁴ Av våra fallstudier framgår dock att personsäkerhetshandläggarna har olika uppfattningar om hur användbart det är att göra, och dokumentera, en strukturerad riskbedömning med stöd av de checklistor som används inom myndigheten.

Flera personsäkerhetshandläggare vid Bops beskriver att de gör riskbedömningen ”i huvudet”, eftersom de anser att de genom sin utbildning och samlade erfarenhet ändå kan göra en korrekt bedömning av hotbilden. Samtidigt framför vissa medarbetare vid Bops att risken för att missa någon viktig aspekt ökar om man inte använder de vetenskapligt grundade checklistor som tagits fram.²³⁵ Det gäller särskilt vid mer komplicerade hotbilder, såsom stalkning och hedersrelaterat våld och förtryck.

Några personsäkerhetshandläggare upplever att det är tidskrävande och omständligt att göra strukturerade bedömningar med hjälp av checklistorna.²³⁶ Samtidigt beskriver en gruppchef på Bops att arbetssättet kring checklistorna förenklats över åren för att bättre motsvara den begränsade tid som personsäkerhetshandläggaren har till sitt förfogande.²³⁷ Men trots det anger delar av personalen att de inte använder checklistorna, eftersom de fortfarande upplever dem som tidskrävande och omständliga.²³⁸

Några personsäkerhetshandläggare framför också att det är administrativt betungande att behöva dokumentera de strukturerade riskbedömningarna.²³⁹ Även den höga arbetsbelastningen innebär att personsäkerhetshandläggare ibland prioriterar att påbörja ett nytt ärende, i stället för att dokumentera riskbedömningen. Polismyndigheten framhåller dock vikten av att riskbedömningarna dokumenteras, både för rättssäkerheten och för att andra medarbetare inom Bops ska kunna ta över ärendet vid behov.²⁴⁰

Bops bedömer sällan risken för barn och unga

Det varierar mellan olika polisregioner ifall Bops bedömer att de ska göra en strukturerad riskbedömning för personer under 18 år, eller om de enbart bör upprätta en anmälan enligt socialtjänstlagen (14 kap. 1 §) till socialtjänsten. I våra

²³⁴ Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, 2023, s. 22; Polismyndigheten, *Riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, 2018, s. 14.

²³⁵ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 2.

²³⁶ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 3 och 4.

²³⁷ Intervju med chef vid Bops, fallstudie 3.

²³⁸ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 3.

²³⁹ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 3.

²⁴⁰ Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, 2023, s. 22.

intervjuer beskriver flera handläggare vid Bops att socialtjänsten får ta över ärenden som rör barn, särskilt om det gäller våld i nära relation.²⁴¹ Bops kan i vissa fall bistå socialtjänsten i arbetet. Det framkommer också i intervjuerna att varken socialtjänsten eller Bops har etablerade arbetssätt eller metoder för att hantera brottsutsatta ungdomar med koppling till gängkriminalitet, trots att de får in allt fler sådana ärenden.²⁴² Polismyndigheten beskriver i en tillsynsrapport att det saknas ett strukturerat arbetssätt med riskbedömningar för de under 18 år, och att riskbedömningar främst görs på enskilda tjänstemäns initiativ.²⁴³ Både Polismyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten har också konstaterat att Bops enbart i undantagsfall genomför riskbedömningar för barn och unga som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.²⁴⁴

Bops har i dagsläget inget verktyg som är anpassat för att bedöma risker för barn eller unga. I våra intervjuer framkommer exempel där Bops i stället har använt check-15, en checklista utan inriktning mot någon specifik hotbild, för att göra riskbedömningar för personer under 18 år.²⁴⁵ Enligt en utvärdering från Brå finns det en risk att riskbedömningar får fel utfall på grund av bedömningarnas vuxenperspektiv.²⁴⁶ Det pågår dock ett arbete inom Polismyndigheten med att ta fram särskilda verktyg för att bedöma risken för personer under 18 år.²⁴⁷

4.4.2 Personsäkerhetshandläggarna får bra utbildning, men för sällan

De personsäkerhetshandläggare som gör strukturerade riskbedömningar inom Bops får särskild utbildning för ändamålet. I våra intervjuer beskriver handläggarna utbildningen som ett bra stöd i arbetet.²⁴⁸ Men både personsäkerhetshandläggare och gruppchefer efterfrågar möjlighet att få upprepa utbildningen med viss regelbundenhet, för att hålla sig uppdaterade om eventuella förändringar eller ny kunskap.²⁴⁹ I dagsläget är detta emellertid svårt att få till stånd, eftersom utbildningen har förhållandevis få platser per omgång och ges centralt i myndigheten av ett fåtal personer.²⁵⁰ Denna utmaning har även beskrivits i tidigare rapporter om Bops från Polismyndigheten.²⁵¹

²⁴¹ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 2; intervju med chef vid Bops, fallstudie 1.

²⁴² Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 1 och 4; samtal med företrädare för Bops vid Noa, 2023-09-25.

²⁴³ Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, 2023, s. 18.

²⁴⁴ Jämställdhetsmyndigheten, *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd*, 2023, s. 32; Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, 2023, s. 18.

²⁴⁵ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 4.

²⁴⁶ Brottsförebyggande rådet, *Våld i ungas parrelationer*, 2021, s. 88.

²⁴⁷ Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, 2023, s. 14.

²⁴⁸ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 2 och 4.

²⁴⁹ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 1 och 2; intervju med chef vid Bops, fallstudie 4.

²⁵⁰ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 1 och 2; intervju med chef vid Bops, fallstudie 4.

²⁵¹ Polismyndigheten, *Polisens nationella kunskapsplattform – brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, 2021.

Enlig våra intervjuer har cheferna inom Bops inte någon möjlighet att anpassa tidpunkten för nyrekryteringar till när det finns utbildningstillfällen i strukturerad riskbedömning.²⁵² Det beror på att Polismyndigheten inte har en tidsplan för när utbildningarna ska genomföras som annonseras i tillräckligt god tid. Konsekvensen blir att personsäkerhetshandläggarna i vissa fall får vänta upp till ett år innan de går utbildningen, samtidigt som utbildningen krävs för att arbeta med att göra riskbedömningar.²⁵³

4.4.3 Ökande behov av dagsaktuell information

Granskningen visar att Bops har tillgång till och använder relevant information för att göra riskbedömningar, men att de i vissa fall skulle behöva få tillgång till informationen snabbare. För att kunna bedöma hotbilden i vissa ärenden behöver personsäkerhetshandläggare och analytiker på Bops begära information från Polismyndighetens underrättelseverksamhet. Det innebär att de kan behöva vänta på sådan information innan de kan vidta skyddsåtgärder, vilket är problematiskt när det finns akuta hot.²⁵⁴ Enligt våra intervjuer växer utmaningen i takt med att allt fler av Bops ärenden rör gängkriminalitet, där hotbilderna kan förändras mycket snabbt. Några intervjuade personsäkerhetshandläggare efterfrågar att en analytiker från underrättelseverksamheten ska arbeta särskilt mot Bops.²⁵⁵ Det skulle dels påskynda informationsdelningen eftersom analytikern skulle få avsatt tid för Bops ärenden, dels öka kunskapen hos underrättelseverksamheten om vilken typ av information som Bops behöver.

4.5 Potential att arbeta mer förebyggande

I dagsläget har personsäkerhetshandläggare vid Bops endast i begränsad utsträckning kontakt med hotaktören. Samtidigt visar utvärderingar att motiverande samtal med hotaktören har god effekt för att motverka upprepad brottslighet, i synnerhet när det handlar om brott i nära relation.²⁵⁶ Inom Polismyndigheten pågår ett arbete med metoden riskreducerande insatser (RRI) för att stärka det förebyggande arbetet riktat mot hotaktören. RRI är ett samarbete mellan Bops och Polismyndighetens förhandlarverksamhet och har flera syften: att förmå en enskild person att upphöra med ett brottsligt beteende, att minska hotbilden samt att få kunskaper om hotaktörens avsikter för att kunna sätta in rätt åtgärder.²⁵⁷

²⁵² Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 4; intervju med chef vid Bops, fallstudie 1 och 4.

²⁵³ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 4; intervju med chef vid Bops, fallstudie 1 och 4.

²⁵⁴ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 1, 2 och 4.

²⁵⁵ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 4.

²⁵⁶ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2021, 2022*, s. 33; Brottsförebyggande rådet, "Polisens arbete med beteendeförändringar hos våldsamma gärningspersoner får pris för bästa brottsförebyggande insats", hämtad 2023-11-20.

²⁵⁷ Polismyndigheten, *Handbok för riskreducerande insatser*, 2021, s. 4.

På några av de orter vi besökt har Bops påbörjat arbetet med RRI och är positiva till metoden. Flera intervjuade har dock påtalat att det är svårt att få tid och resurser för att kunna komma i gång med arbetet fullt ut. Metoden ska utföras av en utbildad förhandlare, samtidigt som det finns få med sådan utbildning, särskilt på mindre orter.²⁵⁸ 2021 fanns det ungefär 150 utbildade polisförhandlare i Sverige. Förhandlarna har dessutom många andra uppdrag såsom att hantera farliga personer och hot om självmord. Dessa uppdrag står för ungefär 80 procent av förhandlarnas verksamhet.²⁵⁹

Vissa personsäkerhetshandläggare vid Bops är också utbildade förhandlare. Men handläggare på Bops får inte genomföra RRI-samtal inom samma region som de arbetar i, eftersom det kan innebära säkerhetsrisker.²⁶⁰ Detta riskerar att göra metoden tidskrävande, eftersom det ställer stora krav på samordning mellan olika polisregioner.

