

Kommunstyrelsen

Förslag till beslut - Svar på remiss - Vägar till ett tryggare samhälle SOU 2021:85

Förslag till beslut

Kommunledningskontorets förslag till yttrande daterat den 21 februari 2022 antas som Eskilstuna kommuns yttrande över remissen - *Vägar till ett tryggare samhälle SOU 2021:85*

Ärendebeskrivning

Eskilstuna kommun har fått möjlighet att yttra sig över *Vägar till ett tryggare samhälle* (SOU 2021:85). Eskilstuna kommuns yttrande ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast den 1 april 2022. Materialet är uppdelat i två volymer där volym 1 beskriver kriminalpolitiska utmaningar som identifierats och volym 2 innehåller förslag. Regeringen önskar främst synpunkter på förslagen i volym 2 men ger möjlighet för synpunkter kopplat till bägge volymer.

Bakgrund och förslag

Vägar till ett tryggare samhälle (SOU 2021:85) inleds med en analys av kriminalpolitiska utmaningar. Analysen innehåller bland annat mäns våld mot kvinnor, digitalisering av brottslighet och omfattande utmaningar i socialt utsatta områden.

Förslagen handlar i huvudsak om justeringar för verksamheter som har ansvar för brottsoffer i olika former med fokus på myndigheter. Bland annat föreslås Brottsoffermyndigheten få ett förstärkt kunskapsuppdrag och uppdrag att utveckla en modell för regelbunden uppföljning.

Förslagen som rör kommuners arbete är mer indirekt och handlar om uppdrag till Socialstyrelsen att kartlägga kommuners arbete med stöd och hjälp till brottsutsatta och närstående, kartlägga hur uppföljning ser ut och ge förslag på hur insatser bör följas upp framåt. Socialstyrelsen föreslås också att ta fram en vägledning för socialtjänstens stöd till brottsoffer. Kommuner föreslås involveras i kartläggningsarbetet via enkäter.

Kommunledningskontorets bedömning

Kommunledningskontoret ställer sig positiv till de skarpa förslag som ges utifrån stöd till brottsoffer. Angående förslaget om uppdrag till Socialstyrelsen att utveckla

uppföljning är det viktigt att poängtera att det saknas enhetliga dokumentationssystem och det finns en risk för dubbelarbete hos kommuner. Särskilt om Socialstyrelsens uppdrag leder till ökade dokumentationskrav hos kommuner.

Vidare är det viktigt att lyfta vissa saker som rör kartläggning av kriminalpolitiska utmaningar i volym 1. Bland annat att ”det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet hos aktörer utanför rättsväsendet (exempelvis kommuner och regioner) är strukturerat, långsiktigt och står i proportion till såväl verksamheternas resurser som de lokala problem som finns.” Kommunledningskontoret delar bilden men behöver poängtera att för att detta ska vara möjligt behöver förutsättningar att samverka med kommuner finnas hos andra aktörer inom rättsväsendet. Inte minst polisens möjligheter till SSPF-samverkan (socialtjänst, skola, polis och fritid) och annat arbete som lyfts som viktigt i ”Kommuner mot brott” (SOU 2021:49). Även former för samverkan mellan myndigheter som ansvarar för olika typer av bidragssystem som kan missbrukas behöver samverka med kommuner för att utveckla gemensamt arbete mot välfärdsbrott.

Det är också centralt att de utmaningar som identifieras i volym 1 inte endast ses som kriminalpolitiska utmaningar. För kommuner finns de största verktygen kopplat till andra politikområden. Inte minst främjande och förebyggande insatser inom exempelvis skola, fritid och socialtjänstens ramar samt mer strategiskt långsiktiga frågor som rör bakomliggande orsaker till flera identifierade utmaningar, inte minst för att motverka segregation. Kommuner har stora möjligheter att påverka utifrån sina grunduppdrag vilket får störst effekt om andra myndigheter har förutsättningar att samverka med kommuner och skapa synergier framför att kommuner förväntas ta ansvar för uppgifter som befinner sig i gränslandet mellan brottsförebyggande och brottsbekämpande.

Utöver detta är det också viktigt att stöd och förutsättningar ges till kommuner att arbeta strukturerat och långsiktigt. Inte minst utifrån utformning av statsbidrag vars korta tidshorisonter och fokus på ny verksamhet framför ökad träffsäkerhet i befintlig verksamhet har begränsade möjligheter att göra skillnad. Det är också viktigt att minska att resurser behöver läggas på resurskrävande ansökningsförfaranden och uppföljningar.

Slutligen föreslår kommunledningskontoret att två kunskapsluckor lyfts kopplat till de kriminalpolitiska utmaningarna i volym 1.

- Utifrån de problem som beskrivs i eller i anslutning till utsatta områden behövs en bättre förståelse om kopplingar mellan gängkriminalitet, hedersrelaterat våld och förtryck, våldsbejakande extremism och maskulinitet.
- Det behövs ökad kunskap om digitalisering av brottslighet med fokus på hot, våld och övervakning kopplat till mäns våld mot kvinnor och/eller hedersrelaterat våld och förtryck. Digitaliseringen av brottslighet behöver också förstås ur ett demokratiperspektiv där rätten att uttrycka sin åsikt kan begränsas utifrån oro för/eller utsatthet för hot och trakasserier på internet

Finansiering

Förslagen riktar sig till statliga myndigheter och bedöms inte medföra ökade kostnader för kommuner i det här läget. Resultaten av de olika myndighetsuppdrag kan medföra ökade behov framåt.

Konsekvenser för hållbar utveckling och en effektiv organisation

Ett arbete med ökad trygghet ur ett kommunalt perspektiv kräver förutsättningar för både lång- och kortsiktigt arbete tillsammans med andra aktörer. Trygghet måste förstås som den komplexa fråga det är med bäring på många olika delar av det kommunala uppdraget och inte endast avgränsas till det kriminalpolitiska området.

KOMMUNLEDNINGSKONTORET

Tommy Malm
Kommundirektör

Anna Giotas Sandqvist
Social hållbarhetsdirektör

Beslutshandlingar

Vägar till ett tryggare samhälle SOU 2021:85

Förslag till beslut - Svar på remiss - Vägar till ett tryggare samhälle SOU 2021:85

Svar på remiss - Vägar till ett tryggare samhälle SOU 2021:85

Beslutet skickas till:

Justitiedepartementet

Kommunstyrelsen, kommunledningskontoret, social hållbarhet

Justitiedepartementet

Eskilstuna kommuns yttrande - Vägar till ett tryggare samhälle SOU 2021:85

Eskilstuna kommun ställer sig bakom förslagen men vill lämna några synpunkter.

9.2.1 Kartläggning av kommunernas arbete på brottsofferområdet

Då det saknas enhetliga dokumentationssystem finns en risk för dubbelarbete hos kommuner, särskilt om Socialstyrelsens uppdrag leder till ökade dokumentationskrav hos kommuner.

Eskilstuna kommun vill även lämna vissa generella kommentarer utifrån det samlade materialet:

- Kommuners resurser finns i huvudsak inte inom det kriminalpolitiska området. Det är viktigt att andra aktörer har uppdrag och resurser för samverkan med kommuner.
- Det behöver finnas långsiktiga förutsättningar för kommuner att arbeta med utmaningar inom trygghetsområdet. Särskilt vad gäller flexibilitet och frihet i hantering av de olika statsbidrag som finns med koppling till trygghet.

Slutligen vill Eskilstuna kommun lyfta två kunskapsluckor kopplat till de kriminalpolitiska utmaningarna i volym 1.

- Utifrån de problem som beskrivs i eller i anslutning till utsatta områden behövs en bättre förståelse om kopplingar mellan gängkriminalitet, hedersrelaterat våld och förtryck, våldsbejakande extremism och maskulinitet.
- Det behövs ökad kunskap om digitalisering av brottslighet med fokus på hot, våld och övervakning kopplat till mäns- våld mot kvinnor och/eller hedersrelaterat våld och förtryck. Digitaliseringen av brottslighet behöver också förstås ur ett demokratiperspektiv där rätten att uttrycka sin åsikt kan begränsas utifrån oro för/eller utsatthet för hot och trakasserier på internet.

ESKILSTUNA KOMMUN



Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten

Vägar till ett tryggare samhälle (SOU 2021:85)

Remissinstanser

Akademikerförbundet SSR

Arbetsförmedlingen

Arbetsmiljöverket

Barnens rätt i samhället (Bris)

Barnombudsmannen

Borgholms kommun

Botkyrka kommun

Boverket

Brottsförebyggande rådet

Brottsofferjouren Sverige

Brottsoffermyndigheten

Burlövs kommun

Båstads kommun

Delegationen mot segregation

Domstolsverket

Ekobrottsmyndigheten

Enköpings kommun

Eskilstuna kommun

Eslövs kommun

Filipstads kommun

Folkhälsomyndigheten

Föreningen Män för Jämställdhet (MÄN)

Föreningen Sveriges Socialchefer

Försäkringskassan

Gnosjö kommun

Gotlands kommun

Göteborgs kommun

Halmstads kommun

Jämställdhetsmyndigheten

Karlshamns kommun

Kiruna kommun

Kriminalvården

Krokoms kommun

Kungälv kommun

Ludvika kommun

Luleå tingsrätt

Länsstyrelsen i Jämtlands län

Migrationsverket

Mjölby kommun

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Nordmalings kommun

Norrälje kommun

Polismyndigheten

Region Norrbotten

Region Skåne

Region Södermanland

Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL)

Riksorganisationen för kvinnojourer & tjejjourer i Sverige (Roks)

Rättsmedicinalverket

Sandvikens kommun

Simrishamns kommun

Socialstyrelsen

Sollentuna kommun

Sorsele kommun

Statens institutionsstyrelse

Statens skolverk

Statskontoret

Stiftelsen Tryggare Sverige

Stockholms kommun

Svea hovrätt

Sveriges advokatsamfund

Sveriges Kommuner och Regioner

Säkerhetspolisen

Tjejers rätt i samhället (TRIS)

Tullverket

Uddevalla kommun

Umeå kommun

Unga Kris

Unizon

Vara kommun

Västra Götalandsregionen

Åklagarmyndigheten

Åre kommun

Örebro kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast den 1 april 2022**. Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till Ju.krim@regeringskansliet.se . Ange diarienummer

Ju2021/03715 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet **avseende volym 2**. Begränsningen hindrar givetvis inte att remissinstanserna lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Emma Ekström
Ämnesråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Vägar till ett tryggare samhälle

Volym 1

DEL BETÄNKANDE AV
TRYGGHETSBEREDNINGEN



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:85

Vägar till ett tryggare samhälle

Samtida och framtida kriminalpolitiska utmaningar

Volym 1

Delbetänkande av Trygghetsberedningen

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:85

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0243-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0244-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Morgan Johansson

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté i form av en trygghetsberedning (dir. 2020:32) med uppdrag att bistå regeringen med underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Den 4 februari 2021 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2021:8) för utredningen med innebörden att uppdraget ändras på så sätt att delredovisningen den 1 mars 2021 ska lämnas tillsammans med delredovisningen den 31 oktober 2021.

Regeringen har därefter den 26 augusti 2021 beslutat om tilläggsdirektiv (dir. 2021:62) för utredningen. Av dessa framgår att uppdraget ändras på så sätt att kommitténs uppdrag att bedöma samhällets förmåga att möta de kriminalpolitiska utmaningarna även ska omfatta övergripande frågor om kompetensbehov hos Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter. Uppdraget ändras vidare på så sätt att uppdraget att genomföra en genomlysning av hur ett modernt straffsystem bör vara utformat för att kunna bidra till de kriminalpolitiska målen utgår.

Till ledamöter i kommittén förordnades från och med den 1 maj 2020 riksdagsledamöterna Johan Forssell (M), Johan Hedin (C), Ingemar Kihlström (KD), Fredrik Lundh Sammeli (S), Adam Marttinen (SD), Louise Meijer (M), Kristina Nilsson (S), Katja Nyberg (SD), Fredrik Olovsson (S) (ordförande), Johan Pehrson (L), Linda Westerlund Snecker (V) och ersättaren i riksdagen Johanna Öfverbeck (MP). Den 1 januari 2021 entledigades Johanna Öfverbeck (MP) från uppdraget som ledamot. Samma dag förordnades Rasmus Ling (MP) som ledamot. Den 25 januari entledigades Fredrik Olovsson (S) från uppdraget som ledamot och ordförande. Samma dag förordnades Leif Jakobsson (S) som ledamot och ordförande. Den 10 juni 2021

entledigades Johan Forsell (M) från uppdraget som ledamot. Samma dag förordnades Ellen Juntti (M) som ledamot.

Följande personer har biträtt kommittén som sakkunniga: kansli- rådet Andreas Egeryd Neuman, departementssekreteraren Madelein Keskitalo, ämnesrådet Monika Olsson, kansli- rådet Markus Sverdén och ämnesrådet Walo von Greyerz. Den 1 januari 2021 entledigades Andreas Egeryd Neuman från uppdraget som sakkunnig. Samma dag förordnades kansli- rådet Karin Norberg som sakkunnig. Den 13 april 2021 entledigades Madelein Keskitalo från uppdraget som sakkunnig. Samma dag förordnades kansli- rådet Fredrik Friberg som sakkunnig. Den 27 augusti 2021 entledigades Fredrik Friberg från uppdraget som sakkunnig. Samma dag förordnades departementssekreteraren Daniel Zerea som sakkunnig. Den 1 september entledigades Monika Olsson och Walo von Greyerz från uppdraget som sakkunniga.

Följande personer har biträtt kommittén som experter: undervisningsrådet Ebba Silfverstolpe Agardh, Skolverket, utredaren Daniel Allinger, Barnombudsmannen, projektledaren Kerstin Andersson, Boverket, processledaren Karen Austen, Delegationen mot segregation, experten Greta Berg, Sveriges Kommuner och Regioner, institutionschefen Fredrik Berglund, Statens institutionsstyrelse, process- ägaren Tomas Blixt, Tullverket, utredaren Tony Boman, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, advokaten Ulrika Borg, KRIM advokater, brottsförebyggande samordnaren Stefan Borgman, Länsstyrelsen i Halland, brottsförebyggande samordnaren Emma Ekdahl, Länsstyrelsen i Jämtland, senioranalytikern Tiina Ekman, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, forsknings- och utvecklingsrådet Erik Grevholm, Brottsförebyggande rådet, chefen för utvecklingscentrum Lennart Guné, Åklagarmyndigheten, chefsåklagaren Anna-Karin Hansen, Ekobrottsmyndigheten, regionspolischefen Ulrika Herbst, Polismyndigheten, enhetschefen Ulf Hjerpe, Brottsoffermyndigheten, generalsekreteraren Magnus Lindgren, Stiftelsen Tryggare Sverige, experten Fredrik Olausson, Kriminalvården, operativa chefen Johan Olsson, Säkerhetspolisen, avdelningschefen Elias Palm, Rättsmedicinalverket, utredaren Liselott Persson-Öhrn, Socialstyrelsen, verksjuristen Wenche Skoglund, Försäkringskassan, seniora utredaren Mikael Thörn, Jämställdhetsmyndigheten, utredaren Mimmi Eriksson Tinghög, Folkhälsomyndigheten och hovrättsrådet Hedvig Trost, Svea hovrätt. Den 1 oktober 2020 entledigades Johan Olsson från uppdraget som expert. Samma dag förordnades biträdande säker-

hetspolischef Charlotte von Essen, Säkerhetspolisen som expert. Den 1 januari 2021 entledigades Stefan Borgman från uppdraget som expert. Samma dag förordnades samordnaren Erik von Essen, Länsstyrelsen Stockholm som expert. Den 10 juni 2021 entledigades Daniel Allinger från uppdraget som expert. Samma dag förordnades utredaren Kenneth Ljung, Barnombudsmannen som expert. Den 1 augusti 2021 entledigades Tomas Blixt från uppdraget som expert. Samma dag förordnades seniora rådgivaren Åsa Wilcox, Tullverket som expert. Den 15 september 2021 entledigades Charlotte von Essen från uppdraget som expert. Samma dag förordnades avdelningschefen Carolina Björnsdotter Paasikivi, Säkerhetspolisen som expert.

Som kanslichef anställdes den 1 maj 2020 departementsrådet Mattias Wahlstedt. Den 1 februari 2021 entledigades Mattias Wahlstedt från uppdraget som kanslichef. Samma dag anställdes ämnesrådet Anna C. Lindberg som kanslichef. Forskningsledaren Kristina Jerre har varit utredningssekreterare från och med den 1 maj 2020 till och med den 31 juli 2021. Lektorn Klara Hermansson har varit utredningssekreterare från och med den 17 augusti 2020. Kriminologen Robin Camenius har varit utredningssekreterare från och med den 1 mars 2021. Ämnesrådet Jessica Lundahl har varit utredningssekreterare från och med den 1 september 2021.

Kommittén, som har antagit namnet Trygghetsberedningen, överlämnar härmed delbetänkandet *Vägar till ett tryggare samhälle*, SOU 2021:85. Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande.

Stockholm i oktober 2021

Leif Jakobsson

Johan Hedin
Ingemar Kihlström
Fredrik Lundh Sammeli
Louise Meijer
Katja Nyberg
Linda Westerlund Snecker

Ellen Juntti
Rasmus Ling
Adam Marttinen
Kristina Nilsson
Johan Pehrson

/Anna C. Lindberg
Klara Hermansson
Robin Camenius
Jessica Lundahl

Innehåll

VOLYM 1 Samtida och framtida kriminalpolitiska utmaningar

Förkortningar	17
Sammanfattning	19
1 Inledning	27
1.1 Trygghetsberedningen – en arena för diskussion och dialog mellan ledamöter och experter.....	28
1.2 Uppdraget att skapa förutsättningar för en brett förankrad och kunskapsbaserad kriminalpolitik.....	29
1.2.1 En kriminalpolitik som är brett förankrad på flera sätt.....	29
1.2.2 En kunskapsbaserad kriminalpolitik med utrymme för ideologi och värderingar.....	29
1.2.3 Kommitténs arbete med att identifiera utmaningar samt delredovisningens disposition.....	30
2 Kriminalpolitiska utmaningar	33
2.1 En långsiktig kriminalpolitik.....	34
2.2 En brett förankrad kriminalpolitik som tar hänsyn till lokala variationer.....	36
2.2.1 Olika utmaningar i stad och land.....	37
2.2.2 Förtroendet för rättsväsendet behöver upprätthållas i hela samhället.....	39

2.3	Fortsatt internationalisering av samhället och brottsligheten.....	43
2.4	Fortsatt digitalisering av samhället och brottsligheten	44
2.4.1	Digitaliseringen påverkar brottslighetens karaktär och skapar därmed också nya utmaningar.....	46
2.4.2	Internet en arena för hat, hot och kränkningar.....	48
2.5	Omfattande utmaningar i socialt utsatta områden.....	50
2.5.1	Dödligt våld och skjutningar med koppling till kriminella miljöer.....	52
2.6	Mäns våld mot kvinnor	55
2.6.1	Sexualbrott.....	56
2.6.2	Våld i nära relation	58
2.7	Barns och ungas delaktighet och utsatthet för brott.....	60
2.7.1	Barn och ungas delaktighet i brott.....	61
2.7.2	Barn och unga är en brottsutsatt grupp	62
2.8	Ekonomisk och organiserad brottslighet riktad mot välfärdssystemet.....	66
2.8.1	Välfärdsbrottslighetens utmaningar och konsekvenser	67
2.9	Narkotikabrottsligheten	69
2.9.1	CAN spår en ökning av bruket och pekar på behovet av en effektiv vård och att narkotikapolitikens effekter utvärderas.....	70
2.9.2	Den narkotikarelaterade dödligheten har minskat men är alltså högre än i andra länder.....	71
2.9.3	Över hälften av klienterna i Kriminalvården har problem med missbruk av narkotika både före och efter frihetsberövandet	72
2.9.4	Narkotikahandeln pekas ut som ett stort problem i utsatta områden och har stark koppling till gängskjutningar.....	73
2.9.5	Narkotikabruk ökar risken att begå och utsättas för brott	74

2.10	Förändringar i extremistmiljöerna	75
2.11	Hur utmaningarna ska prioriteras bestäms av både ideologiska värderingar och kunskap.....	76
3	Risikfaktorer för brott och förklaringar till brottslighetens utveckling och fördelning	79
3.1	Perspektiv på brottslighetens utveckling.....	81
3.1.1	Förändringar i kontroll- och tillfällesstrukturen	82
3.1.2	Civiliseringsteori	85
3.1.3	Alkoholkonsumtion och brottslighet	87
3.2	Perspektiv på brottslighetens omfattning och fördelning	88
3.2.1	Strukturella socioekonomiska faktorer.....	89
3.2.2	Social desorganisation och brottslighetens geografiska fördelning.....	92
3.2.3	Allmänprevention och morallbildning genom lagstiftning	97
3.3	Risikfaktorer för brott på individ- och gruppnivå	99
3.3.1	Ålder och brott	99
3.3.2	Psykisk ohälsa och beroendeproblematik.....	103
3.3.3	Kön och brott	104
3.3.4	Utländsk bakgrund.....	106
3.4	Sammanfattande diskussion	110
3.4.1	Gäng- och nätverksbaserad våldsbrottslighet.....	111
3.4.2	Mäns våld mot kvinnor	114
4	Brottslighetens struktur och utveckling	117
4.1	Brottslighetens utveckling – en historisk tillbakablick på stöld och misshandel.....	120
4.1.1	Utvecklingen av misshandel och stöldbrott	121
4.2	Den kända brottslighetens utveckling med fokus på åren 2010 och 2020.....	122
4.2.1	Brottsutsatthet utifrån självrapportundersökningar	123