Enligt Polismyndighetens riktlinjer ska en strukturerad riskbedömning alltid genomföras innan RRI-metoden används.²⁶¹ Det finns annars en risk att RRI-samtalen används felaktigt, vilket i värsta fall kan resultera i att hotbilden mot skyddspersonen ökar. I den strukturerade riskbedömningen ska Bops ta ställning till om det är lämpligt att genomföra insatsen, samt om insatsen bör kombineras med ytterligare stöd eller skydd till skyddspersonen. I en utvärdering från Polismyndigheten, där ett antal RRI-ärenden har granskats, framgår dock att Bops har genomfört strukturerade riskbedömningar i få ärenden. Dokumentationen kring riskbedömningarna var dessutom bristfällig.²⁶²

Bops arbetar också med konsekvensamtal, vilket liknar RRI men är en mindre resurskrävande metod. Dessa samtal kan personalen på Bops genomföra utan förhandlare. Flera av de personsäkerhetshandläggare vi har pratat med menar att även detta är en effektiv metod.²⁶³ Det finns samtidigt en uppfattning hos flera vi intervjuat om att införandet av RRI som nationell metod har skett på bekostnad av konsekvensamtalen.²⁶⁴ Enligt företrädare för Bops vid Noa finns dock ingen styrning om att Bops hellre bör initiera RRI-samtal än konsekvensamtal.²⁶⁵

²⁵⁸ Intervju med chef vid Bops, fallstudie 1, 2 och 3; Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, 2023, s. 41.

²⁵⁹ Polismyndigheten, "Polisförhandling i kris", hämtad 2023-11-21.

²⁶⁰ Polismyndigheten, *Handbok för riskreducerande insatser*, 2021, s. 9.

²⁶¹ Polismyndigheten, *Handbok för riskreducerande insatser*, 2021, s. 6.

²⁶² Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, 2023, s. 40.

²⁶³ Intervju med chef vid Bops, fallstudie 2, 3 och 4.

²⁶⁴ Intervju med chef vid Bops, fallstudie 2, 3 och 4; intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 2.

²⁶⁵ Uppgifter från Polismyndigheten, 2023-12-12.

5 Skyddade personuppgifter

Detta kapitel fokuserar på om staten använder skyddade personuppgifter på ett effektivt sätt för att skydda hotade personer.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

Många som lever med skyddade personuppgifter får sina uppgifter rökta. Det beror bland annat på bristande kunskap om skyddade personuppgifter hos anställda vid statliga myndigheter. Vår granskning tyder på att regeringen inte har tagit tillräckliga initiativ för att motverka att skyddade personuppgifter röjs. Skatteverket har sedan 2022 vidtagit flera åtgärder för att öka kunskapen om skyddade personuppgifter bland offentliga aktörer.

Skatteverket ger ett omfattande stöd till dem som lever med skyddade personuppgifter. Arbetet kräver en förhållandevis stor andel av skyddshandläggarnas tid, vilket blir en större utmaning i takt med att allt fler lever skyddat. En uppgift som tar särskilt mycket tid är att förmedla post till dem som lever med skyddade personuppgifter. Under 2022 förmedlade Skatteverket ungefär en miljon brev och försändelser. Regeringen har inte gett Skatteverket ett formellt uppdrag eller reglerat deras befogenheter att förmedla post till dem som lever skyddat. Att Skatteverket inte har befogenhet att kontrollera den post de förmedlar innebär säkerhetsrisker både för myndigheten och för skyddspersonerna.

Skatteverket har vidtagit flera åtgärder för att förbättra sitt arbete med skyddade personuppgifter, utifrån brister de identifierat i uppföljningar av verksamheten. Skatteverket har till exempel genomfört en omorganisation som innebär att alla som hanterar skyddade personuppgifter numera arbetar inom samma enhet, i syfte att skapa större enhetlighet. Skatteverket har också påbörjat ett samarbete med Bops, för att säkerställa att Skatteverkets skyddshandläggare får rätt information om hotbilden för att fatta beslut om skyddade personuppgifter. I dagsläget är det personbundet och skiljer sig åt över landet hur tydliga och informativa Bops yttranden till Skatteverket är.

5.2 Många får sina personuppgifter rökta

Många som lever med skyddade personuppgifter får sina uppgifter rökta. 37 procent av dem som besvarade Skatteverkets enkätundersökning 2022 hade fått sina uppgifter rökta någon gång.²⁶⁶ Att skyddade personuppgifter röjs får i många fall stora konsekvenser för skyddspersonen. I Skatteverkets enkät uppgav hälften av dem som lever skyddat på grund av våld i nära relation att de behövde flytta efter att deras skyddade personuppgifter blivit rökta. Totalt uppgav en femtedel att de blivit utsatta för hot eller våld till följd av röjningen.²⁶⁷

²⁶⁶ Uppgifter från Skatteverket, 2023-02-24; Jämställdhetsmyndigheten, *Skyddade personuppgifter - oskyddade personer*, 2022, s. 32.

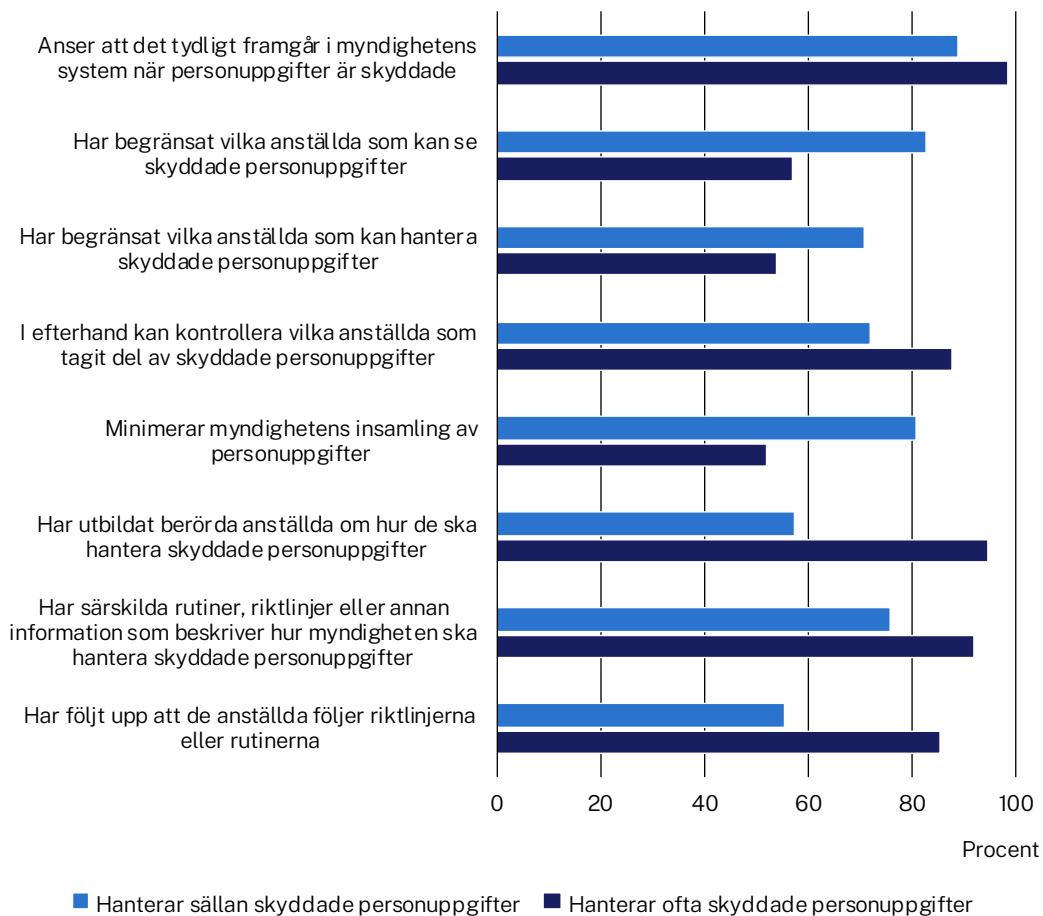
²⁶⁷ Uppgifter från Skatteverket, 2023-02-24.

5.2.1 Statsanställdas misstag röjer skyddade personuppgifter

Vår enkätundersökning visar att många statliga myndigheter som hanterar skyddade personuppgifter har rutiner och arbetsätt på plats för att kunna hantera uppgifterna på ett säkert sätt. Trots det har flera myndigheter svårt att förhindra att en anställd begår ett misstag som innebär att skyddade personuppgifter röjs. 32 procent av de 179 myndigheter som besvarade Riksrevisionens enkät uppger att deras hantering av skyddade personuppgifter brustit i något avseende under de senaste tre åren. De allra flesta av dem anger att hanteringen har brustit på grund av den mänskliga faktorn, det vill säga att en anställd har begått ett misstag. Andra vanligt förekommande anledningar är att det finns brister i myndighetens rutiner, i deras IT-system eller i överföring av information mellan olika verksamheter.

De myndigheter som anger att de ofta hanterar skyddade personuppgifter har i hög utsträckning tagit fram rutiner och utbildning för berörd personal (diagram 4). De följer också upp att de anställda känner till rutinerna i högre utsträckning än de myndigheter som sällan hanterar skyddade personuppgifter. Däremot har de myndigheter som ofta hanterar skyddade personuppgifter i lägre utsträckning begränsat vilka som kan se eller hantera skyddade personuppgifter, och de arbetar i lägre utsträckning med att minimera de personuppgifter som myndigheten samlar in. Flera små myndigheter beskriver i fritextsvar att det rent praktiskt är svårt att begränsa vilka anställda som kan hantera skyddade personuppgifter.

Diagram 4 Andel myndigheter som har arbetssätt för skyddade personuppgifter



Källa: Riksrevisionens enkätundersökning till statliga myndigheter, 2023.

Not: Diagrammet baseras på svar från totalt 167 myndigheter, varav 92 i gruppen som hanterar personuppgifter sällan och 75 i gruppen som hanterar skyddade personuppgifter ofta. De 12 myndigheter som i enkäten svarat att de i princip aldrig hanterar skyddade personuppgifter ingår inte i diagrammet ovan.