4.2.2	Utvecklingen av anmälda brott och lagförda personer mellan åren 2010 och 2020.....	128
4.3	Den kända brottslighetens struktur år 2019/2020	138
4.3.1	Brottslighetens struktur enligt själrapportstudier	138
4.3.2	Brottslighetens struktur enligt kriminalstatistiken.....	142
4.4	Utvecklingen på några års sikt.....	147
4.4.1	Kvantitativa prognoser baserade på den historiska utvecklingen	148
4.4.2	Tidigare prognoser över brottslighetens utveckling på lång sikt utifrån omvärldsbevakning	153
4.4.3	Övergripande bedömning.....	156
4.5	Sammanfattande avslutning	156
4.5.1	Brottslighetens struktur år 2020	156
4.5.2	Brottslighetens utveckling med fokus på åren 2010 och 2020	157
4.5.3	Brottsutvecklingen på såväl kort som lång sikt... ..	158
5	Trygghet	159
5.1	Vad är trygghet?	160
5.2	Hur kan man mäta otrygghet och oro?.....	162
5.3	Vem är trygg och vad påverkar?	163
5.3.1	Kvinnors otrygghet ett väl etablerat mönster	164
5.3.2	Otrygghet och skillnader i levnadsförhållanden	166
5.3.3	Områdesmässiga skillnader i rädsla för brott.....	167
5.3.4	Vilken är relationen mellan trygghet och brott?	170
5.3.5	Oro att själv utsättas för olika former av brott... ..	170
5.3.6	Otrygghet och internet.....	171
5.3.7	Oro för närstående en vanlig form av oro	173
5.4	Otrygghet får konsekvenser både på individ- och samhällsnivå	174

5.4.1	Konsekvenser av oro för brott enligt NTU och skolundersökningen om brott	175
5.5	Jämförelse över tid	177
5.5.1	Utveckling av otrygghet i olika samhällsgrupper	179
5.5.2	Utveckling av otrygghetens konsekvenser	180
5.6	Jämförelser med andra länder	181
5.7	Sammanfattande diskussion om kriminalpolitiska trygghetsutmaningar	184
5.7.1	Kvinnors och flickors otrygghet	184
5.7.2	Otrygghet i socialt utsatta områden	184
	Särskilt yttrande volym 1	187
	Referenser	189
	VOLYM 2 Samhällets förmåga att ge stöd och skydd till brottsutsatta	
	Sammanfattning	215
6	Inledning	223
6.1	Definition av begrepp	224
6.2	Samhällets skyldigheter gentemot brottsutsatta vilar på internationella avtal	225
6.3	Flera olika aktörer har ansvar för stöd till och skydd av brottsutsatta i Sverige	227
6.4	Att ge brottsutsatta stöd är viktigt av flera skäl	230
6.5	Särskilt utsatta och särskilt sårbara brottsoffer	231
6.5.1	Vissa grupper utsätts mer än andra	231
6.5.2	Sårbarhet bestäms av flera faktorer	232
6.5.3	Stöd till brottsoffer påverkas av samhällets normer	233
6.6	Konsekvenser av brott	234
6.6.1	Konsekvenser av brottsutsatthet bland unga	237

6.7	Brottsutsattas behov.....	237
7	Samhällets stöd och skydd till brottsutsatta.....	241
7.1	Socialtjänstens stöd till brottsutsatta och deras anhöriga..	243
7.1.1	Socialtjänstens stöd till unga brottsutsatta.....	245
7.1.2	Fler brottsoffergrupper kan behöva stöd	247
7.1.3	Kvalitetssäkring och uppföljning av socialtjänstens brottsofferstöd är under utveckling	249
7.2	Hälso- och sjukvårdens har en viktig roll i att uppmärksamma och behandla konsekvenserna av brottsutsatthet.....	251
7.3	Myndigheter i samverkan för att öka upptäckten av våldsutsatthet	252
7.4	Samtalsstöd och stöd via chatt från organisationer i civilsamhället.....	253
7.5	Ekonomisk kompensation till brottsutsatta personer	255
7.5.1	Skadestånd	256
7.5.2	Försäkringsersättning	257
7.5.3	Brottsskadeersättning	258
7.6	Polismyndighetens stöd och skydd till brottsutsatta.....	260
7.6.1	Polismyndighetens informationsskyldighet om stöd till brottsoffer	261
7.6.2	Polismyndighetens förmåga att bedöma risk och förebygga upprepad utsatthet	263
7.6.3	Polismyndighetens arbete med tekniskt skydd av brottsoffer	264
7.7	Skydd till brottsutsatta genom kontaktförbud.....	266
7.7.1	Fyra typer av kontaktförbud	267
7.7.2	Skillnader i landet avseende andelen beviljade kontaktförbud	268
7.7.3	Överträdelser av kontaktförbud	269
7.7.4	Myndigheterna pekar på utvecklingsområden i hur lagen om kontaktförbud tillämpas	270

7.8	Skydd till brottsutsatta genom skyddade boenden.....	270
7.8.1	Tillgången till skyddat boende är överlag god	271
7.8.2	Skyddat boende som insats från socialtjänsten ...	273
7.8.3	Tillgängligheten har ökat över tid men för vissa grupper saknas tillgången till skydd	273
7.8.4	Stadigvarande boende en viktig målsättning	276
7.8.5	Integritet, trygghet, säkerhet och rättssäkerhet på skyddade boenden.....	277
7.8.6	Kvalitetssäkring, uppföljning och tillsyn	278
7.8.7	Barns situation i skyddade boenden	279
7.9	Resultat från Brås kortanalyser om stöd till brottsutsatta.....	281
7.9.1	Sannolikheten att erbjudas ideellt stöd påverkas av olika faktorer.....	282
7.9.2	Vissa uppger att de behövt stöd som inte funnits att tillgå.....	282
7.9.3	Andelen som uppger att de behövt stöd som inte funnits att tillgå har ökat över tid	283
7.9.4	Hatbrottsutsatta och samhällets brottofferstöd.....	284
8	Samhällets ansvar i relation till brottsutsatta under rättsprocessen.....	287
8.1	Brottsutsattas erfarenheter av rättsväsendet – resultat från NTU.....	288
8.1.1	Brottsutsattas erfarenheter av polisen.....	289
8.1.2	Erfarenheter av polisen skiljer sig mellan olika grupper	290
8.2	Information och delaktighet i rättsprocessen	291
8.3	Gott bemötande avgörande för känslan av upprättelse	294
8.3.1	Digitalt bemötande och möjlighet att följa ärenden digitalt är under utveckling.....	295
8.4	Barns rättigheter och särskilda behov i rättsprocessen.....	297
8.5	Målsägandebiträde.....	298
8.6	Vittnesstöd och vittnesskydd.....	300

8.6.1	Vittnesstödsverksamheterna	301
8.6.2	Säkerhet och trygghet i domstolarna	304
8.6.3	Polismyndigheten övergripande ansvar för vittnesskydd	306
8.6.4	Kriminalvårdens ansvar för att skydda förhörspersoner som avtjänar straff i anstalt.....	307
8.6.5	Stärkt sekretess av vittnens personuppgifter.....	308
8.7	En utveckling mot allt fler stora brottmål föranleder diskussion om brottsutsattas upprättelse	309
9	Kommitténs överväganden och förslag.....	311
9.1	Kunskapen om brottsutsattas behov och samhällets insatser behöver utvecklas.....	312
9.1.1	Förstärkt uppdrag till Brottsoffermyndigheten.....	312
9.2	Behov av samlad kunskap om och utveckling av kommunernas brottsofferstöd	317
9.2.1	Kartläggning av kommunernas arbete på brottsofferområdet.....	317
9.2.2	Socialtjänstens brottsofferstöd bör utvecklas genom nationell vägledning.....	320
9.3	Polismyndighetens information till brottsutsatta behöver utvecklas för att nå fram	323
9.3.1	Polismyndighetens information till brottsutsatta bör utvecklas och bli mer situationsanpassad.....	323
9.3.2	Polismyndighetens förmedling av brottsutsattas personuppgifter kan underlättas ..	325
10	Konsekvensbedömning	329
10.1	Inledning	329
10.2	Ekonomiska konsekvenser.....	329
10.2.1	Uppdraget om att förstärka Brottsoffermyndigheten som kunskapscentrum för brottsofferfrågor	329

10.2.2	Uppdragen till Socialstyrelsen att kartlägga, följa upp och ge vägledning avseende kommunernas brottsofferarbete	330
10.2.3	Uppdragen till Polismyndigheten att utveckla informationen till brottsutsatta	331
10.3	Konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet	332
10.4	Övriga konsekvenser	333
Referenser		335
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:32	345
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:8	357
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2021:62	359
Bilaga 4	Utredningens externa kontakter.....	361

Förkortningar

ATSUB	Anhöriga till sexuellt utnyttjade barn
BRIS	Barnens rätt i samhället
Brå	Brottsförebyggande rådet
BUP	Barn- och ungdomspsykiatri
CAN	Centralförbundet för alkohol- och narkotika- upplysning
CVE	Center mot våldsbejakande extremism
EC3	European Cybercrime Center
EHM	European Homicide Monitor
ESS	European Social Survey
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta nationerna
FU-begränsning	Förundersökningsbegränsning
GAPF	Glöm aldrig Pela och Fadime
GREVIO	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
JO	Justitieombudsmannen
MUCF	Myndigheten för ungdoms- och civilsam- hällesfrågor
NKB	Nätverket för kommunalt brottsförebygg- ande

NCK	Nationellt centrum för kvinnofrid
NTU	Nationella trygghetsundersökningen
PKC	Polismyndighetens kontaktcenter
RAR	Rationell anmälningsrutin
RAV	Riksorganisationen för anhöriga till våldsdödade
RFSL	Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter
RPS	Rikspolisstyrelsen
Roks	Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige
SCB	Statistiska centralbyrån
SKR	Sveriges kommuner och regioner
SUB	Skolundersökningen om brott
TRIS	Tjejs rätt i samhället
ULF/SILC	Undersökningar av levnadsförhållanden
VOCIARE	Victims of Crime Implementation Analysis of Rights in Europe

Sammanfattning

Uppdraget¹

Kommitténs uppdrag är i korthet att

- identifiera kriminalpolitiska utmaningar
- analysera och bedöma rättsväsendets och andra aktörers förmåga att möta dessa utmaningar på såväl det brottsförebyggande som det brottsbekämpande området
- bedöma i viken grad det finns förmåga hos berörda aktörer i samhället att ge stöd och skydd till brottsutsatta
- överväga på vilket sätt forskning och innovation i högre grad kan knytas till det praktiska arbetet med att förebygga och utreda brott
- bedöma övergripande frågor om kompetensbehov hos Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter.

Kommitténs uppdrag att lämna förslag till en inriktning för en modern sammanhållen straffrätt som ska bidra till att uppnå de kriminalpolitiska målen har utgått.

Kommitténs arbete och utgångspunkter

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att bistå regeringen med underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Beslutet att tillsätta kommittén är en del av regeringens 34-punktsprogram mot gäng-

¹ Kommittédirektiven framgår i sin helhet i bilaga 1–3.

kriminalitet som presenterades i september 2019. Kommitténs uppdrag är dock bredare än att bara omfatta gängkriminaliteten. Kommittén ska lämna årliga delredovisningar under 2021–2023. Ett slutbetänkande ska lämnas i oktober 2024.

Trygghetsberedningens kansli har i oktober 2020 publicerat rapporten *Coronapandemin, brottsligheten och rättsväsendets myndigheter*.

Kommittén har genom dialog med experter (forskare samt representanter för myndigheter och civilsamhället) tagit del av erfarenheter och kunskap om olika kriminalpolitiska utmaningar som samhället står inför.

En av de mest uppmärksammade kriminalpolitiska utmaningarna just nu är uppgörelser mellan kriminella gäng och nätverk med skjutningar och sprängningar som följd. Utifrån kommitténs uppdrag finns skäl att identifiera även andra problem och utmaningar som finns inom det kriminalpolitiska området i dagsläget samt att göra en bedömning av vilka utmaningar som kan uppstå på längre sikt givet förändringar i samhället i stort.

I volym 1, behandlas de kriminalpolitiska utmaningar som samhället står inför i dag och under kommande år. Delbetänkandet innehåller underlag för framtida diskussioner om åtgärder och samhällets förmåga att hantera brottslighet och otrygghet. Kommittén avser att i kommande delbetänkanden lämna förslag på hur identifierade kriminalpolitiska utmaningar kan mötas.

Kriminalpolitiska utmaningar

Kommittén har identifierat en rad olika kriminalpolitiska utmaningar, från specifika brottstyper till bredare samhällsutvecklingar. Nedan följer en redogörelse för dessa utmaningar.

Behovet av en långsiktig kriminalpolitik

I kommitténs dialoger med experter lyfts behovet av en långsiktig kriminalpolitik utifrån flera olika aspekter. Det beskrivs som viktigt att

- uppnå bred och långsiktig förankring på alla nivåer, från rikspolitiken till de lokala aktörerna, om vilka problem och åtgärder som ska prioriteras
- identifiera och arbeta med vissa fokusområden på lång sikt vid sidan av nya frågor och kriminalpolitiska problem som kan uppkomma
- det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet hos aktörer utanför rättsväsendet (exempelvis kommuner och regioner) är strukturerat, långsiktigt och står i proportion till såväl verksamheternas resurser som de lokala problem som finns
- det långsiktiga arbetet planeras och har ett brett angreppssätt som inbegriper flera politikområden för att skapa möjligheter för långsiktiga effekter på både samhälls- och individnivå. Samverkan mellan myndigheter, regioner och andra aktörer är en central del av detta arbete
- det finns förutsättningar för en långsiktig kriminalpolitik genom långsiktig finansiering och kompetensförsörjning hos berörda aktörer. Såväl rättssystemet som andra samhällssystem behöver vara moderna och flexibla för att kunna anpassas till nya behov.

En brett förankrad kriminalpolitik

Kriminalpolitiken ska vara brett förankrad i bemärkelsen att den är relevant för hela landet och för olika grupper i samhället. En viktig aspekt av en brett förankrad kriminalpolitik är att förtroendet för rättsväsendet upprätthålls i hela samhället. Ett högt förtroende för rättsväsendet påverkar benägenheten att anmäla brott och att vittna. Det är därför angeläget att öka förtroendet hos de grupper som enligt undersökningar rapporterar ett lägre förtroende. Vad som utgör kriminalpolitiska utmaningar kan också skilja sig mellan olika delar av landet. Det är därför också angeläget att hitta en balans mellan en nationellt hållbar kriminalpolitik och prioriteringar och åtgärder utifrån en lokal problembild.

Fortsatt internationalisering av samhället och brottsligheten

Samarbetet mellan människor och verksamheter över nationsgränserna har ökat. Att även brottsligheten alltmer rör sig över nationsgränser är en kriminalpolitisk utmaning. Personer kan t.ex. resa till Sverige i syfte att begå brott, svenska medborgare kan begå brott utomlands, och brott som utförs i andra länder kan drabba många personer i Sverige. Den gränsöverskridande brottsligheten innefattar bl.a. bedrägeribrott, narkotika- och vapensmuggling, människohandel, sexuella övergrepp mot barn och ekonomisk brottslighet.

Fortsatt digitalisering av samhället och brottsligheten

Digitaliseringen är en bred samhällstrend som påverkar brottslighetens karaktär och som ställer nya krav på rättsväsendets förmåga. Genom internet kan stora mängder brott begås mot många människor vid ett enskilt tillfälle. Den digitala världen är också svårare att övervaka och kontrollera. Utredningar av komplicerad it-relaterad brottslighet genererar ofta stora mängder information som kräver omfattande resurser i den brottsutredande fasen.

Bedrägerier är en typ av brottslighet som ökat i både omfång och komplexitet till följd av utvecklingen. Vidare är internet en arena för hat, hot och kränkningar. Vid bedrägerier är äldre en sårbar grupp som kan utnyttjas, och ifråga om hot och kränkningar över internet är kvinnor och unga personer överrepresenterade bland brottsutsatta. Digitaliseringen medför också en ökad risk för att myndighetsrepresentanter, förtroendevalda och journalister utsätts för hat och hot, men även att åsiktspolarisering och radikalisering underlättas.

Den it-relaterade brottsligheten skapar behov av kompetensutveckling hos de brottsutredande myndigheterna.

Omfattande utmaningar i socialt utsatta områden

I bostadsområden med stora sociala och ekonomiska utmaningar finns ofta en mångbottnad problembild. Det kan t.ex. handla om boende- och skolegregation och brist på gemenskap mellan grupper. Brottslighet och otrygghet är ofta ett större och mer synligt problem i socialt utsatta områden. Våld och oroligheter i det offentliga rummet

har en påverkan på stora grupper av de boende, och stöldrisk, hot och påtryckningar kan också drabba företagares vilja att etablera, utveckla, eller fortsätta driva verksamhet i närområdet.

Närvaron av kriminella nätverk påverkar på olika sätt, t.ex. bedrivs öppen narkotikahandel och skjutvapenvåld och andra våldsuttryck förekommer i dessa områden. Detta påverkar de boende och det finns en risk att ungdomar, särskilt unga män, kommer i kontakt med kriminella miljöer och dras in i kriminalitet. En hög andel av skjutvapenvåldet kan kopplas till konflikter i kriminella miljöer. Nivån av dödligt skjutvapenvåld har ökat i Sverige under 2010-talet, och utvecklingen skiljer sig från den i andra europeiska länder.

En utmaning vid både kartläggning och bekämpning av nätverksbaserad brottslighet är den tystnadskultur som präglar de kriminella nätverken och som även kan finnas bland boende i socialt utsatta områden.

Mäns våld mot kvinnor

Mäns våld mot kvinnor är en stor kriminalpolitisk utmaning. Sexualbrott och våld i nära relation leder ofta till allvarliga hälsoeffekter. De kvinnor som utsatts för fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld uppgår att de har ett sämre fysiskt och psykiskt mående än befolkningen generellt. Sexualbrott påverkar kvinnors livsvillkor överlag och orsakar mycket rädsla. Arbetsplatser, skolan och hemmamiljöer är platser där många av sexualbrotten begås.

Sexualbrott utgör allvarliga kränkningar av brottsoffrets integritet och påverkar livsvillkoren för den som utsatts. Anmälningar av sexualbrott har ökat de senaste åren, både avseende våldtäkt och sexuellt ofredande. Det är därför angeläget att rättsväsendet fortsätter att utveckla förmågan att hantera olika former av sexualbrott.

Det är vanligare att kvinnor utsatts för sexualbrott och våld i nära relationer än män. I nästan samtliga fall av dödligt våld i nära relation är offret en kvinna. En del av det våld och förtryck som utövas mellan närstående är hedersrelaterat. Det finns också viss brottslighet som inte getts lika mycket uppmärksamhet, t.ex. våld i parrelationer bland unga och bland äldre samt parrelationer där det förekommer missbruk. Det är viktigt att öka kunskapen om våld i olika typer av nära relationer för att stärka samhällets förmåga att förebygga våldet.

Barn och ungas brottsutsatthet och delaktighet i brott

Kommittén har identifierat utmaningar kopplade till barn och ungas brottslighet och utsatthet. Utmaningarna handlar dels om att förebygga att unga börjar begå brott och rekryteras till kriminella miljöer, dels om att förebygga att de utsätts för brott. I fråga om ungas brottslighet syns det öknings vid vissa allvarliga brottstyper under 2010-talet. Exempelvis ökar antalet unga som misstänks för mord och dråp, brott mot narkotikastrafflagen, rån, våldtäkt och brott mot vapenlagen. Samtidigt är den generella trenden att antalet unga som begår brott minskar och denna minskning blir tydlig sett ur ett längre tidsperspektiv.

När det gäller ungas brottsutsatthet sker ofta brotten på skolan, på internet och i hemmet. En stor andel av de hot och trakasserier som unga utsätts för sker på internet och den digitala miljön kan underlätta för vuxna personer som vill komma i kontakt med barn i sexuella syften. Det är också tydligt att barn och unga som utsätts för våld eller andra övergrepp i sin hemmiljö är särskilt utsatta och ofta har ett stort vårdbehov.