I vår enkät anger totalt 36 procent av myndigheterna att de behöver förbättra sin hantering av skyddade personuppgifter i något avseende. Hälften beskriver i fritextsvar att de behöver ta fram eller uppdatera sina rutiner för hur de hanterar skyddade personuppgifter. Lika många beskriver att de behöver säkerställa att de anställda vet hur de ska hantera skyddade personuppgifter genom att öka kännedomen om rutinerna, utbilda fler eller på annat sätt öka medvetenheten. Andra utvecklingsområden som myndigheterna nämner är att:

- utveckla IT-stöd så att det är svårare att begå misstag, exempelvis genom att systemen tydligare bör varna om att uppgifter är skyddade
- begränsa tillgången till de skyddade uppgifterna, och säkerställ att det går att i efterhand kontrollera vilka som fått tillgång till uppgifterna
- underlätta för dem som lever med skyddade personuppgiften att kontakta myndigheten, genom att informera tydligare på webbplatsen, och göra det möjligt för dem att använda myndighetens digitala tjänster.

5.2.2 Skatteverket ger stöd till andra myndigheter

Skatteverket har sedan 2022 vidtagit flera åtgärder för att öka kunskapen om skyddade personuppgifter bland offentliga aktörer. Det berättar både sektionschefer och skyddshandläggare i våra intervjuer.²⁶⁸ Arbetet bedrivs inom ett informationsnätverk som Skatteverket startat, där utsedda skyddshandläggare från de fyra sektioner vid Skatteverket som handlägger skyddade personuppgifter träffas ungefär en gång i månaden. Inom nätverket har handläggarna bland annat deltagit i arbetet med att ta fram en serie av webinarier, där Skatteverket informerar om skydden och svarar på frågor från offentliga aktörer. Utöver det har Skatteverket deltagit i eSams²⁶⁹ arbete med att ta fram en ny vägledning för offentliga aktörers hantering av skyddade personuppgifter. Skatteverket genomför även vissa utbildningsinsatser, exempelvis för tjänstemän inom Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten eller andra berörda verksamheter. Skyddshandläggarna bemannar också en nationell telefonjour²⁷⁰ dit både skyddspersoner och andra aktörer kan ringa för att ställa frågor eller få rådgivning om skyddade personuppgifter.

En förhållandevis stor mängd samtal som kommer in till Skatteverkets telefonjour kommer från offentliga aktörer.²⁷¹ Det är till exempel vanligt att tingsrätter vill bekräfta om ett namn i ett ärende omfattas av sekretess, eller att kommuner vill bekräfta att en person bor på en viss ort och har rätt till service.²⁷² Samtidigt berättar ett fåtal skyddshandläggare i våra intervjuer att det finns en risk att myndighetsanställda avstår från att ställa frågor till jouren på grund av telefonkö. Enligt handläggaren vore ett sätt att minska den risken att skapa två olika köer: en för offentliga aktörer, och en för skyddspersonerna.²⁷³

Relativt få myndigheter informerar sina anställda om det stöd och den vägledning som finns på Skatteverkets webbplats, enligt vår enkätundersökning. En dryg fjärdedel av myndigheterna som besvarat Riksrevisionens enkätundersökning uppger att de informerar sina anställda om vägledningen för offentliga aktörers hantering av skyddade personuppgifter. Färre än tio procent informerar om att Skatteverket har en telefonjour.

5.2.3 Regeringen har gett vissa uppdrag på området

Regeringen har under de senaste åren tagit ett antal initiativ för att minska risken att skyddade personuppgifter röjs. Regeringen har gett Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att höja myndigheters och yrkesverksammars kunskap om våldsutsatta personer som lever med skyddade personuppgifter, med fokus på kvinnor och

²⁶⁸ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-03-23, 2023-08-24, och 2023-08-28; intervju med sektionschefer på Skatteverket, 2023-09-28.

²⁶⁹ eSam är ett program för samverkan mellan 36 myndigheter för att skapa tillgängliga och rättssäkra digitala lösningar.

²⁷⁰ Med telefonjour avses ett gruppnummer som endast är öppet på vissa bestämda tider.

²⁷¹ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-08-24, 2023-08-28 och 2023-08-30.

²⁷² Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-08-24.

²⁷³ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-08-24.

barn.²⁷⁴ Jämställdhetsmyndigheten har sedan 2023 i uppdrag att samordna och följa myndigheternas arbete med skyddade personuppgifter.²⁷⁵ Myndigheten ska också öka kunskapen om skyddade personuppgifter och minska risken att de röjs, genom att sprida kunskapsmaterial till berörda målgrupper.

Regeringen har även gett i uppdrag till Arbetsförmedlingen att stärka det interna arbetet med skyddade personuppgifter, efter att Arbetsförmedlingen läckt skyddade personuppgifter vid flera tillfällen. I regleringsbrevet för 2023 anger regeringen att Arbetsförmedlingen ska bedöma i vilken utsträckning skyddade personuppgifter riskerar att röjas inom ramen för myndighetens verksamhet, och redovisa hur myndigheten arbetar för att säkerställa att så inte sker.²⁷⁶

5.3 Skatteverket ger omfattande stöd till skyddade personer

Vår granskning visar att Skatteverket lämnar flera olika former av stöd till den som lever med skyddade personuppgifter för att skyddet ska kunna upprätthållas. De senaste tio åren har antalet personer som lever med skyddade personuppgifter mer än fördubblats.²⁷⁷ I takt med att antalet personer med skyddade personuppgifter ökat, har Skatteverkets stöduppdrag blivit alltmer resurskrävande.

5.3.1 Information och stöd tar mycket tid

Skatteverkets uppdrag att lämna stöd till personer med skyddade personuppgifter är brett formulerat,²⁷⁸ och genomförs genom olika typer av aktiviteter. Skatteverket har bland annat tagit fram information och praktiska tips till personer som lever med skyddade personuppgifter. Informationen finns på myndighetens webbplats, och skickas i brev till skyddspersonen i samband med att hen beviljas skydd. Skyddshandläggarna bemannar också en nationell telefonjour dit skyddspersonen kan ringa för att ställa frågor eller få rådgivning. Även andra aktörer som har frågor om skyddade personuppgifter kan vända sig till telefonjouren. Enligt skyddshandläggarna försöker de hjälpa skyddspersonen så långt det är möjligt, även om det inte gäller frågor som direkt berör Skatteverkets hantering av skyddet.²⁷⁹ Skyddshandläggarna ska även vara tillgängliga på sina tjänstetelefoner, där det inkommer många samtal.²⁸⁰

²⁷⁴ Regeringsbeslut A2021/00971.

²⁷⁵ Regeringsbeslut A2023/00515.

²⁷⁶ Regeringsbeslut A2023/01397.

²⁷⁷ 2013 levde 12 153 personer med skyddade personuppgifter, motsvarande siffra för 2023 är 27 598 personer. Uppgifter från Skatteverket 2023-02-24.

²⁷⁸ Enligt § 17b folkbokföringslagen (1991:481) ska Skatteverket lämna stöd till den som medgetts skyddad folkbokföring så att skyddet kan upprätthållas.

²⁷⁹ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-02-23, 2023-08-24 och 2023-08-28.

²⁸⁰ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-03-23.

Skatteverkets skyddshandläggare handlägger dessutom alla folkbokföringsärenden för personer med skyddade personuppgifter, och deras närstående. Det kan till exempel handla om flytt, namnändring, ID-kort eller bosättning. 2022 hade cirka 27 000 personer skyddade personuppgifter.²⁸¹ Utöver det förmedlar skyddshandläggarna post till personer med skyddad folkbokföring.²⁸² Det finns även en särskild avdelning inom Skatteverket som förmedlar post till personer med sekretessmarkering.

Företrädare för Skatteverket uppskattar att minst 30 procent av skyddshandläggarnas tid går till att ge stöd i något avseende.²⁸³ Ett par av de skyddshandläggare vi intervjuat skulle vilja lägga mer tid på att handlägga ansökningar om skydd. I dagsläget har Skatteverket förhållandevis långa handläggningstider när det gäller ansökningar om skyddade personuppgifter: 28 procent av ärendena under 2022 hade en handläggningstid på över tre månader.²⁸⁴ Sektionscheferna uttrycker att det är en balansgång att bedöma hur mycket tid skyddshandläggarna ska avsätta till serviceuppdraget, och hur mycket tid de ska lägga på att handlägga ärenden. De menar dock att det i dagsläget finns tillräckliga resurser för att klara av båda uppdragen.²⁸⁵

Offentliga aktörer är ovana att möta personer som lever med skyddade personuppgifter

Även om Skatteverket kan ge råd och tips till personer med skyddade personuppgifter, så ligger ansvaret för att lösa de praktiska problemen i vardagen på individen. Inte sällan befinner sig individen i en redan utsatt situation. Enligt företrädare för ideella organisationer upplever många personer med skyddade personuppgifter att de får bra stöd från Skatteverket.²⁸⁶ Samtidigt framhåller dessa företrädare att utmaningarna kvarstår, eftersom såväl offentliga som privata aktörer är för ovana vid att möta personer som lever skyddat. Utmaningarna handlar till exempel om att få tillgång till service såsom skola och vård, ta banklån eller skaffa ett mobilabonnemang. Enligt flera skyddshandläggare vid Skatteverket förekommer det att personer väljer att avsluta sitt skydd, på grund av att det är för svårt att leva med. Det framhålls även av företrädare för ideella organisationer som vi har intervjuat.²⁸⁷

En vanligt förekommande utmaning är att få tillgång till lån eller bidrag i tid. Sektionschefen för Skatteverkets postförmedling beskriver i vår intervju att massutskick från exempelvis Försäkringskassan och CSN ofta blir försenade eller inte

²⁸¹ Uppgifter från Skatteverket, 2023-02-24.

²⁸² Skatteverket, "Information – Skyddade personuppgifter", hämtad 2023-11-16.

²⁸³ Intervju med sektionschefer på Skatteverket, 2023-09-28.

²⁸⁴ Uppgifter från Skatteverket, 2023-05-10.

²⁸⁵ Intervju med sektionschefer på Skatteverket, 2023-09-28.

²⁸⁶ Intervju med företrädare för Unizon 2023-03-20, intervju med företrädare för Brottsofferjouren 2023-03-13.

²⁸⁷ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-03-23, 2023-08-24 och 2023-08-30; intervju med företrädare för Unizon 2023-03-20; intervju med företrädare med Brottsofferjouren 2023-03-13; intervju med målsägandebiträde 2023-09-27.

kommer fram.²⁸⁸ Enligt Skatteverket beror det delvis på att myndigheterna inte har system som säkerställer att de skickar post till skyddade personer på rätt sätt, vilket innebär att posten returneras, eller att PostNord inte delar ut posten eftersom de inte känner till att det bor någon på den skyddade adressen.²⁸⁹ Därutöver blir all post som skickas till skyddade personer något försenad, eftersom den måste gå via Skatteverket.²⁹⁰

En annan utmaning är att personer med skyddade personuppgifter endast i begränsad utsträckning kan använda statliga myndigheters digitala tjänster. Det beror ofta på att personen behöver uppge sina skyddade personuppgifter för att använda tjänsten²⁹¹, samtidigt som myndigheten inte kan hantera skyddade personuppgifter på ett säkert sätt i den digitala tjänsten.²⁹² Ofta behöver personen i stället kontakta särskilda handläggare via mejl, eller använda speciella pappersblanketter. Det visar både vår enkätundersökning och en tidigare granskning från Riksrevisionen.²⁹³ Trots dessa problem uppger hälften av myndigheterna i vår enkätundersökning att de inte har tagit fram information om hur en person med skyddade personuppgifter ska kontakta myndigheten. Bland de myndigheter som angett att de *ofta* har medborgarkontakter svarar 36 procent att de inte tagit fram sådan information.

5.3.2 Postförmedlingen till skyddade personer är ineffektiv och osäker

Skatteverkets arbete med att förmedla post till de personer som lever med skyddade personuppgifter²⁹⁴ kräver förhållandevis mycket resurser. Vid en sektion arbetar till exempel två av totalt sexton skyddshandläggare med att förmedla posten varje dag.²⁹⁵ Totalt arbetade nästan 30 årsarbetskrafter vid Skatteverket med att förmedla post under 2022.²⁹⁶ Trots det hinner Skatteverket inte alltid förmedla posten samma dag som den inkommer till myndigheten. Under 2022 förmedlade Skatteverket i genomsnitt 18 000 försändelser per vecka, närmare en miljon försändelser totalt.²⁹⁷ Ungefär 8 procent av dessa består av reklamutskick, försändelser från matkedjor eller medlemstidningar från fackföreningar. I många fall går försändelserna att komma åt digitalt. Skatteverket har beskrivit dessa utmaningar för regeringen i

²⁸⁸ Intervju med sektionschef för Skatteverkets postförmedling, 2023-08-30.

²⁸⁹ Intervju med skyddshandläggare och sektionschef på Skatteverket 2023-03-23.

²⁹⁰ Skatteverket, *Skatteverkets förmedling av post till personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen*, 2022, s. 30.

²⁹¹ Jämställdhetsmyndigheten, *Skyddade personuppgifter – oskyddade personer*, 2022, s. 7.

²⁹² Riksrevisionen, *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter*, 2023, s. 25.

²⁹³ Riksrevisionen, *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter*, 2023, s. 25.

²⁹⁴ Myndigheter, kommuner och regioner har tillgång till sekretessmarkerade uppgifter via Skatteverkets system för distribuering av folkbokföringsuppgifter Navet, och kan alltså skicka post direkt till dessa personer. Andra aktörer behöver skicka posten via Skatteverket. Alla behöver skicka post till dem med skyddad folkbokföring via Skatteverket.

²⁹⁵ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-08-24.

²⁹⁶ Uppgifter från Skatteverket, 2023-10-26.

²⁹⁷ Skatteverket, *Skatteverkets förmedling av post till personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen*, 2022, s. 26.

myndighetsdialogen under 2022 och 2023, och föreslagit att myndigheten inte längre ska förmedla dessa försändelser, för att på så vis göra postförmedlingen mer effektiv.²⁹⁸

Skatteverket har även identifierat säkerhetsrisker med postförmedlingen. Det har till exempel förekommit att Skatteverket har förmedlat brev eller paket som innehållit spårsändare eller liknande.²⁹⁹ På så sätt har avsändaren kunnat följa försändelsen till mottagarens bostad eller vistelseort. För att bemöta dessa risker har Skatteverket föreslagit att regeringen ska ta initiativ till att lagstifta om att ge Skatteverket befogenhet att undersöka brev och postförsändelser.³⁰⁰ Regeringen tillsatte i december 2023 en utredning som ska ta ställning till om, och i så fall hur, Skatteverkets postförmedling bör regleras.³⁰¹

5.3.3 Skatteverket arbetar för att målgruppsanpassa information

Skatteverket arbetar med att uppdatera och anpassa sin information till de målgrupper som lever med skyddade personuppgifter. Enligt våra intervjuer är det förhållandevis vanligt att de som ansöker om och lever med skyddade personuppgifter har utländsk bakgrund.³⁰² Skatteverket har nyligen översatt den information som finns på myndighetens webbplats till engelska och arabiska, men den skriftliga information som de skickar till skydds personer finns än så länge bara på svenska. Informationsbrevet kan översättas vid behov, men enligt våra intervjuer är det ovanligt att det görs.³⁰³

Skatteverket har inte tagit fram någon information om skyddade personuppgifter som är anpassad för barn. Sådan information finns hos andra aktörer, framtagen av bland annat Brottsoffermyndigheten och Länsstyrelsen, och vissa skyddshandläggare berättar att de skickar med den till skydds personen, eller informerar om den i ärenden som omfattar barn.³⁰⁴ 40 procent av de personer som lever med skyddade personuppgifter är under arton år.³⁰⁵ Enligt våra intervjuer med olika stödorganisationer finns ett stort behov av praktiska råd och tips till barn om hur de ska klara av att upprätthålla skyddet i sin vardag.³⁰⁶ Det gäller exempelvis vad de kan berätta för vänner i skolan eller visa upp på sociala medier. Även Jämställdhetsmyndigheten har identifierat behovet av sådan information.³⁰⁷

²⁹⁸ Skatteverket, *Skatteverkets förmedling av post till personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen*, 2022.

²⁹⁹ Skatteverket, *Skatteverkets förmedling av post till personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen*, 2022, s. 53.

³⁰⁰ Skatteverket, *Skatteverkets förmedling av post till personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen*, 2022, s. 49.

³⁰¹ Dir. 2023:167.

³⁰² Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-08-24 och 2023-08-28.

³⁰³ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-08-24 och 2023-08-28.

³⁰⁴ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-08-28.

³⁰⁵ Uppgifter från Skatteverket, 2023-02-24.

³⁰⁶ Intervju med företrädare för Brottsofferjouren, 2023-03-13; intervju med Unizons barnnätverk, 2023-06-08.

³⁰⁷ Jämställdhetsmyndigheten, *Skyddade personuppgifter - oskyddade personer*, 2023.

Skatteverkets skyddshandläggare bedömer att de har tillräcklig utbildning och kunskap för att ge korrekt information om skydden.³⁰⁸ Däremot efterfrågar några skyddshandläggare mer kunskap om det våld som skyddspersonerna möter, för att på så vis kunna anpassa informationen ytterligare och ge bättre stöd.³⁰⁹ Det gäller exempelvis personer som hotas utifrån ett kriminellt förflutet eller personer som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck, eftersom det är målgrupper som söker skydd alltmer frekvent. Därutöver uttrycker flera av Skatteverkets skyddshandläggare att de saknar utbildning i samtalsmetodik, eftersom de behöver hantera många svåra samtal med personer som är besvikna över att de antingen nekats skydd eller att en närstående beviljats skydd mot dem.³¹⁰

5.4 Skatteverket har vidtagit flera åtgärder för att förbättra skyddsverksamheten

Skatteverket har uppmärksammat att det funnits brister i verksamheten som hanterar skyddade personuppgifter, genom sin internrevision och en särskild kvalitetsuppföljning. Skatteverket konstaterade till exempel att de olika sektionerna inte fattade beslut om skydd på ett helt enhetligt sätt, och att det fanns skillnader i hur Skatteverket samverkar med Bops och kommunernas socialtjänst för att göra riskbedömningar. Som ett resultat av dessa iakttagelser har Skatteverket genomfört en organisationsförändring, samt vidtagit flera andra åtgärder för att utveckla den verksamhet som hanterar skyddade personuppgifter.

5.4.1 Flera insatser för mer enhetlig handläggning

I en tidigare kvalitetsuppföljning har Skatteverket konstaterat att det fanns vissa skillnader i hur de olika sektionerna handlägger ansökningar om skyddade personuppgifter.³¹¹ Uppföljningen baserades på en granskning av ett urval ärenden, och visade att det både fanns skillnad i andel avslagna ansökningar och i fördelningen mellan beviljad sekretessmarkering respektive skyddad folkbokföring.³¹²

Skatteverket har omorganiserat sitt arbete med skyddade personuppgifter under 2023, bland annat i syfte att åstadkomma en mer enhetlig skyddshandläggning.³¹³ Numera tillhör de fyra folkbokföringssektioner som handlägger skyddade personuppgifter samma enhet, i stället för att som tidigare vara fördelade på tre enheter. Det innebär också att en enhetschef har ett samlat ansvar för arbetet med skyddade personuppgifter.³¹⁴ Skatteverket har också nyligen tagit fram en arbetsbeskrivning för handläggning av skyddsärenden.³¹⁵

³⁰⁸ Intervju med skyddshandläggare vid Skatteverket, 2023-03-23, 2023-08-24, 2023-08-28 och 2023-08-30.

³⁰⁹ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-08-24.

³¹⁰ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-08-24 och 2023-08-28.

³¹¹ Skatteverket, *Kvalitetsuppföljning av skyddade personuppgifter*, 2022.

³¹² Skatteverket, *Kvalitetsuppföljning av skyddade personuppgifter*, 2022, bilaga 2.

³¹³ Skatteverket, *Kvalitetsuppföljning av skyddade personuppgifter*, 2022.

³¹⁴ Intervju med sektionschefer på Skatteverket, 2023-09-28.

³¹⁵ Skatteverket, *Kvalitetsuppföljning av skyddade personuppgifter*, 2022, s. 4.