Ekonomisk och organiserad brottslighet riktad mot välfärdssystemet

Kommittén har identifierat ekonomisk och organiserad brottslighet där välfärdssystemen utnyttjas på felaktiga grunder som en kriminalpolitisk utmaning. Dessa brott kan se mycket olika ut, från att en person på felaktiga grunder får bidrag från utbetalande myndigheter till organiserade och systematiska bedrägerier som genomförs med hjälp av företag under flera års tid.

Då dessa brott i huvudsak upptäcks genom myndigheternas kontrollarbete kräver denna utmaning en samordning och ett informationsutbyte mellan myndigheter i syfte att effektivt kontrollera utbetalningar från de välfärdsstatliga transfereringssystemen. Berörda myndigheter behöver också ha rutiner och system som försvårar att brotten begås.

Narkotikabrottsligheten

Narkotikarelaterad brottslighet är en alltjämt pågående kriminalpolitisk utmaning. Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning spår en ökning av narkotikabruket och pekar på behovet av en effektiv vård. Frågan rör även Kriminalvårdens klientel, där andelen som har en missbruksproblematik är hög. Andelen av dem som dömts för narkotikabrott som återfaller i samma brott är också hög, men har minskat över tid. Missbruk av narkotika ökar även risken att utsättas för brott.

Ur ett internationellt perspektiv är nivån av narkotikarelaterade dödsfall hög i Sverige, men den har sjunkit på senare år. Vidare är narkotikahandel ett stort problem i utsatta områden, där den utgör en stor inkomstkälla för organiserad brottslighet och kan medföra våldsamma konflikter mellan kriminella grupper.

Förändringar i extremistmiljöerna

En kriminalpolitisk utmaning är förändringar i extremistmiljöer. Enligt Säkerhetspolisen har det skett en tillväxt på senare år avseende våldsbejakande islamism, våldsbejakande högerextremism och våldsbejakande vänsterextremism. Den våldsbejakande högerextremistiska ideologin attraherar fler än tidigare och attentatshotet från denna miljö är på samma nivå som hotet från den våldsbejakande islamistiska extremistmiljön.

Utvecklingen har påverkats av att organisationer kopplade till dessa miljöer tar del av offentliga medel. De våldsbejakande extremistiska grupperna har också främjats av digitaliseringen genom att man mer effektivt än tidigare kan sprida idéer och rekrytera följare på internet.

Brottslighetens utveckling och riskfaktorer för brott

Kommitténs uppdrag innefattar att redovisa en översiktlig bedömning av kriminalitetens utveckling mot bakgrund av tillgänglig forskning. Kommittén har därför beskrivit brottslighetens struktur och utveckling under perioden 2010–2020 med hjälp av kriminalstatistik och trygghetsundersökningar. Dessa källor ger en bild av brottslighetens utveckling och hur vanliga olika brott är.

Brottslighet är ett komplicerat fenomen som kan förklaras mot bakgrund av riskfaktorer på samhälls-, grupp- och individnivå. Flera perspektiv kan belysa olika aspekter av de bakomliggande faktorerna till att personer begår brott. Kommittén har i sitt arbete lyft fram flera sådana perspektiv. Brottslighetens utveckling kan t.ex. ses mot bakgrund av förändringar i kontroll- och tillfällesstrukturen, vilket har betydelse för antalet brottstillfällen i samhället. Av vikt är också att normer kring våld och självkontroll förändras över tid, vilket på sikt kan förväntas medföra beteendeförändringar. Utifrån ett historiskt perspektiv har också alkoholkonsumtionen en koppling till omfattningen av våld i samhället.

För att förstå skillnader i brottslighet mellan olika områden bör flera perspektiv användas. Också på individ- och gruppnivå finns en mängd riskfaktorer att ta hänsyn till för att få en heltäckande bild av varför människor begår brott. Kommittén har samlat dessa riskfaktorer under kategorierna ålder och brott, psykisk ohälsa och missbruk, kön och brott samt utländsk bakgrund.

Trygghet

Att öka människors trygghet är en del av målet för kriminalpolitiken. Kommittén har tittat närmare på frågan om trygghet, som kan betyda olika saker beroende på sammanhang. I forskningen framträder vissa mönster, bl.a. att kvinnor generellt upplever en större oro för brott än män. Forskningen visar också att otrygghet är knutet till människors levnadsvillkor, där exempelvis utbildningsbakgrund och ekonomiska förhållanden har betydelse. I socialt utsatta områden upplever en större andel av de boende otrygghet. Oro och rädsla för brott är förknippat med negativa konsekvenser för individen, för lokalsamhället och på en bredare samhällsnivå.

1 Inledning

Den 26 mars 2020 fattade regeringen beslut om att inrätta en parlamentariskt sammansatt kommitté i form av en trygghetsberedning. Kommittén, som har antagit namnet Trygghetsberedningen, ingår som en av de åtgärder mot gängkriminalitet och annan grov brottslighet som regeringen presenterade i form av ett 34-punktsprogram den 21 september 2019. Kommitténs uppdrag är dock bredare än att enbart omfatta gängkriminaliteten.

Kommitténs uppdrag är att ta fram underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet (dir. 2020:32)¹. Målet är att de kriminalpolitiska insatser som genomförs ska bli mer kunskapsbaserade och i högre grad långsiktigt förankrade över partigränserna.

Uppdraget sträcker sig över perioden 2020–2024. Redovisningen sker i form av årliga delredovisningar 2021–2023 och en slutredovisning i oktober 2024. Kommittén ska

- identifiera de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna som samhället står inför nu och under de närmaste åren
- analysera och bedöma vilken förmåga som finns hos rättsväsendet och andra berörda aktörer för att möta dessa utmaningar på såväl det brottsförebyggande som brottsbekämpande området
- bedöma i vilken grad det finns förmåga hos berörda aktörer i samhället att ge relevant stöd och skydd för brottsutsatta
- överväga på vilket sätt forskning och innovation i högre grad kan knytas till det praktiska arbetet med att förebygga och utreda brott

¹ Kommittédirektiven framgår i sin helhet i bilaga 1–3.

- bedöma övergripande frågor om kompetensbehov hos Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter.

Kommitténs uppdrag att lämna förslag till en inriktning för en modern sammanhållen straffrätt som ska bidra till att uppnå de kriminalpolitiska målen har utgått (dir. 2021:62).

I denna volym beskrivs ett antal kriminalpolitiska utmaningar som kommittén identifierat. En av de mest uppmärksammade kriminalpolitiska utmaningarna just nu är uppgörelser mellan kriminella gäng och nätverk med skjutningar och sprängningar som följd. Enligt direktivet finns det dock skäl att identifiera ytterligare problem och utmaningar som finns inom det kriminalpolitiska området i dagsläget samt göra en bedömning av vilka utmaningar som kan finnas i framtiden givet förändringar i samhället i stort.²

1.1 Trygghetsberedningen – en arena för diskussion och dialog mellan ledamöter och experter

Med utgångspunkt i kommitténs uppdrag har kansliet som huvuduppgift att ta fram skriftliga forsknings- och erfarenhetsbaserade kunskapsunderlag. Experter och sakkunniga biträder kommittén i framtagandet av dessa kunskapsunderlag. De underlag som tas fram utgör utgångspunkt för diskussioner om hur en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik kan utformas.

Under månatliga utredningssammanträden diskuteras kriminalpolitiska frågor med utgångspunkt i underlagen. Till dessa sammanträden inbjuds ibland även representanter från myndigheter och andra verksamheter samt forskare med särskild kunskap om de ämnen som utgör tema för sammanträdet. På så sätt skapas en arena för direkt dialog och samtal mellan ledamöter och expertis. Dessa diskussioner blir sedan vägledande för kansliets arbete med att ta fram ytterligare kunskapsunderlag och delredovisningar. Målsättningen är också att stimulera fortsatta parlamentariska diskussioner om hur en långsiktig, kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik kan utformas.

² I direktivet framhålls vikten av löpande analyser av de kriminalpolitiska utmaningar som samhället står inför, det gäller inte minst den samhällspåverkan som pandemin kan komma att få. Pandemins betydelse för brottslighetens och rättsväsendets myndigheter har kommittén beskrivit och diskuterat i en särskild rapport. En slutsats var att pandemin inte hunnit ha någon stor påverkan under det första halvåret men att det finns anledning att vara uppmärksam på vilka konsekvenser pandemin får på längre sikt (Trygghetsberedningen 2020).

1.2 Uppdraget att skapa förutsättningar för en brett förankrad och kunskapsbaserad kriminalpolitik

Kommitténs uppdrag är att ta fram underlag och skapa förutsättningar för utformningen av en kriminalpolitik där de insatser som genomförs är kunskapsbaserade, i högre grad långsiktiga och brett förankrade över partigränserna.

1.2.1 En kriminalpolitik som är brett förankrad på flera sätt

Enligt direktiven ska Trygghetsberedningen skapa förutsättningar för en kriminalpolitik som är brett förankrad över partigränserna. Kommitténs målsättning är också att skapa förutsättningar för en brett förankrad kriminalpolitik i bemärkelsen att den *för det första* är förankrad i såväl forskning och statistik som i praktik och beprövad erfarenhet, *för det andra* är relevant för hela landet och för alla samhällsgrupper och *för det tredje* är förankrad också inom andra politikområden vilkas utformning kan ha påverkan på brottsligheten och otryggheten.

Kommitténs första uppgift är att identifiera de viktigaste utmaningarna som bör hanteras inom kriminalpolitiken, på såväl kort som lång sikt. I arbetet med att identifiera kriminalpolitiska utmaningar har kommittén utgått ifrån såväl statistik och forskning som samlad erfarenhet. Allt från en bred representation av experter och praktiker samt utifrån flera olika ideologiska ställningstaganden.

1.2.2 En kunskapsbaserad kriminalpolitik med utrymme för ideologi och värderingar

Betoningen på, och vikten av, en kunskapsbaserad kriminalpolitik är inte unikt för kommitténs uppdrag. Denna ambition manifesteras årligen med de omfattande budgetsatsningar som görs för att skapa förutsättningar för ett kunskapsbaserat brottsförebyggande, brottsbekämpande och trygghetsfrämjande arbete på nationell och lokal nivå. Ambitionen att nå bred förankring över partigränserna har däremot inte varit lika tydligt formulerad tidigare.

Den svenska kriminalpolitiken har sedan 1970-talet, och framför allt sedan 1990-talet, kommit att politiseras allt mer (Tham 2001, Demker och Duus-Otterström 2009), dvs. blivit föremål för partipoli-

tiskt inflytande och oenighet (Victor 1995). Att uppnå en partiöver-skridande förankring om kriminalpolitiska frågor, som är så centrala i den politiska debatten, kan alltså framstå som en utmaning.

Beslutsfattandet på det kriminalpolitiska området är i hög grad värdebaserat medan kunskap ska vara fri och objektiv i bemärkelsen fri från värdering. Detta är en motsättning som, enligt Bäcklund (2007), påverkar förutsättningarna att uppnå en renodlat kunskapsbaserad kriminalpolitik. Balansen mellan å ena sidan ideologi och värderingar och å andra sidan statistik, forskning och erfarenhet är också en central fråga för kommitténs arbete. En kunskapsbaserad kriminalpolitik bör, enligt Bäcklund, ha en ambition att aktivt eftersöka ”kunskap om de förhållanden i verkligheten som kriminalpolitiken ska ta sikte på, om deras nivå, struktur, utveckling, kostnader och andra konsekvenser och om effektiviteten av de kriminalpolitiska åtgärderna” (ibid, s. 327). Bäcklund menar också att en kunskapsbaserad kriminalpolitik bör eftersträva att inte väja för kunskap som ifrågasätter tro, åsikter eller ideologi och att ha en beredskap att ändra inriktning på grundval av ny kunskap. Inrättandet av Trygghetsberedningen kan ses som ett uttryck för en sådan ambition och beredskap.

En utgångspunkt för kommitténs arbete är att det inom ramen för en kunskapsbaserad kriminalpolitik också finns utrymme för värderingar och ideologiska ställningstaganden. Kommitténs årliga delredovisningar utgår från statistik, forskning och erfarenhet. De överväganden, förslag och eventuella prioriteringar som presenteras är ett resultat av diskussioner som, mot denna bakgrund, förts i kommittén.

1.2.3 Kommitténs arbete med att identifiera utmaningar samt delredovisningens disposition

I detta delbetänkande presenteras en sammanställning av viktiga kriminalpolitiska utmaningar i dag och på några års sikt. Bedömningar av hur olika företeelser kommer att utvecklas framåt rymmer alltid ett visst mått av spekulation. Det finns inga säkra fakta om hur utvecklingen kommer att se ut. För att identifiera viktiga utmaningar har kommittén i huvudsak utgått ifrån de bedömningar som forskare och andra experter (fortsättningsvis benämns både forskare och representanter från kommitténs expertmyndigheter och andra verksamheter som experter) gjort utifrån sin samlade kunskap och erfarenhet.

Representanter från kommitténs samtliga expertmyndigheter har beretts tillfälle att vid seminarier och intervjuer dela med sig av vad de, utifrån sina erfarenheter, ser som de största kriminalpolitiska utmaningarna. Kansliet har också haft uppföljande fördjupande samtal med experter och representanter från deras verksamheter. Kansliet har vidare intervjuat flera forskare om vilka de största utmaningarna är inom deras respektive forskningsområden. Kansliet har även inhämtat kunskap genom att ta del av digitala föreläsningar, konferenser och panelsamtal som anordnats av olika myndigheter och organisationer i civilsamhället. Kommitténs uppfattning om vad man ser som de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna i dag och på några års sikt har legat till grund för slutsatserna.

I kapitel 2 beskrivs utmaningarna indelade i ett antal övergripande områden. Det som presenteras är en nulägesbild av vad som bedömts som viktiga kriminalpolitiska utmaningar i dag och på några års sikt. Kommitténs uppdrag sträcker sig fram till hösten 2024. Under den tiden kan nya utmaningar tillkomma. I det fortsatta arbetet med att utreda samhällets förmåga att hantera de utmaningar kriminalpolitiken står inför i dag och på några års sikt kommer kommittén, där det är möjligt, även att beakta eventuella nya utmaningar. Kommittén bedömer det dock som sannolikt att utmaningarna också på några års sikt i huvudsak kommer finnas inom de områden som beskrivs i kapitel 2.

Utmaningarna i kapitel 2 presenteras utan inbördes prioriteringsordning av vilka de viktigaste utmaningarna är. Det finns inte någon given sådan ordning; en sådan prioritering behöver i stället göras utifrån en diskussion om värderingar och mål. Däremot är det rimligt att inom ramen för en kunskapsbaserad kriminalpolitik kunna förankra de prioriteringar som görs i kunskap. Som underlag för diskussioner om vilket stöd olika kriminalpolitiska beslut och förslag har i forskning och statistik presenteras i kapitel 3 en forskningsbaserad kunskapsöversikt om olika risk- och skyddsfaktorer för brott. Där beskrivs bl.a. att de utmaningar som samhället står inför kan förstås och förklaras utifrån flera olika perspektiv. Detta kapitel kommer att användas som referens i kommitténs fortsatta arbete med att utreda vilken förmåga samhället behöver ha att möta de utmaningar som identifierats. I kapitel 4 beskrivs den kända brottslighetens struktur, dvs. fördelningen av olika brottstyper, och utveckling både ur ett historiskt perspektiv och med fokus på det senaste decenniet fram till och med

2020. I kapitel 5 redogörs för den upplevda otrygghetens utveckling sedan detta började mätas under 1980-talet samt hur känslan av otrygghet skiljer sig mellan olika grupper.

2 Kriminalpolitiska utmaningar

I arbetet med att identifiera utmaningar har kommittén tagit del av olika experters erfarenheter och kunskap. Dessa experter har i möten och intervjuer förmedlat vad de ser som de största utmaningarna i dag, och på några års sikt, inom sina respektive expertområden. Kommittén har även tagit del av dokument, rapporter och forskningsresultat som beskriver de utmaningar som olika experter har framhållit som särskilt angelägna. Kommittén har på detta sätt fått ta del av en stor bredd av utmaningar. För att kunna ge en överskådlig bild av utmaningarna har de delats in i ett antal övergripande områden:

- En långsiktig kriminalpolitik
- En brett förankrad kriminalpolitik som tar hänsyn till lokala variationer
- Fortsatt internationalisering av samhället och brottsligheten
- Fortsatt digitalisering av samhället och brottsligheten
- Omfattande utmaningar i socialt utsatta områden
- Mäns våld mot kvinnor
- Barns och ungas utsatthet och delaktighet i brott
- Ekonomisk och organiserad brottslighet riktad mot välfärdssystemet
- Narkotikabrottsligheten
- Förändringar i extremistmiljöerna

Utmaningarna presenteras utan inbördes prioriteringsordning. Som framgår av listan ovan följer beskrivningen i stället en struktur där mer övergripande utmaningar presenteras först, följt av utmaningar kopp-

lade till vissa kategorier av brott eller mer specifika företeelser eller brottstyper. I slutet av kapitlet diskuteras hur utmaningar kan prioriteras i förhållande till varandra.

Experterna har lyft fram många olika typer av utmaningar. Några har beskrivit mycket specifika utmaningar, andra har i stället beskrivit större områden inom vilka stora utmaningar finns. Det gör att också beskrivningarna av utmaningarna i detta kapitel varierar både till omfattning, djup och struktur. Denna variation speglar inte en värdering av vilka utmaningar som är viktigast.

I denna volym diskuteras inte vilka insatser som behövs för att hantera de problem som ligger till grund för utmaningarna. Dessa frågor kommer att bli föremål för fortsatt utredning och diskussion i kommande delredovisningar där kommittén fokuserar på samhällets förmåga att möta specifika utmaningar. I detta kapitel diskuteras inte heller orsakerna till utmaningarna. I kapitel 3 görs däremot en generell genomgång av olika förklaringar till brott och särskilt kopplat till några av de utmaningar som beskrivs nedan.

2.1 En långsiktig kriminalpolitik

Ett syfte med en trygghetsberedning är att kommittén ska bistå regeringen med underlag för utformningen av en brett förankrad och långsiktig kriminalpolitik. Av kommittédirektiven framgår att målet är att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället, att de kriminalpolitiska insatserna ska bli bredare, omfatta fler samhällssektorer än rättsväsendet samt bli mer kunskapsbaserade (dir. 2020:32).

Denna ambition stämmer väl överens med de diskussioner som förts i kommittén och med det som framkommit i samtal med experter om kriminalpolitiska utmaningar. I dessa samtal har just vikten av att skapa förutsättningar för ett brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som är brett förankrat, strukturerat och långsiktigt lyfts fram. Denna ambition är däremot förenad med flera utmaningar. En sådan utmaning är att finna en balans mellan att å ena sidan kunna agera direkt mot aktuella problem, och att å andra sidan långsiktigt förebygga att problem uppstår, består eller upprepar sig över tid. Dessa perspektiv står inte i motsats tillvarandra, men det är viktigt att åtgärder som

vidtas för att uppnå effekt på kort sikt inte samtidigt får negativa effekter på längre sikt, varken på samhällsnivå eller individnivå.

I de diskussioner som kommittén haft med experter för att identifiera kriminalpolitiska utmaningar lyfts behovet av långsiktighet fram utifrån flera olika aspekter. Det beskrivs som viktigt

- att uppnå bred och *långsiktig förankring* på alla nivåer, från rikspolitiken till de lokala aktörerna, om vilka problem och åtgärder som ska prioriteras. Flera av de källor som kommittén samtalat med beskriver att bristen på samstämmighet avseende dessa frågor försvårar både planering och genomförande av ett långsiktigt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.
- att ha *långsiktiga fokusområden*, dvs. att vissa områden identifieras som ständigt angelägna, och därför bör ges ett kontinuerligt fokus. Samtidigt behöver det finnas utrymme för att nya frågor och problem ska få plats på agendan i takt med förändringar i exempelvis brottlighetens utveckling eller i debatten.
- att skapa förutsättningar för strukturerade, kontinuerliga, konsekventa och *långsiktiga arbetssätt*. De aktörer som kommittén samtalat med hänvisar återkommande till en ”projektrötthet”. Det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet bör i stället integreras i den reguljära verksamheten hos de aktörer som har i uppdrag att arbeta brottsförebyggande eller trygghetsskapande (exempelvis kommuner och regioner), eller som bedriver en verksamhet som i sig är brottsförebyggande (exempelvis skolan). Det är en utmaning att skapa utrymme för detta i verksamheterna, ett utrymme som står i proportion till såväl verksamheternas resurser som problemens art och omfattning på lokal nivå.
- att identifiera och skapa möjligheter för arbetssätt med *långsiktiga effekter*. Detta är kopplat till behovet av långsiktiga arbetssätt där uthållighet och långsiktig resursplanering är centralt. Det betonas även att det behövs ett bredare angreppssätt för att uppnå de långsiktiga effekterna, och att de insatser som genomförs inom ramen för rättsväsendet är nödvändiga men inte tillräckliga. Det behövs insatser inom flera politikområden, riktade mot risk- och sårbarhetsfaktorer på både samhälls- och individnivå. Dessa faktorer är ofta kända och beständiga över tid. Detta förutsätter både att enskilda myndigheter, regioner och andra aktörer kan bedriva

ett strukturerat och långsiktigt arbete, och att det finns en systematisk, konstruktiv och *långsiktig samverkan* dem emellan. Utmaningarna att uppnå sådan samverkan är kopplade till frågor om informationsdelning och sekretess.

- att det finns förutsättningar för *långsiktig finansiering och kompetensförsörjning*. En förutsättning för att kunna planera och arbeta långsiktigt, i stället för i kortare projekt, är att finansieringen är långsiktig. Kopplat till detta är också behovet av kontinuerliga omvärldsbevakningar som kan ligga till grund för preliminära bedömningar av hur brottsligheten kommer att utvecklas och vilka utmaningar som rättsväsendet och andra aktörer står inför. I samband med detta påpekas också behovet av att både rättssystemet och andra samhällsystem behöver vara moderna och flexibla nog att kunna anpassas till de nya behov som uppkommer successivt. Parallellt med resurser, samstämmighet och långsiktighet måste det finnas kunskap på alla nivåer om brottslighetens och otrygghetens orsaker samt om hur ett strukturerat, konsekvent och kontinuerligt arbete kan utformas och bedrivas. Enligt vissa experter varierar dessa kunskaper i dag. I detta sammanhang lyfts också utmaningar kopplade till att den långsiktiga kompetensförsörjningen inom rättsväsendet måste anpassas till förändringar i brottslighetens omfattning och karaktär.

2.2 En brett förankrad kriminalpolitik som tar hänsyn till lokala variationer

Flera av de utmaningar som kommittén identifierat är kopplade till målsättningen att kriminalpolitiken ska vara brett förankrad i bemärkelsen att den är relevant för hela landet och för olika grupper i samhället. Lokala variationer bör beaktas för att få en brett förankrad kriminalpolitik. I dialog med kommittén framhåller experter vikten av att både forskning och brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete utformas och bedrivs mot bakgrund av lokala problembilder. Det finns annars en risk att den kunskap som tas fram, och de prioriteringar och resursfördelningar som görs, exempelvis baserar sig på en storstadsnorm med varierande relevans i olika delar av landet. Kriminalpolitiken bör vara relevant för både stad och landsbygd (vilket behandlas i nästa avsnitt) och rikta särskilt fokus mot de områden

där koncentrationen av problem, inklusive brottslighet, utsatthet och otrygghet, är hög (se vidare avsnitt 2.5).

Om kriminalpolitiken inte upplevs som relevant av alla grupper i samhället kan en konsekvens bli att förtroendet för de myndigheter och aktörer som ska förverkliga densamma, också kommer variera mellan olika grupper. Det är därför viktigt att kriminalpolitiken bedrivs på ett sätt som främjar medborgarnas förtroende för rättsväsendet. Ett vidare resonemang om allmänhetens förtroende för rättsväsendet följer nedan (avsnitt 2.2.2).

2.2.1 Olika utmaningar i stad och land

Vad som utgör kriminalpolitiska utmaningar skiljer sig mellan olika delar av landet. Den form av gängkriminalitet och skjutningar som i dag diskuteras frekvent är i hög grad ett storstadsfenomen¹, även om det också har förekommit sådana skjutningar utanför storstadsregionerna. I andra delar av landet är det generellt sett andra förhållanden som utgör viktiga utmaningar. Hit hör exempelvis stora avstånd till centrala samhällsfunktioner som sjukvård, socialtjänst och polis – förhållanden som gör att personer som bor i glesbefolkade delar av landet inte har samma tillgång till stöd och skydd när de drabbas av brott.² Lindström (2015) pekar exempelvis på att medan det totala antalet poliser i Sverige ökade mellan åren 2006 och 2010 skedde inte samma ökning i mindre städer och på landsbygden.³

Arbete pågår för att stärka det brottsförebyggande arbetet i lands- och glesbygden. Brottsförebyggande rådet (Brå) har exempelvis i uppdrag att ge särskilt kunskapsstöd till brottsförebyggande arbete i mindre städer, tätorter och landsbygdskommuner. I uppdraget ingår också att uppmärksamma de speciella problem som finns i glesbygd. Andra åtgärder som vidtagits för att stärka det kunskapsbaserade arbetet på lokal nivå är införandet av en regional stödstruktur med brott-

¹ En granskning av det dödliga våldet i samband med konflikter i den kriminella miljön mellan 2005–2017 visar att 84 procent av fallen skett i och kring Stockholm, Göteborg och Malmö (Brå 2020b).

² Strand och Storey (2019) har funnit att kvinnor i glesbygd som utsätts för våld i nära relation väntar längre med att anmäla våldet till polis, och att våldet då ofta har hunnit bli grövre, medan det är vanligare i storstäder att kvinnor anmäler mindre allvarliga brott så som hot och ofredanden. Enligt författarna kan bristande närhet och tillgång till sociala och rättsliga serviceinstanser i glesbygd vara en förklaring till detta mönster.

³ Brå har fått i uppdrag att utvärdera satsningen på 10 000 fler polisanställda (Ju2021/02238). I uppdraget ingår att kartlägga resurstillgängligheten i bl.a. glesbygd. Uppdraget ska slutredovisas i mars 2026.

förebyggande samordnare vid länsstyrelserna. Utredningen *Kommuner mot brott* (SOU 2021:49) lämnade i juni 2021 förslag till en ny lag om kommunernas brottsförebyggande arbete. Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Även andra stödande strukturer finns, t.ex. Center mot våldsbejakande extremism (CVE). En av centrets huvuduppgifter är att ge stöd till yrkesverksamma på lokal nivå.

Generellt sett uppger färre invånare i landsbygdskommuner än i storstadskommuner att de utsätts för brott och en högre andel uppger att de känner sig trygga (Brå 2020a). Ceccato (2016a) framhåller dock att låga nivåer av brott inte är detsamma som frånvaro av problem med brottslighet och hon beskriver, med hänvisning till både svensk och internationell forskning, att såväl brottsligheten, utsattheten, anmälningsbenägenhet och betydelsen av att utsättas för brott ser olika ut i storstad och i lands- och glesbygd. Enligt Brås Nationella trygghetsundersökning (NTU) minskade utsattheten för misshandel generellt sett fram till 2015 (Brå 2020a). Likaså minskade skillnaden i utsatthet för misshandel mellan stad och land. Den minskade skillnaden förklaras av att utsattheten minskade i storstäder, större städer och mindre städer, medan utsattheten legat mer stabilt på landsbygden. Mellan 2015 och 2019 har i stället utsattheten för misshandel ökat, oavsett boendeort. Utsattheten för bedrägeri har under den period detta mätts i NTU varit högre i storstäder än i andra boendeorter. Mellan 2016 och 2019 ökade utsattheten för såväl försäljnings- som kort/kreditkortsbedrägeri i samtliga boendeorter. Att ökningen inte varit lika stor i storstäder innebär att nivån av utsatthet för sådana bedrägerier i mindre städer/landsbygdskommuner har närmat sig nivån i storstäder.

Också experter som kommittén samtalat med påtalar att den pågående digitaliseringen (vilken diskuteras vidare i avsnitt 2.4) i vissa avseenden minskat skillnaderna mellan stad och landsbygd. Det gäller exempelvis tillgången på illegala varor som vapen och narkotika. Eftersom handeln i stor utsträckning sker över internet blir tillgången inte längre lika centrerad till storstäderna som tidigare.

Det är alltså angeläget att hitta balansen mellan att å ena sidan utforma en nationellt hållbar kriminalpolitik samtidigt som prioriteringar och åtgärder ska vara relevanta i hela landet.

2.2.2 Förtroendet för rättsväsendet behöver upprätthållas i hela samhället

En förutsättning för att rättsväsendet ska fungera och ha en legitim roll i samhället är att medborgarna har förtroende för rättsväsendets myndigheter. Enligt European Social Survey (ESS) är förtroendet för rättsväsendet högt i Sverige ur ett internationellt perspektiv (ESS 2011) och det har legat på en relativt stabil nivå de senaste tio åren. Men samtidigt som förtroendet generellt ligger på en stabil nivå, och i vissa fall ökar, varierar det mellan olika grupper i samhället (Brå 2020a). Om dessa skillnader blir stora, eller om förtroendet är litet i vissa grupper i befolkningen, kan detta vara ett problem. Det är därmed angeläget att öka förtroendet hos de grupper som enligt undersökningar rapporterar ett lägre förtroende. Lika viktigt är det att upprätthålla det förtroende för rättsväsendet som redan finns, generellt och inom vissa grupper.

Förtroende bygger på föreställningar om både effektivitet och rättvisa

Förtroende för rättsväsendets myndigheter kan förstås som en kombination av att människor uppfattar dessa myndigheter som kompetenta och effektiva, som opartiska och rättvisa i sin yrkesutövning och som tillgängliga på lika villkor för alla samhällsgrupper. Ibland ställs olika aspekter av förtroende mot varandra, men i ESS (2011) framträder starka samband mellan människors uppfattning om att rättsväsendet är rättvist å ena sidan och att det är effektivt å den andra. I den undersökningen görs en åtskillnad mellan förtroende (trust) och legitimitet (legitimacy). Rättsväsendets legitimitet, som är nära besläktat med förtroende, grundar sig enligt samma undersökning på människors uppfattning om rättssystemets (eller de enskilda myndigheternas) legalitet, att man har gemensamma värderingar och att man samtycker till att lyda och underkasta sig rättsväsendets maktutövning.

Förtroendet för rättsväsendet i Sverige

Brå undersöker årligen människors förtroende för rättsväsendet i Sverige (Brå 2020a). I mätningen från år 2020 uppger ungefär hälften (49 %) av befolkningen (16–84 år) att de har stort förtroende för rättsväsendets institutioner.⁴ En fjärdedel uppger att de varken har stort eller litet förtroende för rättsväsendet som helhet medan 23 procent har litet förtroende för rättsväsendet generellt. Något större andel, 54 procent, uppger att de har förtroende för Polismyndighetens sätt att bedriva sitt arbete. 40 procent har förtroende för åklagarnas sätt att bedriva sitt arbete och 34 procent har förtroende för kriminalvårdens sätt att bedriva sitt arbete (Brå 2020a). De olika nivåerna på förtroende bör inte uppfattas som kvalitetsmarkörer utan speglar även det faktum att människor generellt har olika stor kännedom om de olika myndigheterna. De olika myndigheterna kan därför inte självklart jämföras med varandra i det här avseendet.

Andelen som har förtroende för att misstänkta behandlas rättvist ligger på 43 procent medan andelen som har lågt förtroende för detta är 21 procent (Brå 2020a). En större andel, 51 procent, har förtroende för att Polismyndigheten behandlar misstänkta rättvist medan 14 procent har lågt förtroende för Polismyndigheten i detta avseende. Knappt en tredjedel av befolkningen, 29 procent, uppger att de har stort förtroende för att brottsutsatta behandlas på ett bra sätt av rättsväsendet generellt. En större andel, 36 procent, uppger att de har lågt förtroende för detta. Förtroendet för Polismyndigheten är större också i detta avseende; 45 procent har stort förtroende och 20 procent litet förtroende för att brottsutsatta behandlas på ett bra sätt av Polismyndigheten.

Små variationer över tid ...

Utifrån NTU ser man att förtroendenivån varit relativt stabil sedan 2007 då dessa mätningar inleddes (Brå 2020a). Mellan 2015 och 2017 minskar förtroendet något, men därefter har det åter ökat och är nu på ungefär samma nivå som år 2015. Även förtroendet för Polismyndigheten minskade mellan 2015 och 2017 för att sedan återigen öka.

⁴ De som uppgett att de har ganska eller mycket stort förtroende kategoriseras i gruppen med stort förtroende. Det är också dessa två svarsalternativ som här utgör grunden för de andelar som presenteras.

Ökningen mellan 2017 och 2020 var dock större än den för rättsväsendet som helhet, och nivån var 2020 den högsta sedan mätningarna började (2007).

SOM-institutets undersökningar visar också att förtroendet för polis och domstolar ligger på en relativt stabil nivå över tid och förtroendet för polis och domstolarna följer också en liknande utveckling (SOM-institutet 2020).

... men det finns skillnader mellan olika grupper och områden

Överlag uppger kvinnor att de har större förtroende för rättsväsendets myndigheter än vad män gör. Även ålder påverkar grad av förtroende men på lite olika sätt för män och kvinnor och för olika mått och mätningar. Det är därför svårt att dra några generella slutsatser vad gäller förtroende i olika åldersgrupper. Utländsk bakgrund påverkar också, där gruppen svenskfödda med utrikesfödda föräldrar genomgående uppger lägre förtroende för rättsväsendet. Förtroendet varierar även med utbildningsnivå och familjesituation, där de med hög utbildning och de som är sammanboende med barn har störst förtroende för rättsväsendets myndigheter. I SOM-institutets undersökningar studeras människors förtroende för Polismyndigheten och domstolarna och utöver jämförelser mellan olika demografiska och socioekonomiska grupper, görs även jämförelser mellan grupper med olika ideologisk övertygelse och med olika partisympatier (SOM-institutet 2020). Också utifrån dessa jämförelser framträder skillnader i förtroende mellan olika grupper i befolkningen.

Det finns också geografiska skillnader där de som bor i landsbygdskommuner generellt sett har ett något lägre förtroende för rättsväsendet än personer som bor i storstadsnära kommuner. Till exempel visar NTU:s mätning från 2020 att 46 procent av dem i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner har stort förtroende för rättsväsendet som helhet, jämfört med 50 procent i storstäder och storstadsnära kommuner (Brå 2020a). Förtroendet för rättsväsendet har ökat mellan 2017 och 2019 i samtliga boendeorter.

Också inom städer varierar förtroendet mellan olika bostadsområden, där ett områdes socioekonomiska status påverkar nivå av förtroende (Brå 2020a, Brå 2018a, Brå 2018b). I Brås undersökning av relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden i urban miljö

visar resultaten överlag på ett något lägre förtroende för rättsväsendet i socialt utsatta områden jämfört med övriga urbana områden (Brå 2018a). Brås analys av utvecklingen över tid vad gäller människors förtroende för rättsväsendet i socialt utsatta områden jämfört med urbana områden som inte är socioekonomiskt utsatta visar på stabila skillnader över tid mellan de olika områdena (Brå 2018b).⁵

Vad gäller polisens bemötande i socialt utsatta områden pekar en undersökning av Brå (2018a) mot att människor överlag anser att polisen generellt bemöter människor med respekt. Detta kan dock variera mellan olika grupper i befolkningen och i en trygghetsundersökning som riktar sig till boende i Järvaområdet i Stockholm framträder snarare bilden av ett mycket lågt förtroende för Polismyndigheten (Schclarek Mulinari och Wolgast 2020). Människors personliga kontakt med rättsväsendets myndigheter har visat sig ha stor inverkan på förtroendet (ESS 2011). Även om Polismyndighetens prioriteringar och deras närvaro i socialt utsatta områden är legitim och även önskvärd enligt många som bor i dessa områden, kan erfarenheter av att upprepat bli stoppad och kontrollerad av polis skapa frustration och otrygghet och det kan också upplevas som diskriminerande.

Inom Polismyndigheten pågår ett arbete med att kartlägga förekomsten av och förebygga etnisk profilering och diskriminering av polisen. Ur ett internationellt perspektiv har frågan om diskriminering i rättsväsendet uppmärksammats bl.a. genom de fall där människor skadats, och i vissa fall dödades, av polis. Att människor dödas av polis är mycket ovanligt i Sverige (Socialstyrelsen 2021). Behovet av att upprätthålla högt förtroende också bland de grupper som ofta är föremål för polisiär kontroll, exempelvis unga män med invandrarbakgrund i socialt utsatta områden, framstår mot bakgrund av beskrivningen ovan som angeläget för att rättsväsendet ska uppfattas som legitimt.

Förtroendet för rättsväsendet påverkar benägenheten att anmäla och vittna

Ett stort förtroende för rättsväsendets myndigheter och för rättsprocessen är en förutsättning för att människor ska vilja anmäla brott och även delta i utredning och rättegång som målsägande eller vittne (Brå 2020a). Förtroendet för rättsväsendets myndigheter, och i vil-

⁵ Brås (2018b) definition av socialt utsatta områden i urban miljö baseras på tre variabler: inkomstnivå, uttag av försörjningsstöd samt åldersstruktur.

ken mån deras maktutövning uppfattas som legitim, påverkar möjligen också människors acceptans för och vilja att efterleva lagarna (ESS 2011).

En angelägen utmaning bör därför vara att arbeta för ett högt förtroende i områden med hög brottslighet, såväl bland dem som riskerar att utsättas för eller bevittna brott, som bland dem som begår brott. En diskussion om kopplingen mellan bemötande och viljan att medverka i en rättsprocess aktualiseras ofta när det kommer till viljan hos kvinnor som blivit utsatta för våld i nära relation att delta i en rättsprocess (se t.ex. Brå 2016a). Detta resonemang är också relevant i förhållande till den rollblandning som ofta föreligger i vissa grupper och områden, där de som begår brott inte sällan också utsätts för brott (Heber 2017). En utmaning för rättsväsendet i detta sammanhang består i att å ena sidan utöva den kontroll av personer och situationer som behövs för att förebygga och beivra brottslighet, och å andra sidan göra detta på ett sätt som inte skadar förtroendet för Polismyndigheten eller rättsväsendet och underminerar benägenheten att medverka i en rättsprocess.

2.3 Fortsatt internationalisering av samhället och brottsligheten

Att brottsligheten, liksom människor och verksamheter generellt, rör sig över nationsgränser har uppmärksammats sedan länge. Denna utveckling av internationalisering av såväl samhälle som brottslighet kommer att fortsätta. Internationaliseringen innebär självfallet många fördelar på en mängd områden såsom ökad rörlighet för personer, tjänster, varor och verksamheter. Utvecklingen har också fördelar för rättsväsendet, bl.a. genom ökad tillgång till kompetens samt bättre information och samarbete i den brottsbekämpande verksamheten.

Internationaliseringen för också med sig vissa risker och innebär därför fortsatta utmaningar för kriminalpolitiken. Personer kan resa till Sverige i syfte att begå brott och det är också en utmaning att svenska medborgare begår brott utomlands samt att brott som drabbar personer i Sverige utförs i andra länder. Andelen bedrägeriärenden som har koppling till andra länder tenderar exempelvis att öka (Brå 2016b). Detsamma gäller grov ekonomisk brottslighet där företag används (Ekobrottsmyndigheten 2016) liksom komplex cyberbrotts-

lighet⁶ (Nationellt underrättelsecentrum 2019). Handeln med narkotika och vapen involverar också flera länder.

Personer som kommer till Sverige, t.ex. som flyktingar eller för att arbeta är även en särskilt sårbar grupp att utnyttja. Dessa personers höga risk att utsättas för brott har lyfts som en utmaning att hantera. Även efterfrågan på billig arbetskraft är en utmaning som relaterar till bl.a. offentliga upphandlingar och därtill kopplade frågor om konkurrens. Målsättningen att minska den efterfrågan som driver människohandel för sexuella ändamål har sedan länge diskuterats, en rad åtgärder har också vidtagits för att förebygga annan form av människohandel, t.ex. genom uppdrag till ett flertal myndigheter om myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Regeringen har vidare nyligen meddelat att man avser att inrätta en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet för att bl.a. stödja relevanta aktörer, förstärka kunskapen kring arbetslivskriminaliteten i Sverige och tillvarata internationella erfarenheter på området.

I nästa avsnitt beskrivs utmaningar som är kopplade till digitaliseringen av samhället. Internationaliseringen och digitaliseringen är relaterade till varandra på flera sätt. En särskild komplikation i hanteringen av s.k. it-ärenden är exempelvis att de personer som begår dessa brott, och den digitala information som behövs för att utreda dem, ofta finns lagrade i andra länder.

2.4 Fortsatt digitalisering av samhället och brottsligheten

Digitaliseringen av vårt samhälle har inneburit stora förändringar och den har skapat både nya möjligheter och nya utmaningar. Förutom en övergripande digitaliseringsstrategi (dnr. N2017/03643/D) har regeringen också specifika strategier för arbetet med att utnyttja digitaliseringens möjligheter inom flera områden (skr. 2017/18:47). Rättsväsendets myndigheter bedriver på regeringens uppdrag ett långsiktigt arbete med att effektivisera brottmålshanteringen genom att införa ett digitalt informationsutbyte mellan myndigheterna, det s.k. RIF⁷-

⁶ Enligt Nationellt underrättelsecentrum (2019) avser begreppet bl.a. brott som begås med hjälp av digitala verktyg i syfte att tillskansa sig, eller störa verksamhet som innehar, digital information eller verktyg som hanterar digital information.