Skatteverket har därutöver flera forum som syftar till att öka enhetligheten i Skatteverkets bedömningar och arbetssätt, både mellan sektioner och enskilda handläggare:

- veckovisa möten vid respektive sektion, med avsatt tid för att skyddshandläggare ska kunna diskutera svåra bedömningar
- en grupp för erfarenhetsutbyte mellan olika sektioner (Erf-gruppen) som ofta fokuserar på att ensa arbetssätt
- rättsliga representanter som skyddshandläggare vid alla sektioner kan ställa frågor om sina ärenden till.

Skatteverket kan emellertid inte följa hur enhetligheten utvecklas på ett enkelt sätt, eftersom andelen beviljade ansökningar inte går att utläsa ur deras ärendestatistik. Skatteverkets ärendestatistik räknar även preliminära sekretessmarkeringar som registreras under en pågående utredning som ett beviljande i statistiken.³¹⁶ Det innebär att en person som ansökt om och beviljats skyddade personuppgifter, i många fall kommer ha registrerats som två beviljanden i Skatteverkets system. Antalet beviljade sekretessmarkeringar som registreras i systemet är därmed missvisande högt.

Skatteverkets ärendestatistik är inte heller uppdelad per sektion, utan per enhet. Eftersom samtliga sektioner som handlägger skyddade personuppgifter från och med 2023 tillhör samma enhet, finns det inte längre ärendestatistik för de olika sektionerna. Det innebär att Skatteverket inte heller kan följa antalet beviljade ansökningar per sektion, vilket begränsar möjligheten att bedöma om enhetligheten i handläggningen har ökat. Enligt sektionscheferna är det däremot möjligt att ta fram särskild statistik som visar hur ärenden handläggs vid respektive sektion.

5.4.2 Skatteverket utvecklar arbetet med att förstå hotbilden

Skatteverkets beslut om skyddade personuppgifter bygger vanligtvis på Bops eller socialtjänstens yttranden om risk för brott, förföljelse eller trakasserier. Skatteverkets samarbete med Bops och socialtjänsten fungerar olika väl i olika delar av landet, och är i viss mån personberoende.³¹⁷ Handläggare från en av Skatteverkets skyddssektioner beskriver att Bops ibland är för kortfattade i sina yttranden för att Skatteverket ska kunna motivera sitt beslut. Några skyddshandläggare har också lyft att yttrandena från Bops i vissa fall är tvetydiga, vilket innebär ett merarbete eftersom skyddshandläggaren behöver kontakta Bops igen. Skatteverket har därför initierat ett arbete med att skapa tydligare yttrandemallar, i syfte att öka enhetligheten i de underlag som ligger till grund för besluten om skyddade personuppgifter.³¹⁸

³¹⁶ Skatteverket beviljar vanligtvis en sekretessmarkering innan de påbörjar utredningen av ansökan om skyddade personuppgifter, så att personen är skyddad under utredningens gång.

³¹⁷ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-08-24, 2023-08-28 och 2023-08-30.

³¹⁸ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-08-30.

Hur snabbt Bops lämnar yttrande till Skatteverket skiljer sig också åt mellan olika polisregioner, och mellan olika kommuner vad gäller socialtjänsten.³¹⁹ Av intervjuerna med Bops framgår att yttranden till Skatteverket är en arbetsuppgift som inte är högt prioriterad jämfört med akuta skyddsåtgärder.³²⁰ Skatteverket har påbörjat ett arbete tillsammans med centrala representanter för Bops, som syftar till att förbättra samarbetet och göra det mer enhetligt över landet.

De flesta skyddshandläggare vid Skatteverket som vi har intervjuat anser att de har tillgång till tillräcklig information om hotbilden i sina ärenden.³²¹ Men i vissa fall har personen som ansöker om skydd inte varit i kontakt med Polismyndigheten eller socialtjänsten, utan lämnar in annan dokumentation till Skatteverket för att bekräfta hotbilden. Flera skyddshandläggare uppger att det är svårt att bedöma risken i sådana ärenden.³²² Ett fåtal handläggare menar att det vore önskvärt att de fick utbildning i att göra riskbedömningar, för att öka sin förståelse och bättre kunna handlägga sådana ärenden. Några handläggare menar att ännu mer kunskap om olika hotbilder, exempelvis kopplat till hedersrelaterat våld och förtryck eller före detta kriminella, skulle kunna göra det enklare att bedöma behovet av skydd.³²³

³¹⁹ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-08-24 och 2023-08-28.

³²⁰ Intervju med personsäkerhetshandläggare vid Bops, fallstudie 3.

³²¹ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-03-23, 2023-08-24 och 2023-08-30.

³²² Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-03-23, 2023-08-24 och 2023-08-28.

³²³ Intervju med skyddshandläggare på Skatteverket, 2023-08-24.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i statens arbete för att skydda hotade personer. Den övergripande slutsatsen är att arbetet inte är tillräckligt effektivt. Dels för att staten inte alltid kan säkerställa att de personer som behöver skydd beviljas det, dels för att skyddet inte alltid är verkningsfullt.

6.1 Staten kan inte erbjuda skydd till alla som behöver det

Myndigheterna kan inte säkerställa att de beviljar skydd till alla som behöver det. Bristande kunskaper hos anmälningsupptagare inom Polismyndigheten, både om kontaktförbud och om Bops, resulterar i ett delvis felaktigt inflöde av ärenden till Åklagarmyndigheten och Bops. Granskningen visar också att kontaktförbud inte beviljas där de kan få störst skyddseffekt, och att möjligheten att få kontaktförbud varierar kraftigt över landet. För Bops del har det stora inflödet av ärenden inneburit att de behövt nedprioritera ärenden om våld i nära relation.

6.1.1 Kontaktförbud bör beviljas där de gör störst nytta

Riksrevisionen bedömer att staten inte har utnyttjat kontaktförbudets brottsförebyggande potential på ett effektivt sätt för att nå det kriminalpolitiska målet om att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Den stora variationen i beviljade kontaktförbud över landet tyder också på att åklagare inte tillämpar kontaktförbudslagstiftningen på ett enhetligt sätt.

Regeringen och riksdagen har uttalat att syftet med kontaktförbud är att förebygga och skydda personer från våld och andra kränkningar, särskilt kvinnor och barn som utsätts i nära relation. Beslut om kontaktförbud ska utgå från risken att en person utsätts för brott, förföljelse eller trakasserier. Men åklagare beviljar nästan enbart kontaktförbud om brott har resulterat, eller sannolikt kommer att resultera, i en fällande dom. Riksrevisionen bedömer att detta kraftigt begränsar kontaktförbudets potentiella skyddseffekt: dels för att många brott i nära relation inte polisanmäls, dels för att de flesta sådana utredningar inte leder till åtal på grund av bevissvårigheter. I praktiken innebär det att flera personer riskerar att bli utsatta för upprepat hot, våld eller trakasserier innan de får skydd av staten.

Riksrevisionen bedömer att kontaktförbudet skulle kunna utgöra ett mer effektivt skydd om åklagarnas beslut i större utsträckning utgick från fler omständigheter än tidigare brottslighet. Redan 2008 konstaterade den så kallade Stalkningsutredningen att kontaktförbudets preventiva funktion försvagas av att åklagarnas riskbedömningar i stor utsträckning bygger på tidigare brottslighet. Kontaktförbud har störst förutsättningar att fungera som ett effektivt skydd i ärenden där hotbilden ligger på låg till medelhög nivå, det vill säga där förbudspersonen inte tidigare blivit anhållen för våldsbrott. Den uppfattningen har framförts av såväl åklagare som polisanställda under granskningen, och den bekräftas även av tidigare forskning (se avsnitt 3.2.3).

Sammantaget talar det för att kontaktförbudet kan få god skyddseffekt i ärenden där hotaktören inte tidigare är lagförd för brott.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har säkerställt att kontaktförbud kan fungera som tänkt. Regeringen har tidigare övervägt att öka kontaktförbudets brottsförebyggande effekt, genom att ta bort bestämmelsen om att åklagare särskilt ska beakta tidigare brottslighet i sin riskbedömning (prop. 2010/11:45). Regeringen valde dock att behålla bestämmelsen, trots att de konstaterat att brottslighet mot skyddspersonen i praktiken blivit en förutsättning för att åklagare ska bevilja kontaktförbud, vilket inte var regeringens avsikt med lagstiftningen. Även Åklagarmyndigheten har i flera tillsynsrapporter konstaterat att åklagarnas tillämpning är restriktiv i förhållande till lagens våldsförebyggande syfte. Regeringen har däremot tagit initiativ till att ändra vissa andra bestämmelser i lagstiftningen för att fler kontaktförbud ska kunna utfärdas. Men enligt Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum har lagändringarna fått liten effekt, eftersom regeringen inte har adresserat de förarbeten till lagen som uttrycker att kontaktförbud ska utfärdas mycket restriktivt mot tidigare ostraffade personer. Regeringen gav år 2022 en särskild utredare i uppdrag att se över kontaktförbudslagstiftningen, bland annat i syfte att fler kontaktförbud ska meddelas än idag.

I vissa fall förstärks åklagarnas restriktiva tillämpning av andra faktorer. En sådan faktor är att åklagarna har begränsade möjligheter att grunda sina beslut på riskbedömningar från exempelvis Bops eller socialtjänsten, eftersom dessa kan innehålla känslig information om skyddspersonen som då också måste delges förbudspersonen. Riksrevisionen bedömer det angeläget att Åklagarmyndigheten säkerställer att åklagarna kan ta del av all relevant information om den risk som föreligger, för att motverka att besluten i så stor utsträckning bygger på tidigare brottslighet.

Riksrevisionens granskning visar att Åklagarmyndigheten inte har säkerställt att behovet av kontaktförbud utreds och bedöms på ett likvärdigt sätt. Det finns stora och bestående skillnader i andelen beviljade kontaktförbud över landet. En förklaring till det är att kunskapen om kontaktförbud varierar bland anmälningssupptagare inom Polismyndigheten. Det ökar risken för att de ger felaktig information om skyddet, eller informerar om skyddet i ärenden där det inte finns någon grund för att bevilja skydd. En annan förklaring är att det vid olika åklagarkammare kan ha utvecklats olika förståelse för hur risken för brott, förföljelse eller trakasserier ska bedömas och värderas. Ett exempel på det är att vissa åklagare tar hänsyn till att kontaktförbud registreras i belastningsregistret när de gör sin proportionalitetsbedömning, trots att Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning anger att den aspekten inte bör vägas in i bedömningen.