⁷ Rättsväsendets informationsförsörjning.

arbetet (Ju96/3163). Som ett led i utvecklingen av detta arbete inrättade regeringen i september 2020 ett råd för digitalisering av rättsväsendet (SFS 2019:1283). Rådets arbete ska leda fram till effektivare ärendehantering, förbättrade möjligheter till analys och uppföljning samt till att enskilda ska få bättre service.

Samtidigt som digitaliseringen skapar nya möjligheter för informationsutbyte och effektivisering inom rättsväsendet, har den också skapat nya utmaningar. Nya typer av brott uppstår och traditionella typer av brott kan begås mer effektivt. Gärningspersoner kan nå fler potentiella brottsoffer utan att hindras av geografiska, fysiska eller språkliga barriärer. Enligt Brås granskning från 2016 ökade antalet anmälda it-relaterade brott per 100 000 invånare kraftigt under perioden 2005–2015 (Brå 2016c).⁸ Experter som kommittén talat med menar att numera kan alla typer av brott ha någon form av it-inslag och att en uppdelning i it-relaterade brott och icke it-relaterade i praktiken inte alltid är relevant. Denna utveckling ställer krav på adekvat utbildning och kompetens inom samtliga myndigheter i rättskedjan, inom alla områden och på alla nivåer, samt på tillgång till anpassade system, arbetsmetoder, juridiska verktyg och internationell samverkan.

Kompetensutveckling på området sker såväl inom EU som nationellt inom hela Polismyndigheten. Vidare är Polismyndighetens nationella it-brottscentrum utformat likt dess europeiska motsvarighet European Cybercrime Center (EC3) med fokus på tre områden: komplicerade cyberbrott, internetrelaterade sexualbrott mot barn samt bedrägerier över internet.

Digitaliseringen har också medfört en ökad sårbarhet på olika sätt. Samtidigt som sårbarheten ökar har också hotbilden ökat vilket är en särskild utmaning. Ett exempel på det är att hotet från främmande makt har ökat och det är numera både bredare, effektivare och mer komplext, delvis som en följd av digitaliseringen.

Andra utmaningar som aktualiserats under pandemin är myndigheters och företags ökade sårbarhet till följd av ökat distansarbete och uppkopplingar mot nätverk och digitala plattformar med varierande grad av säkerhet. Detta kan öka risken för exempelvis dataintrång och informationsstöld.

⁸ Med it-relaterade brott avses alla brott som på något sätt har koppling till informationsteknologi, som i sin tur kan vara målet för brottet och/eller en förutsättning eller medel att begå brott. Brotten kan också vara it-relaterade genom att det finns digitala spår och bevisning i mobiltelefoner, chattforum eller på hårddiskar (Brå 2016c).

Nedan ges ytterligare några exempel på hur digitaliseringen påverkat brottsligheten och utmaningar kopplade till detta.

Digitalisering försvårar kontroll och upptäckt av brott

Flera av de experter som kommittén har talat med erfar att en stor del av brottsligheten förskjuts från den analoga till den digitala världen. Det gäller inte minst den typ av brottslighet som ligger inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, men även andra experter inom rättsväsendet beskriver en sådan förskjutning. Digitaliseringen har även skapat helt nya typer av brott. Detta innebär utmaningar i flera led av rättskedjan, från upptäckt till lagföring. Den digitala arenan är exempelvis svårare att ”patrullera” och kontrollera, vilket försvårar upptäckten av brott.

Ett konkret exempel på hur digitaliseringen har påverkat möjligheterna att utöva kontroll och upptäcka brott är utvecklingen av brott mot de välfärdsstatliga transfereringssystemen. Det beskrivs exempelvis från de brottsutredande myndigheterna som ett problem att det numera är lätt att dölja sin identitet med mobila bank-ID och att agera i andra personers identitet för att t.ex. ansöka om ersättningar i andras namn. Det blir därigenom svårt att kontrollera identiteter och att knyta en person till brottet. Utmaningar kopplade till välfärdsbrottsligheten diskuteras i avsnitt 2.8.

2.4.1 Digitaliseringen påverkar brottslighetens karaktär och skapar därmed också nya utmaningar

En generell utmaning kopplad till digitaliseringen är att brott kan genomföras effektivt och mot ett stort antal offer samtidigt. Ett exempel på detta är bedrägerier som begås med hjälp av internet (se nedan). Förutom att många, inte sällan särskilt sårbara personer så som äldre, riskerar att utsättas för denna typ av brott, kan brotten generera mycket stora ärenden som ofta är komplicerade att utreda och kräver stora resurser för de brottsutredande myndigheterna.

Andra typer av brott som har ökat genom digitaliseringen är olika former av hot och trakasserier. Med hjälp av internet kan en gärningsperson inte bara utsätta många personer samtidigt, en gärningsperson kan också rikta ett mycket stort antal brott mot en och samma person.

Exempel på brott där en person begår många brott mot en och samma målsägande är olaga förföljelse eller s.k. stalkning. Det är inte känt om denna form av brottlighet har ökat i antal till följd av digitaliseringen, däremot kan intensiteten i förföljelsen öka när gärningspersonen kan nå den utsatta via internet, datorn eller mobilen. I majoriteten av de fall av olaga förföljelse som ledde fram till fällande dom under perioden 2011–2013 hade trakasserierna utövats via telefonsamtal, sms eller över internet. Det var också i dessa fall som förföljelsen kunde bli som mest intensiv (Brå 2015a). Dessa typer av brott begås ofta inom ramen för våld i nära relation där de gör stor skada för den enskilda individen.

Stora mängder information försvårar utredningsarbetet

Digitaliseringen innebär också att en mycket stor mängd information genereras, något som är resurskrävande för utredande myndigheter. De brottsutredande myndigheterna beskriver att omfattningen av informationsmängden leder till att utredande myndigheter i dag ofta saknar möjlighet att gå igenom all information. Även under rättelsemyndigheter ställs inför liknande utmaningar. Det gör att det finns risk att missa information som är relevant för utredningen. Detta påverkar möjligheterna att utreda och bekämpa brott och det kan i värsta fall i förlängningen utgöra ett hot mot rättssäkerheten. Samtidigt som mängden information ökat, har andelen information som förmedlas i okrypterad form minskat, något som utgör en särskild utmaning för de utredande myndigheterna.

Mängden av information utgör en utmaning i sig. Kommitténs experter beskriver en konflikt mellan att å ena sidan kunna upptäcka och förhindra brott som döljs i den stora mängden information som finns i samhället i dag och att å andra sidan värna enskildas personliga integritet. I den brottsbekämpande fasen av informationshanteringen hanterar myndigheterna data som innehåller uppgifter om personer som inte är, eller kan förväntas vara, av intresse för myndigheterna vilket riskerar att hota den personliga integriteten för dessa personer. Det beskrivs som en utmaning att hantera denna konflikt med de förutsättningar som myndigheterna har i dag att inhämta, lagra och bearbeta information. Digitaliseringen manar, enligt experterna, till en modernisering av synen på integritet. Digitaliseringen beskrivs också

kunna bidra till att hantera utmaningen. Det är först när en människa hanterar informationen som påverkan på den personliga integriteten uppstår. Till kommittén har det därför föreslagits att den initiala bedömningen av data bör ske maskinellt t.ex. med artificiell intelligens. På så sätt kan relevant information identifieras samtidigt som intrånget i den enskildes integritet begränsas.

Utvecklingen av bedrägeribrott har påverkats av digitaliseringen

Bedrägerier är mycket vanligt förekommande. I NTU var bedrägerier det fjärde vanligaste brottet som människor uppgav att de utsattes för under 2019 (Brå 2020a). Bedrägeribrott är också ett av de vanligaste brotten som anmäls. Av de brott som anmäldes under 2020 rörde 14 procent bedrägeri och annan oredlighet. Medan flera former av tillgreppsbrott har minskat över tid, har antalet anmälda bedrägerier ökat mellan 2006 och 2020, trots en minskning mellan 2018–2020.

Bedrägerier är en typ av brottslighet som ökat i både omfång och komplexitet till följd av den tekniska utvecklingen och den ökade internetanvändningen. Brå har i en kartläggning av bedrägeribrottsligheten arbetat fram en kategorisering av olika typer av bedrägerier, varav ett flertal genomförs med hjälp av internet.⁹ Ökningen efter 2011 förklaras i hög grad av en ökning av anmälningar om datorbedrägerier. Andelen datorbedrägerier har ökat succesivt sedan mitten av 2000-talet, från att utgöra 10–20 procent till att utgöra hälften av de anmälda bedrägerierna under 2018.¹⁰

Hanteringen av bedrägeribrottsligheten utgör en stor utmaning för rättsväsendet, inte minst för att denna typ av brottslighet kan generera väldigt stora mål (Brå 2017a). I och med digitaliseringen har detta blivit än tydligare.

2.4.2 Internet en arena för hat, hot och kränkningar

Kränkningar, hot och trakasserier på internet är också ett problem som ökat på senare år. Enligt Brå är det lika vanligt att män och kvinnor upplever kränkningar och hot på nätet, men kvinnorna är över-

⁹ Till dessa hör exempelvis annons-, kredit- och kortbedrägerier men även faktura- och telefon- och internetbedrägerier (se Brå 2016b).

¹⁰ Efter år 2018 särredovisas inte brottskategorin datorbedrägeri i statistiken.

representerade när det gäller utsatthet för de allvarligare hoten, och även i antalet anmälda brott av den här typen. Unga är mer utsatta än äldre och särskilt utsatta är unga kvinnor (Brå 2019a, se vidare avsnitt 2.7). Vissa yrkesgrupper är mer utsatta för den här typen av brott än andra, så som förtroendevalda, tjänstemän och journalister (Brå 2019b, 2015b, 2016d). När hoten riktas mot myndighetspersoner i form av otillåten påverkan kan rättssäkerheten brista, och riktas hot mot journalister och förtroendevalda kan de utgöra ett hinder för det demokratiska samtalet. Det kan dessutom innebära att man som förtroendevald eller journalist inte längre vill engagera sig i, eller rapportera om, vissa frågor, eller att man väljer att lämna sitt uppdrag eller yrke (SOU 2020:56, Brå 2019b). Polisanmälda ärenden om hot och kränkningar mot enskilda personer via internet är ofta svåra att utreda. En genomgång av Brå visade att 96 procent av de studerade ärendena om hot och trakasserier över nätet lades ner, och den vanligaste nedläggningsorsaken var någon form av utrednings- eller bevissvårighet (Brå 2015c).

Utmaningarna med brott som begås på internet består i både att kompetensen på området inom rättsväsendet varierar och att det ofta är mycket komplicerat att få fram identitetsuppgifter och bevismaterial. Men vid denna brottslighet är det även svårt både att styrka vem som suttit vid tangenterna och skrivit meddelandena, och att avväga målsägarens roll i skeendet. Kommitténs experter har även pekat på dessa utmaningar i förhållande till internet som en arena för sexuella övergrepp mot barn och unga, vilket behandlas närmare i avsnitt 2.7.2.

Digitaliseringen underlättar åsiktpolarisering och radikalisering

Utöver risken att enskilda individer utsätts för hat och hot, finns det en risk att det demokratiska samtalet skadas och att motsättningar mellan grupper ökar som en följd av samhällets digitalisering. Den digitala arenan kan fungera som en demokratisk kraft genom att erbjuda en mängd olika perspektiv samt genom att möjliggöra möten och politisk mobilisering. Digitaliseringen och det sätt varpå vi tar del av exempelvis nyheter har däremot också inneburit att vi allt mer tar del av information som förstärker vår redan etablerade bild av verkligheten. Denna tendens kan ge upphov till åsiktpolarisering (SOU 2020:56). Det kan också innebära att extrema åsikter förstärks

och uppmuntras. Tätt sammanknutet med denna utveckling är den tilltagande risken med desinformation på internet liksom risken med radikalisering. Problemen med desinformation, propaganda och nät-hat tilltar och utvecklas, enligt betänkandet *Det demokratiska samtalet i en digital tid* (SOU 2020:56), och kompetensen på dessa områden behöver öka på flera håll.

De våldsbejakande extremistmiljöerna drar också nytta av den pågående digitaliseringen av vårt samhälle. Enligt en bedömning av Nationellt centrum för terrorhotbedömning (2021) skedde rekrytering tidigare i relativt avgränsade miljöer, men digitaliseringen har gjort det möjligt att engagera och radikalisera personer oberoende av geografiskt avstånd. Digitaliseringen underlättar nyrekryteringen till miljöerna och kan dessutom påskynda ytterligare radikalisering av de personer som redan finns i miljöerna eller dess närhet. Om man ser till de terrorattentat som inträffat de senaste åren har det visat sig vanligt med ensamagerande gärningspersoner som radikaliserats genom internet och i olika digitala sociala forum (hur extremistmiljöerna förändrats, bl.a. till följd av digitaliseringen, behandlas vidare i avsnitt 2.10).

Även om digitaliseringen kan underlätta radikalisering, kan sådana processer inte enbart hänföras till den digitala arenan. Sociala band till samhället generellt liksom till vänner och släkt har stor inverkan på människors engagemang i våldsbejakande extremism (Brå 2009, Carlsson m.fl. 2020). Varken extremism eller näthat kan förstås som enbart en effekt av digitaliseringen. Däremot förekommer hat och hot på internet i allt större utsträckning och radikalisering och extremism kan förstärkas med hjälp av digitala plattformar. Näthat bör inte heller förstås som knutet enbart till extremism utan är ett mycket mer omfattande problem.

2.5 Omfattande utmaningar i socialt utsatta områden

Flera rapporter och studier där olika bostadsområden jämförs pekar på ökad boende- och skolsegregation, och de sociala och ekonomiska problemen är omfattande i vissa bostadsområden (Polismyndigheten 2017a, Brå 2018b, Delmos 2021). I dessa områden är också problemen med brott och otrygghet större (Gerell m.fl. 2020).

Områden med omfattande utmaningar brukar hänvisas till som "utsatta områden", "socialt utsatta områden" eller "områden med socioekonomiska utmaningar". Vad som utgör ett utsatt område definieras med hjälp av olika metoder och för olika syften. I vissa fall ingår brottslighet, brottsutsatthet eller otrygghet i definitionen (se t.ex. Brå 2018b, Polismyndigheten 2017a, Hallin och Westerdahl 2020).¹¹ Vilka dessa områden är och hur många de är varierar därmed beroende på vilken definition som används. Gemensamt är dock att de utmärks av att det i bostadsområdet finns en koncentration av sociala och ekonomiska utmaningar. Koncentrationen av familjer och grupper med sådana utmaningar i ett område kan enligt Hallin (2020, se även Delmos 2021) innebära en risk för ökad otrygghet i den offentliga miljön, samt att fler ungdomar kommer i kontakt med sammanhang där kriminella normsystem är utbredda. Dessa s.k. kriminella miljöer kan vara fysiska platser eller sociala gemenskaper och närvaron av dessa gör att vissa individer löper en högre risk att börja med och fortsätta begå brott.

Vissa typer av brottslighet beskrivs som särskilt frekventa i de utsatta områdena. Polismyndigheten framhåller t.ex. narkotikahandeln som särskilt problematisk eftersom den leder till konflikter mellan olika grupperingar, konflikter som kan leda till dödligt våld, skjutningar och sprängningar (Polismyndigheten 2017a, Brå 2020b). Enligt Hallin (2020) är det cirka 1 procent av alla som bor i utsatta områden, utifrån Polismyndighetens definition av dessa områden, som ingår i ett kriminellt nätverk. Även om det alltså är en mycket liten andel, också bland de som växer upp i socialt utsatta områden, som blir en del av gängbrottsligheten är det angeläget att insatser riktas mot de som löper särskilt stor risk att utveckla en sådan "brottskarriär" (mer om gängkriminalitet och skjutningar i avsnitt 2.5.1).

Samtidigt har våld och orolighet i det offentliga rummet en påverkan på stora grupper av de boende i utsatta områden (Husbyrapporten 2014). En regional analys av otrygghet och brottsutsatthet visade t.ex. att – även om utvecklingen varit relativt stabil – andelen som upplever otrygghet är betydligt större i socialt utsatta områden än i andra urbana områden (Brå 2018b). Närmare hälften av kvinnorna upplever otrygghet vid utevistelse på kvällen i dessa områden, jämfört med 30 procent i andra urbana områden. Andelen kvinnor och män som

¹¹ Delmos har, ihop med SCB, 2021 tagit fram ett rikstäckande index som kan användas för att kategorisera olika områden utifrån nivå av socioekonomiska utmaningar.

upplever att otryggheten påverkar livskvaliteten är också större i de utsatta områdena, visar Brås regionala analys (se även kapitel 5). Vidare menar experter som kommittén talat med att oroligheter i utsatta områden även har en inverkan på näringslivet, bl.a. genom att stora kedjor undviker att etablera sig i området p.g.a. en förhöjd stöldrisk och genom att man har svårigheter att rekrytera personal på grund av hot. Hot och påtryckningar i närområdet drabbar också småföretagares vilja att utveckla, eller fortsätta driva, sin verksamhet.¹²

En relaterad utmaning är att arbeta långsiktigt för att områden med hög koncentration av sociala problem inte uppstår. Vid sidan av att förbättra livsvillkor för enskilda individer som bor i områden där koncentrationen av socioekonomisk utsatthet och problemen med brottslighet är stora, behöver man även ta i beaktan strukturella omständigheter som gör att vissa bostadsområden utvecklas till problematiska. Till sådana omständigheter hör boendesegregation som påverkas av bl.a. tillgången till olika boendeformer i bostadsområdet och till samhällsservice såsom skola, arbetsplats och fritidsaktiviteter (Delmos 2021). Ytterligare en viktig omständighet är en välfungerande integration av nyanlända, alternativt minskad andel nyanlända i socialt utsatta områden, vilket kan minska segregation. Det finns annars en risk att de som genom en förbättrad livssituation ges möjlighet att välja ett utsatt bostadsområde gör det, och att de sociala problemen i området därmed fortsätter att reproduceras och till och med riskerar att förstärkas (Gerell m.fl. 2020, Ivert, Torstensson Levander och Mellgren 2015).

2.5.1 Dödligt våld och skjutningar med koppling till kriminella miljöer

Brottslighet som är kopplad till kriminella grupperingar eller nätverk är ett angeläget samhällsproblem som också upptagit en stor del av den politiska debatten de senaste åren.¹³ Denna typ av brottslighet, inklusive skjutningar och sprängningar, skapar lidande för familjer och närstående till dem som drabbas samt för dem vars barn eller närstående begår dessa brott. Dessa brott skapar också otrygghet för människor, särskilt i de områden där de kriminella nätverken är aktiva, men i

¹² I rapporten *Brottslighetens kostnader 2020* från Svenskt näringsliv uppskattas kostnaderna av brott mot företag uppgå till minst 42 miljarder kronor årligen. Skattningen betraktas som en minimiskattning då andra kostnader, t.ex. företagets åtgärder att förhindra brott, inte räknats in. De mest drabbade branscherna uppges vara handeln, följt av tjänste- och byggsektorn.

¹³ Gäng- och nätverksbaserad brottslighet behandlas även i avsnitt 3.5.1.

förlängningen för hela samhället. Samtidigt kan också förtroendet för rättsväsendet påverkas.

Den senaste tidens ökning av antalet konstaterade fall av dödligt våld förklaras i hög grad av det ökade antalet fall av dödligt våld där skjutvapen använts (Brå 2021a). Även icke-dödliga fall av skjutningar ökar, liksom antalet personer som behandlats inom slutenvård för skottskador (Brå 2019c, Sturup m.fl. 2018). En allt större andel av skjutvapenvåldet kan kopplas till konflikter i kriminella miljöer (Brå 2019c, 2020b). Under perioden 2005–2012 inträffade ungefär 10 fall per år av dödligt våld med koppling till konflikter i kriminella miljöer, motsvarande siffra för perioden 2013–2017 var nära 30. Majoriteten av fallen (84 %) inträffade i eller kring Stockholm, Göteborg och Malmö. Gärningspersonerna, liksom brottsoffren, är nästan uteslutande män. De kvinnor som kan kopplas till ärendena förkommer framförallt i rollen som medmisstänkta. I de fall kvinnor fallit offer för den här typen av dödligt våld har de oftast inte varit det tilltänkta målet (Brå 2020b).

Utvecklingen mellan 2005 och 2017 är på flera sätt negativ. Mot periodens slut förekommer automatvapen oftare, den genomsnittliga åldern på brottsoffer, misstänkta och lagförda sjunker, och en högre andel av samtliga inblandade har tidigare misstänkts för brott som ofta går att härleda till den kriminella miljön (Brå 2020b). Dessutom har användning av explosionsvåld i form av handgranater, enligt en studie av Sturup, Gerell och Rostami (2020), ökat mellan 2012 och 2016, där nära hälften av de totalt 77 explosionerna under perioden förekom åren 2015–2016. Författarnas hypotes är att sprängningarna i hög grad, men inte uteslutande, är kopplade till de kriminella nätverken i storstadsområdena.

Konflikter mellan kriminella grupperingar kan utlösas av olika faktorer såsom hämnd för tidigare händelser, obetalda skulder m.m. (Brå 2016e). Eftersom våld används som en resurs för att markera sin egen grupps position gentemot andra, kan en våldsupptrappning ske där allt grövre våld måste användas för att göra avtryck i konflikten (Brå 2019c). Den goda tillgången till illegala skjutvapen, inklusive en ökad tillgång till automatvapen de senaste åren (Polismyndigheten 2019, Brå 2020b), riskerar att förvärra våldsupptrappningen ytterligare.

Vissa faktorer har uppmärksammats i forskningen som orsaker till det ökade antalet skjutningar (Gerell, Hallin och Nilvall 2020). Som nämnts ovan finns en ökad tillgång till vapen sedan 1990-talet, och benägenheten att använda skjutvapen bedöms även ha ökat i vissa

grupper (här blir förekomsten av kriminella gäng en del av förklaringen). Dessutom kan en minskad uppkläring och lagföring av dessa brott påverka, liksom en förändrad narkotikamarknad där konkurrensen är större samtidigt som marknaden blivit mer instabil och fragmenterad (ibid). En relaterad utmaning är den tystnadskultur som präglar såväl kriminella grupperingar som de boende i socialt utsatta områden. Enligt en studie av Brå kan en rad mekanismer förklara tystnadskulturen. Utöver lågt förtroende för myndigheter, kan rädsla för hot och våld göra att brottsutsatta inte anmäler brott. Det förekommer även att man inom vissa grupper löser problem på andra sätt än genom att kontakta rättsväsendet (Brå 2019d).

En ökande nivå av dödligt skjutvapenvåld i Sverige jämfört med andra europeiska länder

Utvecklingen under 2010-talet innebär att den totala nivån av dödligt våld i Sverige, som tidigare var relativt låg jämfört med andra europeiska länder, nu i stället är högre. I fråga om dödligt våld med skjutvapen har en närmast kontinuerlig ökning skett i Sverige sedan 2013, vilket är unikt ur ett europeiskt perspektiv (Brå 2021b). Brås analys av data från European Homicide Monitor (EHM) visar samtidigt att Sverige och Nederländerna uppvisar en nästan identisk nivå och uppgång av dödsskjutningar i kriminella miljöer mellan 2008 och 2014. Därefter ökar antalet i Sverige men minskar i Nederländerna. I rapporten beskrivs även en ökning mellan 2015 och 2018 av dödligt våld mellan unga män i kriminella miljöer i utsatta områden i England och Wales, dvs. inom samma kategori som ökningen av skjutvåld i Sverige. En skillnad är dock att i England och Wales utförs våldet i hög grad med kniv. Vidare framkommer i rapporten att även Danmark har problem med ökad gängbrottslighet, men att detta inte avspeglar sig i statistiken över dödligt våld (Brå 2021b).

Trots vissa likheter mellan Sverige och andra länder under delar av perioden efter millennieskiftet, är ökningen av skjutvapenfall i Sverige exceptionell ur ett europeiskt perspektiv. Inget annat land i Brås studie uppvisar en jämförbar ökning av dödligt våld med skjutvapen som den som observerats i Sverige sedan 2013. Tvärtom syns i de flesta andra studerade länder en fortsatt minskad nivå av dödligt våld med skjutvapen.

2.6 Mäns våld mot kvinnor

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Utifrån det övergripande målet arbetar regeringen efter sex delmål. Det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra; i det ligger en mycket omfattande kriminalpolitisk utmaning.

I den nationella strategi som tagits fram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (skr. 2016/17:10) avses alla yttringar av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld samt hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor, dvs. mer än våld mellan närstående (prop. 2006/07:38). Statskontoret har haft i uppdrag att följa upp och analysera centrala myndigheters arbete med den nationella strategin. Uppdraget slutredovisades i mars 2021 (Statskontoret 2021). Statskontoret erfar att mäns våld mot kvinnor kommit upp på agendan tack vare strategin, men arbetet anses fortfarande stå inför ett antal utmaningar.

Bekämpandet av mäns våld mot kvinnor är en prioriterad utmaning. En särskild utredare har t.ex. haft i uppdrag att se över arbetet med återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld (dir. 2017:26). I maj 2018 överlämnades betänkandet *Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld* (SOU 2018:37). I juni 2021 presenterade regeringen flera åtgärder för att intensifiera arbetet ytterligare. Vidare har åtgärder presenterats i samband med budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1).

Att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor i allmänhet och våld inom familjer och andra nära relationer i synnerhet blir också en angelägen kriminalpolitisk utmaning mot bakgrund av de långvariga konsekvenser det kan innebära att uppleva våld på nära håll under uppväxten (se t.ex. Överlien 2007). Barnkonventionen är numera svensk lag vilket innebär att rättsväsendets och andra aktörers arbete med våld i nära relation ska genomsyras av ett barnrättsperspektiv.

I den anmälda brottsligheten är könsskillnaderna tydliga när det kommer till sexualbrott och brott mot närstående. Dessa former av våld får allvarliga hälsoeffekter både för de kvinnor och de män som drabbas. Enligt en studie av Nationellt Centrum för kvinnofrid (NCK 2014) uppger de kvinnor som utsatts för fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld att de har ett sämre fysiskt och psykiskt mående än befolk-

ningen generellt. Och de kvinnor som levt med upprepat våld uppvisar ofta en rad mycket olika symptom.

2.6.1 Sexualbrott

Sexualbrott är en brottstyp där kvinnor som offer är tydligt över-representerade. I NTU 2020 uppger 9 procent av kvinnorna att de utsatts för sexualbrott: motsvarande andel bland männen var 1 procent (Brå 2020a). En något högre andel av kvinnorna än av männen uppger att de utsatts för trakasserier. För resterande av de efterfrågade händelserna är det en högre andel av männen än av kvinnorna som uppger utsatthet, men skillnaderna är relativt små.

Sexualbrott påverkar kvinnors livsvillkor

Sexualbrott är även en brottstyp som orsakar mycket rädsla. Det finns forskning som visar att sexualbrott, även sexuella trakasserier, påverkar kvinnors rädsla för brott mer generellt (Mellgren och Ivert 2019). Att förebygga sexualbrott kan alltså vara ett sätt att påverka kvinnors rädsla för brott i allmänhet (mer om kvinnors otrygghet i kapitel 5).

Arbetsplatser, skolan och hemmamiljöer är platser där många av sexualbrotten begås (Brå 2020c). Sexualbrott är också ett av flera brott som numera även utförs med hjälp av internet. Det förebyggande arbetet behöver riktas mot dessa platser och arenor. Det behöver också anpassas till de olika förhållanden som råder på de olika arenorna.

Anmälningar av sexualbrott fortsätter att öka

Anmälningarna av sexualbrott har ökat under en lång tid. Antalet anmälningar ökade under perioderna 2005–2008 och 2016–2020. Därmedellan låg antalet anmälningar på en mer stabil nivå. Mönstret är detsamma både för anmälda våldtäkter och för anmälda fall av sexuella ofredanden.

I NTU var nivåerna på den självrapporterade utsattheten för sexualbrott relativt oförändrad under perioden 2006–2012. Denna period följdes av en ökning fram till 2017, då ökningen avbröts av en viss minskning fram till 2019. Analyser av berättelser från personer som

i NTU uppgett att de utsatts för sexualbrott visar att undersökningen fångar upp allt från kränkande sexuella kommentarer till våldtäkter med både fysisk och psykiskt våld. De sexuella ofredandena har ökat mer markant än de allvarligare sexualbrotten (Brå 2019e).

För att få en bild av om ökningen av anmälningarna speglar en faktisk ökning av sexualbrott har Brå analyserat ett antal olika indikatorer som skulle kunna ligga bakom en faktisk ökning. Ingen av de analyserade indikatorerna antas dock kunna förklara någon särskilt stor del av den faktiska ökningen som i så fall skulle ha förlegat, förutom den ökade användningen av internet (Brå 2019e).¹⁴

Att anmälningarna om våldtäkt ökar bör ses i ljuset av att den juridiska definitionen av våldtäkt har utvidgats och att uppmärksamheten kring sexualbrott ökat. Både lagändringen 2005, som innebar att gärningar som tidigare rubricerats som sexuellt utnyttjande i stället rubriceras som våldtäkt, och den lagändring som trädde i kraft 2018, som innebär att lagen nu bygger på avsaknad av frivillighet i stället för förekomsten av våld, hot eller särskilt utsatt situation, följdes av en ökning av antalet våldtäktsanmälningar. I båda fallen är det enligt Brå svårt att helt avgöra vad ökningarna beror på. Men i båda fallen beskrivs det som rimligt att både lagändringarna i sig och de därtill kopplade samhällsdebatterna bidragit till att öka benägenheten att anmäla dessa brott (Brå 2008a, 2020d).

Också de upprop mot sexualbrottslighet som förekommit under det senaste decenniet kan ha bidragit till en ökad anmälningsbenägenhet av sexualbrott. Uppropen har skickat signaler om att sexualbrott inte ska tolereras, att skulden ska läggas på förövaren i stället för på den utsatta och att man ska våga prata om och anmäla utsatthet för sexualbrott. Inom ramen för dessa upprop har det också riktats kritik mot samhällets, inklusive rättsväsendets, bristande förmåga att hantera sexuella trakasserier och andra sexualbrott som riktas mot kvinnor. Det senaste i raden av sådana upprop var #metoo som kulminerade under 2017 och 2018 och som synliggjorde omfattningen av utsattheten. Två av uppropen, #fatta som lanserades i september 2013 och #tafsainte som lanserades i juli 2016, tycks ha haft en viss effekt på antalet anmälda sexuella ofredanden.¹⁵ Enligt Brå (2019e) kan den ökade

¹⁴ De indikatorer som analyserats är förändringar i det sexuella beteendet, utbud och deltagande i nöjeslivet, demografiska förändringar avseende ålder, kön och andel utrikesfödda i befolkningen.

¹⁵ Uppropet #prataomdet som lanserades under 2010 sammanföll däremot inte med en ökning av antalet anmälningar (Brå 2019e).

uppmärksamheten även ha påverkat benägenheten att tala öppet om sin utsatthet i frågeundersökningar.

Även utbildningsinsatser riktade till rättsväsendets myndigheter för att förbättra bemötandet av sexualbrottsutsatta kan, tillsammans med informationsinsatser likt kampanjen ”Av fri vilja” om den nya sexualbrottslagstiftningen, förväntas öka anmälningsbenägenheten.

Ett ökat inflöde av ärenden innebär en utmaning för rättsväsendet, oavsett om ökningen framförallt kan förklaras av en ökad benägenhet att definiera och anmäla sexuella gärningar som brott, ett faktiskt ökat antal händelser som kan definieras som sexualbrott eller en kombination därav. Sexualbrott är dessutom en brottstyp som till sin karaktär ofta är svåra att utreda och leda till lagföring (Brå 2019f). Att fler anmäler sexualbrott kan förstås som ett uttryck för ökade förväntningar på rättsväsendet vad gäller hanteringen av dessa brott. Det är angeläget att rättsväsendet fortsätter att utveckla sin förmåga att hantera olika former av sexualbrott på ett professionellt sätt.

2.6.2 Våld i nära relation

Enligt Brås kartläggning av utsatthet för brott i nära relationer är nivån av utsatthet lika hög bland kvinnor som bland män. Det framträder t.ex. ingen skillnad mellan män och kvinnor i utsatthet för dagliga hot och trakasserier. Däremot är det enligt kartläggningen vanligare att kvinnor utsätts mer frekvent för våld, för grövre våld och för sexualbrott i nära relation (Brå 2014a).

Att det våld som drabbar kvinnor i högre grad sker inom ramen för en nära relation än det våld som drabbar män återkommer i senare undersökningar. Av de kvinnor som enligt NTU 2020 utsatts för misshandel uppger 35 procent att de utsatts av en närstående. Av kvinnorna som utsatts för sexualbrott (vilket är ett bredare begrepp än våldtäkt) uppger 11 procent att de utsatts av en närstående. Av männen som utsatts för misshandel uppger 15 procent att de utsatts av en närstående (Brå 2020c). Till ”närstående” räknas här sannolikt allt ifrån vänner och familjemedlemmar till partners (Brå 2020e). I statistiken över anmälda brott går det däremot att, för flera brottstyper, få information om anmälan rör brott inom parrelation. Av de fall av misshandel mot kvinnor 18 år eller äldre som anmäldes under 2020

avsåg 47 procent brott i parrelation; motsvarande andel för anmälda misshandelsbrott mot män var 10 procent.

Även om mycket pekar på att en stor del av det våld (särskilt det grova) som begås i nära relationer är riktat mot kvinnor och begås av män, vet vi att det också förekommer att kvinnor utsätter sin manliga partner för våld och att det förekommer våld också inom samkönade parrelationer och i andra nära relationer än parrelationer. En del av det våld och förtryck som utövas mellan närstående är hedersrelaterat och i dessa fall uppstår våldet för att skydda eller återupprätta en familjs eller en större släkts heder och sociala anseende. Det sanktioneras av ett kollektiv och utövas ofta av flera personer. Även pojkar och män är utsatta för den här formen av förtryck och våld och hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning är särskilt utsatta (Socialstyrelsen 2019a).

Det finns också vissa specifika parrelationer som inte givits lika mycket uppmärksamhet och som kan behöva hanteras särskilt, t.ex. ungas parrelationer, äldres parrelationer samt parrelationer där det förekommer missbruk. Det finns än så länge mindre kunskap om omfattningen och karaktären på dessa typer av relationsvåld både inom forskning och praktik. Brå har dock i uppdrag av regeringen att se över arbetet mot våld i nära relationer bland unga samt identifiera vilka kunskapsluckor som finns. Uppdraget ska redovisas senast den 29 oktober 2021 (Ju2020/03036/KRIM). Det är viktigt att öka kunskapen om våld i olika typer av nära relationer, för att på så sätt stärka samhällets förmåga att förebygga denna brottslighet.

Det dödliga våldet i nära relationer riktas mot kvinnor

När det gäller det mest allvarliga våldet som sker inom ramen för en nära relation sticker våldet mot kvinnor ut. Under 2019 konstaterades totalt 111 fall av dödligt våld, i 18 av dessa fall var förövaren en närstående i parrelation till offret. I nästan samtliga dessa fall (16 av 18) var offret en kvinna. Ett annat sätt att beskriva detta på är att under 2019 föll totalt 25 kvinnor offer för dödligt våld, i över hälften av dessa fall (16 av 25) var förövaren närstående i parrelation. I två fall av de konstaterade fallen av dödligt våld mot män (totalt 86 fall), var förövaren en närstående i parrelation (Brå 2020f).

Utvecklingen av antalet fall av dödligt våld mot närstående i parrelation präglas av stora variationer från år till år. En övergripande trend är dock att antalet fall minskat under en dryg 30-årsperiod. Under 1990-talet och delar av 00-talet låg antalet fall av dödligt våld i parrelation på i genomsnitt 20 fall per år, och under perioden 2008–2017 på i genomsnitt 16 fall per år (Brå 2020f). I förhållande till befolkningens storlek var nivåerna relativt stabila mellan 1990 och 2006, för att därefter minska fram till 2013 (Caman m.fl. 2017). Det är dock alltjämt en viktig kriminalpolitisk utmaning att förebygga såväl denna som andra former av dödligt våld.

2.7 Barns och ungas delaktighet och utsatthet för brott

Flera utmaningar kopplade till barns och ungas brottslighet och utsatthet har identifierats. Utmaningarna handlar dels om att förebygga att unga börjar begå brott och rekryteras till kriminella miljöer, dels om att förebygga att barn utsätts för brott. Att ha särskilt fokus på barn och unga i det brottsförebyggande arbetet är angeläget av flera skäl.

Människor är som mest brottsaktiva i ung ålder (Estrada 2017). Samtidigt visar forskning att en tidig lagföringsdebut ökar risken för fortsatt kriminalitet (Brå 2021c). Genom att minska ungas brottslighet kan man påverka mängden brott i samhället generellt, och också påverka hur brottsligheten utvecklas på sikt. Det är också angeläget att minska risken för att barn och unga kommer i kontakt med kriminella miljöer, inte minst mot bakgrund av ett ökat antal unga som misstänks för vissa allvarliga brott under 2010-talet.

Samhället har ett särskilt ansvar att skydda barn från vanvård, utnyttjande och övergrepp. Arbetet på detta område pågår också. Regeringen har bl.a. gett en särskild utredare i uppdrag att föreslå en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck (dir. 2021:29). Utredaren ska ta fram mål för det långsiktiga våldsförebyggande arbetet, på såväl fysiska som digitala arenor, samt identifiera brister och möjliga åtgärder på området. I syfte att nå de uppsatta målen ska utredaren också föreslå åtgärder rörande samverkan mellan berörda aktörer, liksom åtgärder som rör bl.a. skydd, stöd och behandling för barn som upplevt våld. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

Sedan Barnkonventionen trädde i kraft som svensk lag 1 januari 2020 har samhällets skyldighet att bemöta barn som egna rättighetsbärare förtydligats. Barnkonventionen lyfter fram barns rätt att bilda sig en egen uppfattning och uttrycka sina åsikter och få dem beaktade i alla frågor som berör dem. Det är dock så att barn i mindre utsträckning omfattas av trygghetsundersökningar, det finns därför en risk att deras röster inte blir representerade när brottsförebyggande insatser planeras, genomförs och följs upp. Att göra barn och unga delaktiga i det brottsförebyggande arbetet som riktas mot dem, både vid individuella och generella brottsförebyggande insatser, bör prioriteras.

2.7.1 Barn och ungas delaktighet i brott

Enligt självrapportundersökningar och statistik över lagföringsbeslut och misstänkta personer har ungas delaktighet i brott, sett ur ett längre tidsperspektiv, minskat. En minskande andel unga personer – framförallt män – har lagförts för brott mellan 1975 och 2015 (Sivertsson, Nilsson och Bäckman 2019). Även Brås (2013) mätningar av självrapporterad delaktighet i brott bland niondeklassare visar en minskning mellan 1995 och 2011 från 81 till 69 procent. Deltagandet bland niondeklassare i någon form av narkotikabrottslighet varierade däremot under samma period utan en tydlig trend. Efter 2015 visar de mätningar som genomförts på en relativt oförändrad nivå av brottsdeltagande bland niondeklassare (Brå 2020g).

Under 2010-talet ser man i statistiken över misstänkta personer ökningskurvor vid vissa brottstyper i åldrarna 15–20 år. Antalet misstänkta personer i denna ålder har ökat mellan 2011 och 2020 för allvarliga brott såsom mord och dråp samt misshandel med dödlig utgång, brott mot narkotikastrafflagen, rån (inkl. grov), våldtäkt (inkl. grov) och brott mot vapenlagen. Även i lagföringsstatistiken syns ökningskurvor vid vissa brott bland unga. För åldersgruppen 15–17 år har antalet lagföringsbeslut där huvudbrottet var mord och dråp ökat under en tioårsperiod, från i genomsnitt fem beslut per år under 2010–2015 till i genomsnitt nio beslut under 2016–2020. I fråga om brott mot narkotikastrafflagen har det skett en ökning i lagföringar gällande både 15–17-åringar och 18–20-åringar. Sett ur ett längre tidsperspektiv har antalet brott per person ökat bland dem som ändå lagförs och brottsdebuten sker i lägre ålder för både kvinnor och män vid våldsbrott

mot slutet av perioden 1975–2015. Detta gäller även för kvinnor (men inte män) vid stöldbrott (Sivertsson, Nilsson och Bäckman 2019).

Angeläget att minska risken för att barn och unga rekryteras till grov brottslighet

Det är en utbredd uppfattning att brottsligheten går ner i åldrarna och att det blir vanligare att mycket unga personer begår mycket grova brott. På senare tid har det också skett ett antal uppmärksammade fall där unga personer varit inblandade i, eller själva begått, grova brott vilket satt ljus på frågan ytterligare.

Det finns ingen officiell statistik som beskriver brottsdeltagande eller lagföringar bland unga under 15 år. Det går därför inte att undersöka frågan med hjälp av kriminalstatistik. Brå har däremot undersökt vilka debutbrott bland unga som oftare följs av en högaktiv¹⁶ kriminell livsbana. I den senaste undersökningen granskas de som debutlagfördes mellan 2010–2014 och huruvida de lagfördes vid ytterligare tillfällen fram till och med 2019. Utifrån analysen av dessa s.k. strategiska brott framgår att rån, grov stöld och våld mot tjänsteman oftare leder till en högaktiv kriminell bana bland pojkar, medan våld mot tjänsteman och narkotikabrott oftare leder till detta bland flickor (Brå 2021c). Av dem som debuterade i dessa brott blev 17–18 procent av pojkarna, respektive 17–21 procent av flickorna, högaktiva lagöverträdare.