6.1.2 Bops behöver bättre förutsättningar för att arbeta effektivt

Riksrevisionen bedömer att Polismyndighetens modell för att styra inflödet av ärenden till Bops är ineffektiv. Nuvarande modell genererar ett stort inflöde av ärenden, men få leder till skyddsåtgärder från Bops. Modellen missar också att fånga upp ärenden som Bops borde hantera. Riksrevisionen konstaterar därför att det är angeläget att Polismyndigheten implementerar en ny modell för ärendeinflödet. Den nya modellen behöver även kombineras med riktade informationsinsatser till berörda personer inom Polismyndigheten som ska bedöma vilka ärenden som ska skickas till Bops. Polismyndigheten behöver också utveckla sin verksamhetsuppföljning av Bops, bland annat för att synliggöra konsekvenserna av olika prioriteringsbeslut.

Effektivare styrning av ärendeinflödet behövs

Inflödet av ärenden till Bops är i dagsläget inte effektivt. Bops får ta emot ett stort antal ärenden, varav många är sådana som Bops bedömer att de inte ska hantera. Eftersom samtliga ärenden ändå ska registreras, skapar detta ett administrativt merarbete som tar tid från kärnverksamheten.

Trots det omfattande inflödet finns det samtidigt ärenden som borde komma till Bops kännedom, men som inte gör det. Den bristande träffsäkerheten i inflödet av ärenden till Bops beror i huvudsak på två saker: de brottskoder som genererar frågor till anmälningsupptagaren om skyddsbehovet träffar inte rätt, och bristande kunskap och osäkerhet hos anmälningsupptagarna innebär att de inte vågar utesluta en hotbild. Bristande kunskap hos anmälningsmottagarna kan också resultera i att ärenden inte skickas till Bops, trots att de borde det.

Polismyndigheten arbetar med att ta fram och implementera ett nytt system för inflödet till Bops. I det nya systemet ska ärenden enbart initieras genom begäran om biträde från anmälningsupptagare, utredare och förundersökningsledare. Enligt Polismyndigheten förväntas ärendeinflödet därmed bli avsevärt mindre, något som styrks av den försöksverksamhet som bedrivits på ett antal orter. Inflödet förväntas också bli mer träffsäkert. En viktig förutsättning för att rätt ärenden ska komma in till Bops är emellertid att Polismyndigheten säkerställer bättre kunskap hos berörd personal än i dagsläget. Det gäller både kunskap om hur en initial riskbedömning ska göras, och om Bops verksamhet generellt.

Riksrevisionen bedömer att det är av stor vikt att Polismyndigheten kombinerar den nya modellen för inflödet med riktade informationsinsatser mot i synnerhet anmälningsupptagare, utredare och förundersökningsledare. Informationsinsatserna behöver också återkomma med viss regelbundet. Riksrevisionen konstaterar även att det är viktigt att Polismyndigheten ger ett särskilt utpekat ansvar att bedöma risken i inkommande ärenden till en särskild funktion, exempelvis förundersökningsledare. Riksrevisionen bedömer att det annars finns en risk att ärenden där det finns en hotbild inte kommer till Bops kännedom.

Bättre verksamhetsuppföljning för att kunna prioritera

Bops har inte tillräckliga resurser för att vidta skyddsåtgärder i alla ärenden där en person kan vara i behov av skydd. Verksamheten är hårt belastad, på grund av det stora och delvis felaktiga inflödet, och den allmänna samhällsutveckling där allt fler personer hotas. Det gäller särskilt för storstadsregioner. Följden blir att Bops behöver prioritera ned vissa ärenden, trots att det kan finnas en hotbild. I allt större utsträckning är det personer som utsatts för brott i nära relation som prioriteras ned. Denna bild framträder tydligt i Riksrevisionens fallstudier. Däremot är det inte möjligt att uttala sig om i vilken omfattning denna prioritering har skett, eftersom det inte finns någon systematisk uppföljning av Bops verksamhet.

Riksrevisionen bedömer det allvarligt att Bops inte kan följa upp vilka ärenden de arbetar med och vilka skyddsåtgärder de vidtar, eftersom det innebär att de inte kan upptäcka eventuella negativa konsekvenser av sina prioriteringar. Att systematiskt kunna följa detta är nödvändigt för att Polismyndigheten och regeringen ska kunna säkerställa att de skyddar dem som utsätts för våld i nära relation, i enlighet med regeringens strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

6.1.3 Ökad information och samordning kan stärka skyddet

Ett stort ansvar ligger på den hotade personen själv att förstå vilket skydd som är lämpligt, och att ansöka om det hos rätt myndighet. Riksrevisionen konstaterar att Åklagarmyndigheten och Skatteverket inte har i uppdrag att beakta om personen skulle vara bättre hjälpt av något annat, eller något ytterligare, skydd än det personen ansökt om. Av de granskade verksamheterna är det endast Bops som har möjlighet att se till personens samlade skyddsbehov. Få hotade personer får därmed hjälp av staten att bedöma vilket skydd som är lämpligt för dem utifrån deras samlade hotbild.

Riksrevisionen konstaterar också att bristande uppföljning och samordning försämrar Polismyndighetens förmåga att vidta åtgärder om kontaktförbud är otillräckligt som skydd. Bops får inte alltid kännedom om överträdelse av kontaktförbud, bland annat eftersom kontaktpersonerna för kontaktförbuden inte alltid meddelar Bops om att en överträdelse har skett. Det begränsar kraftigt Bops möjlighet att upptäcka om kontaktförbudet är otillräckligt som skydd och vidta ytterligare skyddsåtgärder. I förlängningen riskerar det att leda till att skyddspersonen blir utsatt på nytt. Även Socialstyrelsen har i en utredning av vissa skador och dödsfall konstaterat att kontaktförbud inte kombinerades med andra skyddsåtgärder, såsom larmpaket eller skyddat boende, trots att kontaktförbudet var otillräckligt som skydd.

Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att hotade personer får information om vilka typer av skydd som finns och möjligheterna att kombinera dem. Om skyddet ska få önskvärd effekt måste de olika instanserna som har ansvar för skyddet också dela information och samordna arbetet med skyddet. Det ökar sannolikheten för att skyddsbehovet kan mötas med rätt och tillräckliga skyddsåtgärder, vilket också innebär att de statliga resurserna används mer effektivt.

6.2 Skyddet är inte alltid verkningsfullt

Granskningen visar att de skydd myndigheterna beviljar inte på ett effektivt sätt förhindrar att personen fortsatt blir utsatt för hot, våld eller trakasserier. Det beror bland annat på att överträdelser av kontaktförbud alltför sällan får konsekvenser för hotaktören, och att flera personer som lever med skyddade personuppgifter blir röjda till följd av bland annat bristande kunskap och rutiner bland flera statliga myndigheter.

6.2.1 Överträdelser måste få konsekvenser

För att kontaktförbud ska fungera effektivt är det av avgörande betydelse att myndigheterna agerar vid överträdelser, och vid behov vidtar ytterligare skyddsåtgärder. Riksrevisionens granskning visar emellertid att överträdelser sällan får konsekvenser. Under 2022 handlades ungefär 4 000 överträdelser som huvudbrott, men endast en dryg fjärdedel ledde till åtal.

Kontaktpersonerna kan fylla en viktig roll

Riksrevisionen konstaterar att det inte finns kontaktpersoner i samtliga lokalpolisområden som kan följa hur väl kontaktförbudet fungerar i det enskilda fallet. Lokalpolisområden i olika delar av landet har kommit olika långt i arbetet med att ordna kontaktpersoner. Flera områden har utsett kontaktpersoner, men det är inte ovanligt att den tid som kontaktpersonen har fått avsatt för uppdraget inte räcker till. Bristen på kontaktpersoner kan, enligt Riksrevisionens bedömning, bidra till att överträdelser av kontaktförbud anmäls i lägre utsträckning. Det försämrar i sin tur Polismyndighetens möjligheter att bedöma om hotbilden förändras.

Utvidgade kontaktförbud bör användas i fler fall

Avsikten med kontaktförbud är att det ska kunna skärpas och bli mer ingripande om förbudspersonen fortsätter med det oönskade beteendet. Men majoriteten av de åklagare som intervjuats under granskningen uppger att de sällan utfärdar ett utvidgat kontaktförbud när det ordinarie kontaktförbudet har överträtts. Om överträdelsen är tillräckligt allvarlig väljer de vanligen att begära förbudspersonen häktad i stället. Riksrevisionens granskning visar också att åklagare sällan använder möjligheten att bevilja ett mer ingripande kontaktförbud som förstahandsåtgärd. Riksrevisionen bedömer att kontaktförbud kan utgöra ett starkare skydd om åklagarna i större utsträckning utnyttjar möjligheten att utfärda utvidgade kontaktförbud, både när ett ordinarie förbud har överträtts, och som förstahandsåtgärd.

Polismyndigheten behöver omgående upphandla fungerande teknik

Granskningen visar att kontaktförbud som förenas med fotboja inte utgör ett effektivt skydd. Under 2022 utfärdades endast sex sådana kontaktförbud. Problemen med åtgärden beror dels på att den teknik som Polismyndigheten upphandlat inte

fungerar som det är tänkt, dels på att nuvarande lagstiftning inte tillåter tillräckligt stora förbudsområden för att den elektroniska övervakningen ska kunna fungera. Riksrevisionen konstaterar att både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har känt till problemen under flera år. Under granskningen har också flera åklagare framhållit att den bristande tekniken kan innebära att åklagare avstår från att utfärda denna typ av kontaktförbud.