Det är angeläget att minska risken för att barn och unga börjar begå brott och rekryteras in i en livsstil som präglas av grov brottslighet som ofta följs av andra sociala problem. Undersökningar visar tydligt att en tidig brottsdebut ökar risken för fortsatt kriminalitet (Brå 2021c, Ståhlberg m.fl. 2017). Dessa unga riskerar inte bara att själva få en kriminell livsstil och begå grova brott, i den miljön riskerar de dessutom att utsättas för mycket allvarliga brott (Brå 2021c).

2.7.2 Barn och unga är en brottsutsatt grupp

Unga är en grupp som är mer utsatta för brott än andra åldersgrupper. I NTU 2020 beskrivs exempelvis att den självrapporterade utsattheten för brott är högre i de yngre åldersgrupperna än i de äldre. Den

¹⁶ Med högaktiva lagöverträdare menas i studien pojkar som lagförts 9 eller fler gånger, respektive flickor som lagförts 4 eller fler gånger.

totala (samtliga åldersgrupper) självrapporterade utsattheten för olika typer av brott mot enskild 2019 var 23 procent. Motsvarande andel för svarande i åldrarna 16 till 19 år var 37 procent. Mönstret, att den självrapporterade utsattheten i den yngsta åldersgruppen är högre än genomsnittet för befolkningen generellt, återkommer över tid (Brå 2020h).¹⁷ I Brås skolundersökning uppger närmare hälften (48 %) att de under 2019 utsatts för något av de brott som efterfrågas i undersökningen (Brå 2020g).¹⁸ Nivåerna i de två undersökningarna bör inte jämföras med varandra. Men utifrån resultaten framstår det som en angelägen kriminalpolitisk utmaning att arbeta för att förebygga och förhindra att barn och unga utsätts för brott. Några arenor som det är relevant att fokusera på i detta arbete är hemmet, skolan och internet.

Utsatthet i hemmet

Barn och unga som utsätts för våld eller andra övergrepp i sin hemmiljö är särskilt utsatta då förövaren ofta är en förälder eller annan närstående. I en kartläggning av olika former av våld mot barn från 2016 framkommer att 14 procent av de tillfrågade eleverna utsatts för fysisk misshandel av en förälder någon gång i livet och lika stor andel uppger att de upplevt våld i familjen på andra sätt (t.ex. bevittnat våld mot en förälder) (Jernbro och Janson 2016). Studien visar också att en tiondel av eleverna upplevt allvarligt fysiskt våld. Vid sexuella övergrepp är förövaren oftast en jämngammal person. Samtidigt uppger sex procent av eleverna att en förälder eller styvförälder utsatt dem. I båda dessa senare fall är det troligt att övergreppen skett i hemmet (ibid, se även Brå 2020g).

Barn och unga som utsätts för våld i hemmet utsätts ofta vid upprepade tillfällen och våldet får därmed särskilt allvarliga konsekvenser (Jernbro och Janson 2016). Att som barn bevittna brott mellan närstående kan också ge upphov till allvarliga psykosociala konsekvenser (Artz m.fl. 2014, Bris och Sveriges stadsmissioner 2020). De barn och unga som bor med någon med missbruksproblem, psykisk

¹⁷ INTU redogör utsattheten för misshandel, hot, sexualbrott, personrån, fickstölder och bedrägeri uppdelat på olika åldersgrupper. För dessa brottstyper, utom bedrägeri, är utsattheten högst i de yngsta åldersgrupperna. Utsattheten för bedrägeri är enligt NTU 2020 högst för personer i 30-, 40- och 50-årsåldern (Brå 2020a).

¹⁸ I Brås (2020g) skolundersökning efterfrågas utsatthet för misshandel, hot, sexualbrott, rån, olika former av stöld, kränkningar via internet och mobbing.

ohälsa, kriminalitet samt hedersnormer inom familjen är särskilt utsatta (Jernbro och Landberg 2020). Utsattheten är också hög bland de barn som befinner sig i tillfälliga boenden, exempelvis inom barn- och ungdomsvården eller i skyddat boende. Att dessa barn direkt eller indirekt har utsatts för våld innebär att de ofta har ett stort vårdbehov, något som uppmärksammas i direktiven till utredningen om en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn (dir. 2021:29).

Den 1 juli 2021 infördes ett nytt brott, barnfridsbrott, som innebär att det blir straffbart att utsätta ett barn för att bevittna vissa brottsliga gärningar, såsom vålds- och sexualbrott i nära relation. Är brottet grovt döms för grovt barnfridsbrott. Rätten till särskild brottsskadeersättning för barn som bevittnar brott ersätts med en rätt till skadestånd. Uppdraget för den särskilda företrädaren för barn utvidgas också till att omfatta fler åtgärder.

Skolan som brottsplats

Skolan är en viktig aktör i det långsiktiga brottsförebyggande arbetet eftersom en fungerande skolgång utgör en viktig skyddsfaktor mot att hamna i utanförskap och börja begå brott. Men skolan är också en plats där barn och unga utsätts för brott. I kriminalstatistiken går det inte att utläsa var ett brott har begåtts. I Brås skolundersökning om brott ställs dock frågan om detta. I undersökningen framgår att skolan eller skolgården är den vanligaste platsen där niondeklassare, både flickor och pojkar, utsatts för misshandel under 2019 (Brå 2020g). Bland de pojkar som utsatts för fysiska sexuella kränkningar uppger de flesta (70 %) att händelsen inträffat i skolan eller på skolgården.¹⁹ För flickorna är det däremot vanligare att utsättas för sexuella kränkningar i någons hem eller i sammanhang där många samlas (fester, festivaler, konserter, nöjesfält eller liknande) än i skolan, men var femte flicka uppger skolan som brottsplats. Det kan inte uteslutas att dessa upplevelser av sexuella kränkningar skulle utgöra ofredandebrott vid en prövning i domstol. Det är också ganska vanligt att de som upplevt utsatthet för hot uppger att händelsen inträffat i skolan eller i skolmiljö; allra vanligaste är dock att utsättas för hot på internet eller i sociala medier. Det ska dock förtydligas att det här rör sig om skolan

¹⁹ I Brås skolundersökning baseras detta på frågan: ”Har någon tafsat eller tagit på dig på ett sexuellt sätt fast du inte ville det under de senaste 24 månaderna?”

som plats för dessa händelser, det framgår inte om händelserna oftast sker under skoltid eller på fritiden.

Barns och ungas utsatthet på internet

Som tidigare nämnts skapar digitaliseringen av samhället nya arenor att begå och utsättas för brott. Att minska riskerna kopplade till internet utgör en viktig kriminalpolitisk utmaning i allmänhet och kopplat till barns och ungas utsatthet i synnerhet. Internet beskrivs ofta som en arena där ungdomar tillbringar stor del av sin tid, och där vuxna varken har insyn eller kunskap om vad som händer. Flera av de experter som kommittén talat med återkommer till att det behövs mer kunskap om hur ungas utsatthet på nätet ska upptäckas, förbyggas och hanteras.

Barns och ungas utsatthet för vissa typer av brott är i hög grad koncentrerad till internet och till sociala medier. I Brås skolundersökning om brott (Brå 2020g) framkommer exempelvis att en stor del av de hot och de trakasserier som niondeklassare utsätts för sker på internet och i sociala medier; 30 procent av de utsatta pojkarna och 42 procent av de utsatta flickorna uppger internet och sociala medier som brottsplats. Var fjärde elev (25 %) som varit med om att ha tvingats genomföra någon sexuell handling, uppger att det skett via internet eller sociala medier. Ungefär var tredje flicka (30 %) och var femte pojke (20 %) uppger att någon har skrivit kränkande saker om dem på internet de senaste tolv månaderna. 20 procent av flickorna och 17 procent av pojkarna uppger att någon lagt upp bilder eller filmklipp som de inte ville skulle spridas. En genomgång av anmälda händelser av hot och kränkningar mot enskilda över internet visar att i de fall där målsägande är ung (under 18 år) är den utpekade gärningspersonen ofta jämnårig (Brå 2015c).

Internet har också underlättat för vuxna personer som vill komma i kontakt med barn exempelvis i sexuella syften (Brå 2007). En övergripande trend är, enligt Polismyndighetens experter, att sexualbrott mot barn, som tidigare skedde genom utlandsresor, alltmer utförs via internet.²⁰ I studien *Unga, sex och internet – i en föränderlig tid* undersöks bl.a. erfarenheter av sexuella övergrepp mot barn på internet

²⁰ Ett fokus för såväl Polismyndighetens it-brottscentrum som det europeiska cyberbrottscentret (EC3) är internetrelaterade sexualbrott mot barn.

bland gymnasieelever (Svedin m.fl. 2015). En uppföljande analys av undersökningen visar att 23 procent av gymnasieleverna (11 % av pojkar, 33 % av flickor) uppger att någon i vuxen ålder försökt kontakta dem i sexuellt syfte före 15 års ålder (Jonsson och Svedin 2017). Vidare visar analysen att barnen som utsatts för sexuella övergrepp över internet, även om barnet och förövaren inte träffades fysiskt, uppvisar psykisk ohälsa i mycket hög grad. Det indikerar att övergrepp på internet är lika allvarliga som övergrepp som skett utanför internet.

2.8 Ekonomisk och organiserad brottslighet riktad mot välfärdssystemet

En identifierad kriminalpolitisk utmaning är ekonomisk och organiserad brottslighet där en eller flera delar av välfärdssystemen utnyttjas på felaktiga grunder. Dessa s.k. välfärdsbrott har uppmärksammats i statliga utredningar och i rapporter från myndigheter på senare år.²¹ Det finns en stor variation i brottsuppläggen som riktas mot välfärdssystemen. Till exempel förekommer bidragsbrott där en enskild person på felaktiga grunder erhåller bidrag från en myndighet. Andra ärenden rör organiserade och systematiska bedrägerier som genomförts med hjälp av företag under flera års tid (Brå 2015d, 2016d, Nationellt underrättelsecentrum 2019). Enligt en bedömning av statistik från 2018 uppgår de felaktiga utbetalningarna till en summa av mellan 11–27 miljarder kronor årligen (SOU 2019:59, s. 94 f).

Då de största bidragen och ersättningarna betalas ut till arbetsgivare, kan långsiktiga och systematiska utnyttjanden där företag används resultera i stora summor av felaktiga utbetalningar från exempelvis Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Experter som kommittén talat med betonar att företag som används i syfte att erhålla felaktiga utbetalningar eller som är delaktiga i annan ekonomisk brottslighet (se nedan) utgör en konkurrenshämmande faktor mot skötsamma företag i samma bransch. Frågan om felaktiga utbetalningar av statliga stöd har även aktualiserats i samband med pandemin då flera statliga stöd infördes.

Ur ett bredare perspektiv kan välfärdsbrotten ses som en gren av ekonomisk brottslighet, en samling olika brott där de vanligaste som

²¹ Se SOU 2017:37, 2018:14, 2020:35, 2019:59, Ds 2020:28, Dir. 2021:39, Brå 2011a, 2015d, 2016b, 2016f, Ekobrottsmyndigheten 2016, Nationellt underrättelsecentrum (2019, 2020).

utreds är skattebrott och bokföringsbrott (Nationellt underrättelsecentrum 2019). På nationell nivå innebär den ekonomiska brottsligheten en årlig förlust av skatter på över 100 miljarder kronor till följd av olika former av skattefel som härrör från såväl privatpersoner som små-, medel- och stora svenska företag (Skatteverket 2021).

Det är svårt att med hjälp av kriminalstatistiken ge en bild av omfattningen av och strukturen på såväl välfärdsbrottslighet som ekonomisk brottslighet då dessa brott i huvudsak upptäcks genom olika kontrollinstanser hos myndigheter och konkursförvaltare (Korsell 2015). Enligt Ekobrottsmyndigheten (2016) utgör merparten av inkomna ärenden enklare fall där tidigare ostraffade småföretagare gjort sig skyldiga till brott på grund av okunskap, slarv eller annan oaktsamhet. Resterande ärenden gäller brottsupplägg där antingen seriösa bolag använts för att uppsåtligen begå vissa brott, eller att ett bolag skapats och där själva affärsidén är att begå brott (ibid). I en kartläggning av bedrägeribrottsligheten delar Brå (2016b) in välfärdsbedrägerier i tre liknande grupper.

2.8.1 Välfärdsbrottslighetens utmaningar och konsekvenser

De organiserade och systematiska bedrägerierna mot välfärdsstaten är angelägna att uppmärksamma av flera skäl. Felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen kan uppgå till omfattande belopp, och bidrag och ersättningar till företag riskerar skapa en ohederlig konkurrens inom berörda branscher. Vidare bedömer Brå (2015d) att välfärdsbrotten riskerar minska förtroendet för välfärdssystemet och förtroendet mellan grupper i samhället.

Ett flertal utredningar som berört frågan om välfärdsbrottslighet har bl.a. pekat på behovet av stärkt samordning och informationsutbyte mellan myndigheter, liksom mer effektiv kontroll av utbetalningar från de välfärdsstatliga transfereringssystemen (SOU 2020:35, 2019:59, 2017:37). Det gäller även utredningen om möjligheterna att minska risken för brott kopplade till de coronarelaterade stödåtgärderna (Ds 2020:28). Vidare har regeringen i juni 2021 givit en särskild utredare i uppgift att göra en översyn av möjligheterna att stärka det brottsbekämpande arbetet mot bidragsbrott som riktas mot olika utbetalande myndigheter (dir. 2021:39).

I den senaste myndighetsgemensamma lägesbilden om organiserad brottslighet framgår en ökning av vissa former av brott mot välfärdssystemen under de senaste åren (Nationellt underrättelsecentrum 2019).²² Till exempel bedöms användningen av osanna intyg öka. Dessutom tycks missbruk av identiteter för att på oriktig grund få utbetalningar från välfärden ha blivit mer omfattande (SOU 2020:35, s. 118). Kontroller av intyg är av stor vikt för de utbetalande myndigheterna då intygen – i synnerhet identitetshandlingar och arbetsgivarintyg – ligger till grund för utbetalningar från välfärdssystemen (Brå 2015d). En relaterad fråga rör felaktiga uppgifter om folkbokföring, vilket kan vara en orsak till felaktiga utbetalningar i utsatta områden (Nationellt underrättelsecentrum 2019). Skatteverket har fått utökad budget att digitalisera folkbokföringskontrollen, och en särskild utredare ska under 2021 föreslå åtgärder i denna fråga (dir. 2019:54).

Medan ett alltjämt pågående problem för utbetalande myndigheter är fusk och oaktsamhet hos enskilda personer och småföretagare, är de mer avancerade brottsuppläggen förknippade med resurskrävande utredningar och rättsprocesser från rättsväsendets sida. Exempel på mer organiserade former av välfärdsbrott är brott avseende assistansersättning samt bidragsbrott mot det statliga tandvårdsstödet och den statliga lönegarantin. Sådana organiserade och systematiska utnyttjanden kan enligt rapporter från Nationellt underrättelsecentrum (2019, 2020) vara kopplad till annan organiserad brottslighet. Samtidigt pekar Ekobrottsmyndighetens lägesbild även på kopplingar mellan kriminella personer och legal näringsverksamhet. Ekonomisk brottslighet är ett attraktivt område med lägre, jämfört med narkotikahandeln, upptäcktsrisk och straffsatser (Ekobrottsmyndigheten 2016). Vidare visar en rapport från Brå att gränsen mellan ekonomisk och annan organiserad brottslighet är mindre tydliga under 2000-talet, där t.ex. personer med våldskapital även är en del av den mer traditionella ekonomiska brottsligheten (Brå 2017a).

Ofta används företag som verktyg för att begå välfärdsbrott och andra former av bedrägerier och ekonomiska brott, eftersom de utgör en legitim fasad för att dölja den brottsliga verksamheten. Privata utförare har vidare blivit en större del av välfärden vilket innebär att det finns fler verksamheter vars system kan missbrukas (SOU 2020:35).

²² Se även rapporten *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten* (Polismyndigheten m.fl. 2021).

Utmaningen här består i att skapa rutiner och system som försvårar att brott mot välfärdssystemen begås, med eller utan uppsåt.

Välfärdsbrotten präglas även av den teknologiska utvecklingen, där samhällets digitalisering ställer nya krav på utbetalande myndigheters kontrollarbete. Till exempel pekar Nationellt underrättelsecentrum(2019) på att digitaliseringen medfört att organiserad brottslighet kan utnyttja e-legitimation och svårspårade betalningslösningar i olika brottsupplägg. Dessutom möjliggör digitaliseringen mer systematiska, storskaliga och organiserade bedrägerier. Denna ökande komplexitet innebär i sin tur ofta ett omfattande utredningsarbete (SOU 2020:35). Samtidigt lyfter man på flera håll fram att digitalisering (och AI) medför möjligheter till bättre kontroll och till informationsdelning mellan myndigheter i arbetet med att minska felaktiga utbetalningar (SOU 2020:35, 2019:59).

2.9 Narkotikabrottsligheten

En utmaning som återkommer i diskussioner med experter är bekämpandet av narkotikabrottsligheten. Bruk och handel med narkotika är brott i sig, men det finns också tydliga kopplingar mellan narkotikabruk och -handel å ena sidan och annan brottslighet å den andra, inte minst när det gäller gäng- och nätverksbaserad brottslighet och därtill kopplade skjutningar.

I Brås rapport om narkotikamarknader framgår att kriminella aktörers förmåga att smuggla narkotika är beroende av bl.a. organisationsgrad, tillgång till våldskapital och hur många led i distributionskedjan gruppen kontrollerar (Brå 2021h). Brå menar att fler kriminella aktörer än tidigare kontrollerar hela distributionskedjan, från smuggling till försäljning. I rapporten beskrivs två huvudsakliga försäljningsmönster: dels gatuförsäljning på vissa platser, dels internetförsäljning. Internetförsäljningen är enligt Brå sällan knuten till kriminella miljöer eller till annan kriminalitet; drogerna levereras via posten och kundgruppen är, jämfört med gatuförsäljningen, oftare studenter.

En fjärdedel (25 %) av alla lagföringar 2020 utgjordes av brott mot narkotikastrafflagen.²³ Vidare var narkotikabrott/smuggling den vanligaste huvudbrottskategorin bland dem som avtjänar straff på anstalt

²³ Se även kapitel 4. Statistiken baseras på antalet lagföringar under 2020 och inte på personer lagförda för brott.

2020 (Kriminalvården 2021). Även en betydande andel av frivårdens klientel utgörs av personer lagförda för narkotikabrott/smuggling. Till exempel var narkotikabrott/smuggling huvudbrott i 45 procent av de ärenden där påföljden blev skyddstillsyn under 2020. Dessa siffror speglar det faktum att narkotikabrott i huvudsak är ett spanings- och ingripandebrott med hög uppklaringsprocent. Hur många brott som blir kända och utredda är därför en konsekvens av prioriteringar inom rättsväsendets myndigheter snarare än ett resultat av omfattningen av det faktiska bruket eller handeln (Brå 2017a).

Regeringen har gett i uppdrag till Polismyndigheten att förstärka sin bekämpning av illegal handel med narkotika. Uppdraget avser Polismyndighetens arbete mot såväl den öppna droghandeln som den dolda som företrädesvis bedrivs på nätet. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 oktober 2021 (Ju2019/02681). I april 2021 slutredovisades uppdraget att se över postlagens (2010:1045) bestämmelser om tystnadsplikt i syfte att underlätta de brottsbekämpande myndigheternas arbete mot att förhindra illegal handel via post med bl.a. narkotika, vapen och explosiva varor (SOU 2021:29).

Samhällets förmåga att arbeta för ett narkotikafritt samhälle är alltså en angelägen fråga. Här beskrivs utmaningar på narkotikaområdet som olika experter förmedlat till kommittén.

2.9.1 CAN spår en ökning av bruket och pekar på behovet av en effektiv vård och att narkotikapolitikens effekter utvärderas

I ett kunskapsunderlag till kommittén från Centraförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN)²⁴ görs uppskattningen att endast enstaka promille av konsumtionsbrotten anmäls. Enligt CAN:s samlade bild pekar flera källor på ett ökat användande av narkotika under 2000-talet. Dessa källor visar t.ex. ett ökat antal beslag av narkotika av tull och polis, ett större antal personer i behandling och en ökad andel som uppger att de använt cannabis under det senaste året. Deras bedömning är att narkotikakonsumtionen sannolikt kommer fortsätta att öka.

Tillgänglig information pekar på att den största volymen narkotika inte konsumeras av den större gruppen av sporadiska användare,

²⁴ Kunskapsunderlaget finns publicerat på CAN:s och Trygghetsberedningens webbplatser.

utan att volymen efterfrågad narkotika i stället styrs av en mindre grupp med ett mer regelbundet bruk. Efterfrågan i denna mindre grupp kan i sin tur påverkas av den hjälp och vård som samhället kan erbjuda. Om narkotikakonsumtionen minskar i dessa grupper till följd av mer effektiva vårdinsatser skulle det kunna innebära att efterfrågan på narkotika också reduceras. CAN konstaterar vidare att vissa storkonsumenter underhåller sitt narkotikabehov genom att arbeta i distributionskedjan, och då skulle en framgångsrik vård, utöver de rent humanitära vinsterna, även kunna medföra en minskad tillgång till narkotika. En utmaning kopplat till detta är frågan om huvudmannskapet för missbruks- och beroendevården.