Polismyndigheten har påbörjat arbetet med att upphandla ny teknik, och den statliga utredning som ser över kontaktförbudslagstiftningen har bland annat i uppdrag att föreslå hur förbudsområdena kan bli större. Riksrevisionen bedömer att det är allvarligt att Polismyndigheten inte har säkerställt att de har fungerande teknik, och att Polismyndigheten omgående behöver genomföra en upphandling som säkerställer att fotbojorna fungerar som tänkt. Regeringen behöver också säkerställa att lagstiftningen möjliggör elektronisk övervakning av kontaktförbud.

6.2.2 Staten behöver hantera skyddade personuppgifter bättre

Riksrevisionen bedömer att det är allvarligt att myndigheter röjer skyddade personuppgifter. Det riskerar leda till att skyddspersonen utsätts för ytterligare hot och våld. Statliga myndigheter behöver säkerställa att de har tillräckliga kunskaper och etablerade arbetssätt för att säkert och effektivt kunna hantera skyddade personuppgifter.

Riksrevisionens granskning visar att den vanligaste anledningen till att myndigheter röjer skyddade personuppgifter är den mänskliga faktorn, det vill säga att en anställd har brustit i sin hantering. För att motverka detta behöver myndigheterna etablera uppdaterade rutiner och se till att dessa följs av medarbetarna. Myndigheterna bör också säkerställa att det tydligt framgår i deras system när personuppgifter är skyddade. Riksrevisionen bedömer det angeläget att myndigheterna utvecklar sitt arbete i detta avseende.

Regeringen har gett Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att samordna och följa myndigheternas arbete med skyddade personuppgifter. Därutöver bedriver Skatteverket på eget initiativ ett arbete för att öka kunskapen om skyddade personuppgifter. De har bland annat genomfört utbildningar och webinarier samt tagit fram informationsmaterial som riktar sig specifikt till myndigheter.

Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att Skatteverket fortsatt genomför insatser för att minska risken att skyddade personuppgifter röjs. Men Riksrevisionen bedömer även att myndigheterna själva behöver arbeta för att förbättra sin hantering av skyddade personuppgifter. Regeringen bör följa myndigheternas arbete i den löpande myndighetsstyrningen, tillika genom åiterrapportering från Jämställdhetsmyndigheten.

Skatteverket behöver kunna förmedla post effektivt och säkert

Riksrevisionen bedömer att Skatteverkets arbete med att förmedla post till personer som lever med skyddade personuppgifter kan bli mer effektivt och mer säkert för skyddspersonerna. Bland annat förmedlar Skatteverket reklamutskick och andra försändelser som går att komma åt digitalt. Det bidrar till att postgången tar längre tid för de försändelser som behöver komma fram snabbt, såsom kallelser till vården eller räkningar. Det finns också säkerhetsrisker för de skyddade personer som tar emot post, eftersom regeringen inte har gett Skatteverket tillräckliga befogenheter att kontrollera posten. Regeringen tillsatte i december 2023 en utredning som ska ta ställning till om, och i så fall hur, Skatteverkets postförmedling bör regleras.

Riksrevisionen bedömer det angeläget att regeringen fullföljer initiativet att ge Skatteverket lagstadgade möjligheter att förmedla post på ett säkert och effektivt sätt.

6.2.3 Ökade insatser mot hotaktören kan förebygga våld

De skyddsåtgärder som staten kan erbjuda utsatta personer innebär stora begränsningar i skyddspersonens liv. Ofta innebär det att personen behöver lämna hem och arbete, och sedan leva gömd. Ibland blir begränsningarna så stora att skyddspersonen väljer att avsluta skyddet. Riksrevisionen bedömer därför att staten behöver prioritera insatser för att förmå hotaktören att upphöra med sitt beteende, parallellt med att skyddsåtgärder vidtas.

Förebyggande insatser mot hotaktörer har enligt Polismyndigheten god potential att förhindra upprepad utsatthet, särskilt vid våld i nära relation, stalkning eller överträdelser av kontaktförbud. Det finns flera arbetsmetoder inom Polismyndigheten som syftar till att motivera förbudspersonen att upphöra med ett oönskat beteende. Inom Bops pågår till exempel ett arbete med att implementera arbetssättet riskreducerande insatser (RRI) som nationell metod. Det är en form av samtal som särskilda förhandlare inom Polismyndigheten håller med förbudspersonen. Bops har även sedan tidigare arbetat med konsekvensamtal, vilka liknar RRI-samtalen men inte ställer krav på särskilda förhandlare.

Granskningen visar att Bops inte arbetar med RRI-samtal i den utsträckning som de skulle vilja. Det beror bland annat på att det finns få förhandlare i flera delar av landet. Personsäkerhetshandläggare och chefer vid Bops framhåller också att den nationella satsningen på RRI-samtal riskerar att innebära en nedprioritering av konsekvensamtalen. Företrädare för Bops vid Noa menar dock att det inte finns någon sådan styrning.

De RRI-samtal som genomförs föregås inte alltid av en strukturerad riskbedömning, trots att detta enligt Polismyndigheten kan medföra allvarliga risker. Om samtalen genomförs på ett felaktigt sätt kan de i värsta fall öka hotbilden mot skyddspersonen. Det är därför viktigt att strukturerade riskbedömningar genomförs, dels för att avgöra om insatsen är lämplig eller inte, dels för att bedöma om den bör kombineras med ytterligare stöd eller skydd för skyddspersonen.

När det gäller kontaktförbud visar Riksrevisionens granskning att de flesta lokalpolisområden inte har kontaktpersoner för förbudspersonerna, trots att Polismyndighetens riktlinjer rekommenderar att sådana bör finnas. Enligt myndighetens riktlinjer ska kontaktpersonen verka för att kontaktförbudet efterlevs, och de kan således fylla en viktig förbyggande funktion. Enligt Polismyndigheten har arbetet med att inrätta sådana kontaktpersoner påbörjats.

Riksrevisionen bedömer att Polismyndigheten behöver säkerställa att det finns såväl kontaktpersoner som förhandlare i hela landet. Riksrevisionen konstaterar också att det är angeläget att Polismyndigheten säkerställer att RRI-samtalen alltid föregås av strukturerade riskbedömningar, för att minimera de risker som ett RRI-samtal kan innebära.

6.3 Rekommendationer

För att staten ska skydda hotade personer på ett effektivt sätt behöver skyddet både beviljas till rätt personer och kunna upprätthållas över tid. Riksrevisionen rekommenderar därför att Polismyndigheten ökar kunskapen hos dem som ska informera om skydden och göra initiala riskbedömningar, att regeringen verkar för att kontaktförbud kan beviljas där de får starkast skyddseffekt och att Åklagarmyndigheten vidtar åtgärder för att se till att möjligheten att få skydd inte varierar beroende på var i landet personen bor.

För att skyddet ska förhindra att personer fortsatt blir utsatta för hot, våld och trakasserier krävs att överträdelser av kontaktförbud leder till allvarigare konsekvenser och att staten minskar risken att skyddade personuppgifter röjs.

Rekommendationer till regeringen

- Ta initiativ till ändrad lagstiftning för att utöka möjligheten att utfärda kontaktförbud mot tidigare ostraffade personer, exempelvis genom att tydliggöra att åklagaren även ska beakta andra omständigheter, utöver tidigare brottslighet, som tyder på att det finns en risk för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier.
- Fullfölj initiativet att reglera Skatteverkets arbete med att förmedla post till personer med skyddade personuppgifter, så att det kan ske på ett säkert och effektivt sätt, genom att
 - ge Skatteverket befogenhet att undersöka och kontrollera brev och försändelser som myndigheten förmedlar till personer med skyddade personuppgifter
 - begränsa vilken typ av post Skatteverket ska förmedla till personer med skyddade personuppgifter.
- Följ upp myndigheternas arbete med skyddade personuppgifter i den löpande myndighetsstyrningen.

Rekommendationer till Polismyndigheten

- Säkerställ att polisanställda har tillräcklig kunskap för att bedöma när ett ärende ska skickas till Bops, och när de ska informera om kontaktförbud.
- Inrätta kontaktpersoner som kan verka för att kontaktförbudet efterlevs och vid behov föreslå ytterligare skyddsåtgärder.
- Upphandla teknik som möjliggör elektronisk övervakning av kontaktförbud.
- Följ upp Bops verksamhet mer systematiskt, bland annat i syfte att synliggöra vilka målgrupper som prioriteras.

Rekommendationer till Åklagarmyndigheten

- Säkerställ att åklagare tillämpar kontaktförbudslagstiftningen på ett enhetligt sätt i hela landet, exempelvis genom att analysera och diskutera uppföljningen av beslut om kontaktförbud samt vidta relevanta åtgärder.
- Utveckla arbetssätt som säkerställer att åklagarna kan ta del av all relevant information om den risk för brott, förföljelse eller trakasserier som föreligger.

Referenslista

Litteratur

Benitez, C., McNeil, D. och Binder, R. "Do protection orders protect?." *The journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* vol. 38,3, 2010.

Cordier, R., Chung, D., Wilkes-Gillan, S och Speyer, R., "The effectiveness of protection orders in reducing recidivism in domestic violence: a systematic review and meta-analysis", 2019. DOI:10.1177/1524838019882361.

Grau, J., Fagan J. och Wexler S, *Criminal Justice Politics and Women*, 1 uppl., "Restraining orders for battered women: issues of access and efficacy", 1985. *Women & Politics*, 4(3), 13–28.

Strand, S. "Using a restraining order as a protective risk management strategy to prevent intimate partner violence", *Police Practice and Research* 13:3, 2012. DOI:10.1080/15614263.2011.607649.

Petersson, D. och Strand, S. *Victim retraction from police investigations of intimate partner violence. Psychology of Violence*. Advance online publication. 2023. <https://doi.org/10.1037/vio0000492>.

Rapporter

Brottsförebyggande rådet, *Brott i nära relationer – en nationell kartläggning*, Brottsförebyggande rådet, 2014.

Brottsförebyggande rådet, *Kontaktförbud – En utvärdering av ändringarna i lagen 2011*, Brottsförebyggande rådet, 2015.

Brottsförebyggande rådet, *Nationella trygghetsundersökningen 2021*, Brottsförebyggande rådet, 2021.

Brottsförebyggande rådet, *Polisens resursfördelning och personaltillväxt*, Brottsförebyggande rådet, 2023.

Brottsförebyggande rådet, *Våld i ungas parrelationer*, Brottsförebyggande rådet, 2021.

Jämställdhetsmyndigheten, *Att leva med skyddade personuppgifter – behovet av samhällets långsiktiga stöd*, Jämställdhetsmyndigheten, 2023.

Jämställdhetsmyndigheten, *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd*, Jämställdhetsmyndigheten, 2023.

Jämställdhetsmyndigheten, *Skyddade personuppgifter – oskyddade personer*, Jämställdhetsmyndigheten, 2022.

Polismyndigheten, *Polisens kontaktcenter*, tillsynsrapport 2020:6, Polismyndigheten, 2020.

Polismyndigheten, *Polisens nationella kunskapsplattform – brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet*, Polismyndigheten, 2021.

Polismyndigheten, *Rapport ärendeinflöde*, Polismyndigheten, 2023.

Polismyndigheten, *Riskbedömningar på individnivå*, tillsynsrapport 2023:2 Polismyndigheten, 2023.

Polismyndigheten, *Årsredovisning 2021*, Polismyndigheten, 2022.

Polismyndigheten, *Årsredovisning 2022*, Polismyndigheten, 2023.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Våldsbrott i nära relation och sexualbrott mot vuxna – En gemensam granskning av polisens och åklagarens handläggning*, tillsynsrapport 2019:1, Åklagarmyndigheten, 2019.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna*, tillsynsrapport 2020:1, Åklagarmyndigheten, 2020.

Riksrevisionen, *Digitala tjänster till privatpersoner – stora utvecklingsmöjligheter för statliga myndigheter*, RiR 2023:6, 2023.

Socialstyrelsen, *Kostnader för våld i nära relation*, Socialstyrelsen, 2006.

Skatteverket, *Kvalitetsuppföljning av skyddade personuppgifter*, FBF 2022:1, Skatteverket, 2022.

Skatteverket, *Interrevisionsrapport – tilläggsuppdrag skyddade personuppgifter*, Skatteverket, 2020.

Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021*, Socialstyrelsen, 2022.

Utredningar

SOU 2008:81 *Stalkning – ett allvarligt brott*.

SOU 2015:55 *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat förtryck*.

SOU 2021:35 *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring*.

Riksdagstryck

Dir. 2022:114 *En översyn av kontaktförbudslagstiftningen*.

Dir. 2023:36. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen (Ju 2022:114)*.

Dir. 2023:167 *Skatteverkets förmedling av post till personer med skyddade personuppgifter*.

Prop. 1987/88:137, *Om besöksförbud*, bet.1987/88:42 JuU, rskr 1987/88:320.

Prop. 1997/98:1 *Budgetproposition 1998. Utgiftsområde 4 Rättsväsendet*, samt bet. 1997/98: JuU1 och rskr. 1997/98:87.

Prop. 2010/11:45 *Förbättrat skydd mot stalkning.*

Prop. 2012/13:186, *Ökade möjligheter att förbygga våld i nära relation*, bet. 2013/14:JuU6, rskr. 2013/14:68.

Prop. 2017/18:81 *Elektronisk övervakning av kontaktförbud.*

Prop. 2017/18:145 *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, bet. 2017/18:SkU19 och rskr. 2017/18:317.

Prop. 2020/21:217 *Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer*, samt bet. 2021/22:JuU8 och rskr. 2021/22:39.

Regeringsbeslut A2023/01397, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut A2023/00515, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*

Regeringsbeslut Ju2021/00575 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Åklagarmyndigheten.*

Regeringsbeslut Ju2023/01091, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Åklagarmyndigheten.*

Regeringsbeslut, A2021/00971, *Uppdrag att höja kunskapen om våldsutsatta personer som lever med skyddade personuppgifter, med fokus på kvinnor och barn.*

Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*

Skr. 2021/22:75. *Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2021.*

Lagar och förordningar

Budgetlagen (2011:203)

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, Istanbul 11 maj 2011. (Istanbulkonventionen) CETS No. 210. Ratificerats 1/7 2014, i kraft 1/11 2014. Bet. 2013/14:JuU30; prop. 2013/14:208.

Folkbokföringslagen (1991:481).

Förordning (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Förordning (1988:691) om kontaktförbud.

Förvaltningslagen (2017:900).

Häktesförordningen (2010:2011).

Lagen (1988:688) om kontaktförbud.

Lag (2021:1109) om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Polislagen (1984:387).

Språklagen (2009:600).

Åklagarmyndighetens föreskrift om kontaktförbud (ÅFS 2011:6).

Rutindokument m.m.

Polismyndigheten. Beslutsprotokoll 2019-06-14. Polismyndighetens satsning avseende särskilt utsatta brottsoffer. Dnr A299.222/2019.

Polismyndigheten, *Checklista för initiala utredningsåtgärder vid brott mot särskilt utsatta brottsoffer*, Polismyndigheten, 2023.

Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för kontaktförbud*, (PM 2021:29), Polismyndigheten, 2021.

Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för riskreducerande insatser* (PM 2021:33), Polismyndigheten, 2021.

Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten* (PM 2018:42), Polismyndigheten, 2018.

Polismyndigheten, *PÅr – användarstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (BOPS)*, Polismyndigheten, 2023.

Skatteverket, *Arbetsbeskrivning skyddade personuppgifter*, Skatteverket, 2023.

Skatteverket, *Skatteverkets förmedling av post till personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen*, Promemoria, Skatteverket, 2022.

Åklagarmyndigheten, *Handläggning av brott i nära relation – Handbok*, Åklagarmyndigheten, 2017.

Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud – risk och proportionalitetsbedömning*, Riksåklagarens riktlinjer (2015:2), Åklagarmyndigheten, 2015.

Åklagarmyndigheten, *Rättslig vägledning, kontaktförbud – handläggning och beslut*, Åklagarmyndigheten, 2023.

Åklagarmyndigheten, *Rättslig vägledning 2023:6, SUB – utredningsmetod för särskilt utsatta brottsoffer*, 2023.

Webbsidor

Brottsförebyggande rådet, "Kriminalstatistik: Anmälda brott, antal anmälda brott totalt för hela landet, år 2019–2022",

<https://bra.se/statistik/kriminalstatistik/anmalda-brott.html>, hämtad 2023-11-20.

Brottsförebyggande rådet, "Kriminalstatistik: Handlagda brottsmisstankar", <https://bra.se/statistik/kriminalstatistik/handlagda-brottsmisstankar.html>, hämtad 2023-11-20.

Brottsförebyggande rådet, "Kriminalstatistik: Handlagda brottsmisstankar, antal handlagda brottsmisstankar med lagföringsbeslut totalt för hela landet år 2019 – 2022", <https://bra.se/statistik/kriminalstatistik/handlagda-brottsmisstankar.html>, hämtad 2023-11-20.

Brottsförebyggande rådet, "Kriminalstatistik: Personer lagförda för brott, lagföringsbeslut efter huvudbrott och huvudpåföljd totalt i landet år 2022", <https://bra.se/statistik/kriminalstatistik/personer-lagforda-for-brott.html>, hämtad 2023-11-20.

Brottsförebyggande rådet, "Polisens arbete med beteendeförändringar hos våldsamma gärningspersoner får pris för bästa brottsförebyggande insats", <https://bra.se/om-bra/nytt-fran-bra/arkiv/press/2022-11-03-polisens-arbete-med-beteendeforandringar-hos-valdsamma-garningspersoner-far-pris-for-basta-brottsforebyggande-insats.html>, hämtad 2023-11-20.

Polismyndigheten, "Polisförhandling i kris", <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/polisforhandling-i-kris/>, hämtad 2023-11-21.

Skatteverket, "Information – Skyddade personuppgifter", <https://skatteverket.se/privat/folkbokforing/skyddadepersonuppgifter.4.18e1b10334e8bc80001711.html>, hämtad 2023-11-16.

Åklagarmyndigheten, "Att jobba som åklagare", <https://www.aklagare.se/karriar/aklagaryrket/>, hämtad 2023-11-20.

Åklagarmyndigheten, "Åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning", https://www.aklagare.se/om_rattsprocessen/fran-brott-till-atal/atalsbeslutet/atalsunderlatelse-och-forundersokningsbegransning/, hämtad 2023-11-20.

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

Varje år utsätts ett stort antal personer i Sverige för hot, våld och trakasserier. En del av dessa personer behöver få skydd från staten. Riksrevisionen har granskat statens arbete för att skydda hotade personer. Granskningen har fokuserat på kontaktförbud, Polismyndighetens brottsoffer och personsäkerhetsverksamhet, samt skyddade personuppgifter.

Den övergripande slutsatsen är att arbetet brister i flera avseenden, vilket lett till att staten varken kan säkerställa att alla som behöver skydd beviljas det, eller att skyddet alltid är verkningsfullt.

En del av problemet består i att åklagarna sällan beviljar kontaktförbud om det inte finns tidigare domar eller en pågående förundersökning som väntas leda till fällande dom. Dessutom följer polisen inte upp kontaktförbud i tillräcklig utsträckning. Överträdelser av kontaktförbud leder sällan till konsekvenser för förbudspersonen.

Inflödet till polisens brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet är stort och innehåller många ärenden som den inte ska hantera. Samtidigt finns det en risk att ärenden där det finns en hotbild inte upptäcks. Verksamhetens arbetsbelastning har ökat på grund av akuta hotbilder kopplade till organiserad brottslighet, vilket har minskat möjligheten att arbeta med brott i nära relationer.

Riksrevisionen konstaterar att flera statliga myndigheter behöver utveckla sitt arbete för att säkerställa att de inte röjer skyddade personuppgifter, och att staten i större utsträckning behöver prioritera förebyggande åtgärder riktade mot personer som hotar.



Riksrevisionen

www.riksrevisionen.se

S:t Eriksgatan 117

Box 6181, 102 33 Stockholm

08-5171 40 00