CAN framhåller också behovet av att utvärdera narkotikapolitikens effekter, inklusive kriminaliseringen av eget bruk. Det behöver utredas om lagens positiva effekter på användningen står i proportion till den integritetskränkning som beivrandet kan innebära, den eventuella stigmatiseringen och därmed minskade benägenheten att söka hjälp som kan bli en konsekvens samt de resurser som krävs från rättsväsendet för att hantera en stor mängd anmälningar om ringa bruk varje år. Folkhälsomyndigheten (2020) har på regeringens uppdrag lämnat en rad åtgärdsförslag för att förebygga användning samt medicinska och sociala skadeverkningar av narkotika. En av de åtgärder som föreslås är att utvärdera narkotikastrafflagen.

2.9.2 Den narkotikarelaterade dödligheten har minskat men är alltjämt högre än i andra länder

Enligt statistik ur Socialstyrelsens dödsorsaksregister har antalet dödsfall till följd av läkemedels- och narkotikaförgiftningar fördubblats under 2000-talet. Men efter toppåret 2015 har det dock skett en viss nedgång. Nedgången sammanfaller i tid med att Socialstyrelsen fick i uppdrag av regeringen att, i samarbete med Folkhälsomyndigheten, ta fram en åtgärdsplan för perioden 2017–2020 för att minska den narkotikarelaterade dödligheten. Internationella jämförelser av den narkotikarelaterade dödligheten visar dock att Sverige 2019 hade den högsta dödligheten per capita av alla EU-länder, trots att dödsfallen minskat sedan 2015 (Folkhälsomyndigheten 2021). Det finns skillnader i hur de olika ländernas statistik är uppbyggd som skulle kunna påverka resultaten av jämförelserna. Men CAN konstaterar ändå att

Sverige, liksom några andra nordeuropeiska länder, förefaller ha högre dödlighetsnivåer än övriga Europa.

CAN:s bedömning är att de skadereducerande insatser som vidtogs inom ramen för Socialstyrelsens och Folkhälsomyndighetens formulerade åtgärdsplan, samt det faktum att de förgiftningsriskabla fentanylanaloga försvunnit från marknaden, har bidragit till nedgången. I ljuset av vad olika indikatorer på bruket visar, verkar nedgången inte vara kopplad till någon generell nedgång i narkotikaanvändningen. Tvärtom är CAN:s samlade slutsats att det har skett en fördubbling av narkotikakonsumtionen under 2000-talet.

2.9.3 Över hälften av klienterna i Kriminalvården har problem med missbruk av narkotika både före och efter frihetsberövandet

Kriminalvården presenterar en ögonblicksbild av hur missbruket ser ut bland de klienter som var inskrivna på anstalt den 1 oktober 2020 (Kriminalvården 2021). Av samtliga klienter med en pågående fängelseverkställighet hade 58 procent problem med någon form av missbruk. Vidare var narkotikamissbruk vanligast (36 %) följt av blandmissbruk (16 %), dvs. missbruk av både alkohol och narkotika.²⁵ En större andel av männen än av kvinnorna hade problem med narkotikamissbruk (37 respektive 27 %), skillnaderna var mindre gällande blandmissbruk (16 respektive 13 %).

Kriminalvården redovisar också hur stor andel av klienterna i frivården som den 1 oktober 2020 hade problem med missbruk under de senaste tolv månaderna i frihet. I denna grupp hade totalt 63 procent problem med någon form av missbruk. Även här var narkotikamissbruk vanligast (39 %) följt av blandmissbruk (15 %). En något högre andel män än kvinnor hade problem med narkotikamissbruk (39 respektive 37 %) och blandmissbruk (16 respektive 12 %).

Ett fortsatt missbruk efter avtjänat straff kan öka risken att återfalla i brott, särskilt nya narkotikabrott. Det framstår alltså som en viktig utmaning att arbeta för att förebygga missbruk samt att minska återfall i missbruk för att därmed samtidigt minska risken för återfall i narkotikabrott och annan brottslighet.

²⁵ 6 procent hade problem med alkoholmissbruk och 29 procent hade inga missbruksproblem. I 13 procent av fallen saknades uppgifter (Kriminalvården 2021).

Vanligt att narkotikabrottsdömda återfaller i samma brott, men andelen som återfaller har minskat

Kriminalvårdens statistik visar att andelen personer som återfallit i brott inom tre år efter påbörjad verkställighet i frivård har minskat över tid, både totalt sett och bland dem som avtjänat straff för narkotikabrott/smuggling som huvudbrott (Kriminalvården 2021). Bland dem som avtjänat straff för narkotikabrott/smuggling som huvudbrott, och som påbörjade sin verkställighet i frivård under 2008, hade 48 procent återfallit genom en ny kriminalvårdspåföljd inom tre år. Motsvarande andel bland dem som påbörjade sin verkställighet i frivård under 2017 var lägre, 40 procent, och de flesta hade återfallit i samma huvudbrott (23 %). Med undantag för trafikbrott återfaller de som avtjänat straff för narkotikabrott oftare i samma huvudbrott än de som avtjänat straff för andra typer av brott.

2.9.4 Narkotikahandeln pekas ut som ett stort problem i utsatta områden och har stark koppling till gängskjutningar

Enligt Polismyndighetens bedömning är försäljning och distribution av narkotika den brottsliga verksamhet som är mest problematisk i de områden som de kategoriserar som utsatta. Enligt en undersökning som Brå genomfört bland boende i två särskilt socialt utsatta områden verkar upplevelsen av att det begås brott i närområdet påverka känslan av trygghet. De brotts- och ordningsproblem som enligt studien påverkar tryggheten är upplevelsen av att det finns ”gäng som bråkar och stör”, ”buskörning” och ”öppen narkotikahandel” (Brå 2018a). Brås studie av skjutningar i kriminella miljöer visar att narkotikahandel är den dominerande kriminella aktiviteten i dessa miljöer (Brå 2019c). Vidare beskriver Polismyndigheten att den vanligaste grunden till de konflikter som uppstår mellan gäng i dessa områden är just narkotikahandeln (Polismyndigheten 2017a). Brå har poängterat att den illegala drogmarknaden i Sverige inte är unik jämfört med andra europeiska länder och att den därför inte kan vara en huvudförklaring till den höga nivån av dödligt skjutvapenvåld i Sverige (Brå 2021b, se också avsnitt 3.5.1). CAN:s bedömning är att narkotikahandeln som konfliktkälla, och dess våldsrelaterade konsekvenser, kommer kvarstå för rättsväsendet att hantera även kommande år.

Ur ett bredare perspektiv utgör narkotikan en huvudnäring för den organiserade brottsligheten. Hur mycket narkotika som konsumeras varje år är svårt att uppskatta, liksom omfattningen av införseln till Sverige. Slutsatserna kopplade till materialet i Encrochat visar bl.a. att narkotikasmugglingen kan uppgå till nivåer om över 100 ton årligen (Polismyndigheten 2021). Samtidigt är CAN:s uppskattning avseende perioden 2015–2019 lägre, där omkring 15 ton droger årligen beräknas nå den svenska konsumentmarknaden (CAN 2020a).

2.9.5 Narkotikabruk ökar risken att begås och utsättas för brott

Kopplingen mellan alkohol och våldsbrott är sedan länge etablerad inom den kriminologiska forskningen. Kunskapen om i vilken utsträckning de inblandade parterna är alkohol- eller drogpåverkade vid olika typer av brott är dock mer begränsad.

I NTU ställs frågan till dem som utsatts för brott, om de själva var påverkade av alkohol eller om gärningspersonen var påverkad av droger eller alkohol när brottet begicks. Det som mäts är alltså den utsattas upplevelse av om gärningspersonen var påverkad av antingen alkohol eller andra droger, inte om personen i fråga faktiskt var det. I Brås analys av ett genomsnitt av undersökningarna 2005–2013 framgår att gärningspersonen uppfattades vara påverkad av alkohol eller narkotika i över hälften av fallen som rörde misshandel (62 %), hot (52 %), rån (52 %) och sexualbrott (55 %) (Brå 2015e). En högre andel av de manliga gärningspersonerna än de kvinnliga uppfattades som påverkade av alkohol eller droger.

När det gäller frågan om den utsattas egna påverkan efterfrågas bara om hen var påverkad av alkohol, inte av droger. Mellan 14 och 39 procent av de utsatta uppgav att de själva hade varit påverkade av alkohol vid tiden för brottet.

Kommittén har identifierat mäns våld mot kvinnor som en angelägen kriminalpolitisk utmaning. En stor del av detta våld begås inom ramen för nära relationer. Forskning har visat att kvinnor med missbruksproblem kan löpa en förhöjd risk att utsättas för våld i nära relation (se t.ex. Beijer m.fl. 2015). Också utifrån detta perspektiv blir betydelsen av att beakta narkotikamissbruket som en viktig faktor i det brottsförebyggande arbetet tydlig.

2.10 Förändringar i extremistmiljöerna

Säkerhetspolisen har sedan länge särskilt följt utvecklingen av våldsbejakande islamism, våldsbejakande högerextremism och våldsbejakande vänsterextremism. Tillväxten inom extremistmiljöerna har under senare tid varit kraftig. Miljöerna består både av organisationer, löst sammansatta grupperingar och ensamagerande individer. Under 2010-talet har den våldsbejakande islamistiska extremistmiljön ökat betydligt i storlek och bedöms i dag vara den största av de tre. Säkerhetspolisen bedömer även att den våldsbejakande högerextremistiska ideologin attraherar fler än tidigare och flera terrorattentat i världen med högerextremistiska förtecken har inträffat. Säkerhetspolisen gör i årsboken för 2020 bedömningen att attentatshotet från den våldsbejakande högerextrema miljön är på samma nivå som det från den våldsbejakande islamistiska extremistmiljön.

Hoten från de våldsbejakande extremistmiljöerna består både av attentatshot och andra typer av brott – som systematiska våldsbrott, hot och trakasserier – vilka långsiktigt också kan utgöra ett hot mot demokratin. Säkerhetspolisen konstaterar att ett relativt stort antal organisationer med koppling till våldsbejakande extremistmiljöer motar offentliga medel genom statliga eller kommunala bidrag. Den typen av plattformar riskerar att öka extremistmiljöernas handlingsutrymme och bidra till en tillväxt i dessa miljöer. Flera personer har också deltagit i terroristorganisationers verksamhet utomlands samt på olika sätt bedrivit stödverksamhet till dem från Sverige. Medan en handfull personer återvände från konfliktområden under 2020, är det alltjämt ett problem att de lokala miljöerna i Sverige som de reste från finns kvar (Säkerhetspolisen 2021). Det finns enligt Säkerhetspolisen flera exempel på lokal nivå där våldsbejakande extremister genom sina aktiviteter påverkar tryggheten på ett negativt sätt. Vidare bedömer Säkerhetspolisen att det också finns ett ökat intresse för ekofascism bland våldsbejakande extremister i Sverige och i Europa (Säkerhetspolisen 2021, se även FOI 2020).

Som beskrevs i avsnittet om digitalisering har de våldsbejakande extremistiska miljöerna varit skickliga i att utnyttja digitala plattformar för att sprida idéer och rekrytera följare. Den pågående pandemin kan även här ha en påverkan. I tider av social isolering, och med isoleringens psykologiska effekter, finns risk för ökad mottaglighet och exponering för extrema åsikter som uttrycks i sociala medier. Detta

gäller inte minst barn och ungdomar. Sociala medier har en betydande roll för radikaliseringsprocesser till våldsbejakande extremism – de kan ge en känsla av gemenskap, identitet och möjlighet för individer att hämta inspiration.

Digitaliseringen har också gjort extremistmiljöerna globala och tillgängliga för fler. Nya digitala plattformar ger utökade förutsättningar för kommunikation och möjligheter att hitta likasinnade. Enligt Säkerhetspolisen framträder hos alla de tre extremistmiljöerna en tendens till att de ser sig själva i ett internationellt sammanhang, där de stöttar idéer och ideologier snarare än en viss organisation. Vidare finns det tecken på en överlappning mellan extremistmiljöer och organiserad brottslighet och på att lojaliteterna till dessa olika typer av grupper har förändrats. Detta kan skapa nya utmaningar i arbetet med att bekämpa brott med koppling till dessa miljöer (Sturup och Rostami 2017).

2.11 Hur utmaningarna ska prioriteras bestäms av både ideologiska värderingar och kunskap

I detta kapitel har ett brett spektrum av kriminalpolitiska utmaningar presenterats. Dessa har pekats ut av forskare och andra experter som av kommittén ombetts identifiera de viktigaste utmaningarna inom sina respektive områden. Det finns av resursskäl anledning att diskutera hur ytterligare prioriteringar kan göras bland utmaningarna.

Det finns ingen tydlig mall för hur dessa prioriteringar ska göras. Det är dock rimligt att utgå ifrån kriminalpolitikens två övergripande mål, att minska brottsligheten och öka tryggheten. Men vad som avses med dessa mål, och hur de ska uppnås, är inte självklart. Är målet att den generella brottsnivån i samhället ska minska? Eller ligger fokus i första hand på att förebygga och bekämpa en särskild typ av brottslighet, exempelvis den som ökar mest? Andra viktiga mål kan vara att bekämpa den brottslighet som drabbar särskilt utsatta grupper, kostar samhället stora summor pengar, uppfattas som särskilt klandervärd, som hotar att underminera tilliten och sammanhållningen i samhället eller som utgör hot mot demokratin. Liknande frågor kan ställas i relation till målet att öka tryggheten. Är det känslan av otrygghet eller den faktiska risken att utsättas för brott som ska styra vilka åtgärder som vidtas? Ska åtgärderna i första hand ta sikte på särskilt utsatta

eller särskilt otrygga grupper eller på att åstadkomma en generellt acceptabel trygghetsnivå i samhället?

Hur de övergripande målen för kriminalpolitiken ska formuleras mer specifikt är i hög grad en ideologisk fråga. Inom ramen för en kunskapsbaserad kriminalpolitik är det dock rimligt att kopplingen mellan, å ena sidan, ideologiskt formulerade mål och, å andra sidan, de prioriteringar som görs för att möta dessa mål, förankras i kunskap. Här ges några exempel. Låt säga att fokus ska ligga på bekämpandet av brottslighet som ökar. Det finns då stort stöd i forskning och statistik för att exempelvis prioritera bekämpandet av skjutvapensvåld i kriminella miljöer eller på att förebygga och bekämpa internetrelaterad brottslighet. Om målet i stället är att minska den brottslighet som skapar otrygghet ger forskning stöd för att prioritera vissa typer av våld mot kvinnor och viss brottslighet i särskilt utsatta områden. Bekämpandet av mäns våld mot kvinnor och brott mot barn blir rimligt att prioritera om fokus ska ligga på brottslighet som drabbar särskilt sårbara grupper. Om det i stället är tilltron till välfärdssamhället och till det övergripande samhällskontraktet som ska värnas så ligger det nära till hands att prioritera välfärdsbrottslighet och andra typer av ekonomisk brottslighet. Och så vidare.

Sammanfattningsvis kan både formuleringen av de specifika målen för kriminalpolitiken, och de prioriteringar som görs, var för sig baseras på värderingar och ideologi. Inom ramen för en kunskapsbaserad kriminalpolitik är det dock rimligt att mål och prioriteringar baseras på kunskap om brottslighetens och trygghetens utveckling och struktur, om kända orsaker och förklaringar till brottslighet och otrygghet samt om vilka potentiella effekter olika åtgärders kan ha. Om en sådan kunskapsbaserad koppling inte görs finns det risk att debatten och utformningen av det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet baseras på en felaktig problembild och att resurser läggs på felriktade och verkningslösa åtgärder. Om inte denna kunskapsförankring tydligt kommuniceras finns också en risk att kriminalpolitiken, och de åtgärder som vidtas, uppfattas som godtyckliga. Detta gynnar varken allmänhetens förtroende för kriminalpolitiken eller förtroendet för de myndigheter och aktörer som ska förverkliga densamma.

3 Riskfaktorer för brott och förklaringar till brottslighetens utveckling och fördelning

I kommitténs uppdrag ingår att identifiera de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna som samhället står inför nu och under de närmaste åren. Kommittén ska även bistå med underlag till en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik. Detta kapitel behandlar förklaringar till brottslighetens utveckling och fördelning på samhällsnivå, och riskfaktorer för brott på grupp- och individnivå. Beskrivningen utgör ett underlag för att identifiera kriminalpolitiska utmaningar som samhället står inför. Vidare är kapitlet relevant för fortsatta diskussioner om vilken förmåga rättsväsendet och andra berörda aktörer har för att bemöta dessa utmaningar, liksom på vilka sätt forskning och innovation kan knytas till det praktiska arbetet med att förebygga brott. En förutsättning för att minska brottsligheten och öka tryggheten är en förståelse för den mängd riskfaktorer för brott som kapitlet visar på.

Inledningsvis presenteras några utgångspunkter för den fortsatta läsningen av kapitlet. Därefter beskrivs olika perspektiv på brottslighetens utveckling och förklaringar till brottslighetens fördelning på samhälls- och områdesnivå. I framställningen ges exempel på brotstyper som kan belysas genom respektive perspektiv. Sedan beskrivs riskfaktorer med betydelse för brottslighet på individ- och grupp-nivå. Genomgången avslutas med en diskussion där olika perspektiv på gäng- och nätverksbaserad brottslighet och mäns våld mot kvinnor lyfts fram i syfte att visa på komplexiteten i dessa företeelser.

Kapitlet ger en översiktlig bild av en mängd riskfaktorer som är förknippade med ökad risk för att olika individer eller grupper begår brott. Underlaget består av internationell och svensk forskning men

även rapporter från myndigheter och organisationer. I den fortsatta läsningen bör man minnas att ...

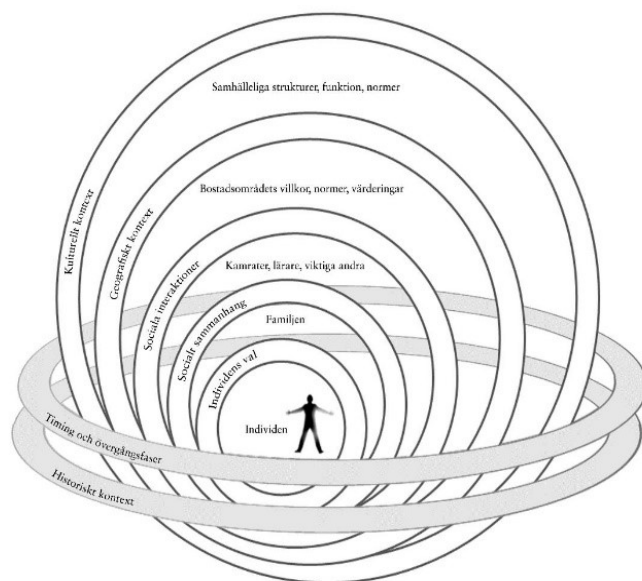
... riskfaktorer inte är samma sak som direkta orsaker (Andershed och Andershed 2005). Alkoholkonsumtion utgör exempelvis en riskfaktor för att någon begår ett brott, men långt ifrån alla som konsumerar alkohol begår brott.

... brottslighet är ofta en ganska ovanlig företeelse sett utifrån demografiska indelningar. Visserligen begår många ungdomar lindrigare brott under uppväxten, men en mindre grupp begår en mycket stor del av brotten, särskilt de grövre (Ring 2017). På ett liknande vis är brottsligheten koncentrerad till en avgränsad och mindre grupp som står för en stor del av brotten, oavsett om man delar upp efter kön, utländsk bakgrund och socioekonomiska faktorer.

... en analys av brottslighetens orsaker behöver ta hänsyn till flera riskfaktorer för att förklara en betydande del av brottsligheten i en given grupp. Det hänger samman med att brottslighet och normbrytande beteende är komplexa sociala och psykologiska fenomen som kan begripliggöras på olika nivåer och i olika kontexter (se figur 3.1).

Att ta flera olika perspektiv i beaktande är därför en förutsättning för att ett heltäckande och effektivt brottsförebyggande arbete ska komma till stånd. Dessutom bör en rad samhällsaktörer engageras i arbetet. Detta utgör viktiga utgångspunkter för ett framgångsrikt arbete med att, genom en långsiktig och brett förankrad kriminalpolitik, minska brottsligheten och öka tryggheten.

Figur 3.1 Nivåer och kontext där risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende bland unga



Källa: Andershed och Andershed 2019.

3.1 Perspektiv på brottslighetens utveckling

I denna del beskrivs faktorer som påverkar hur brottsligheten utvecklas över tid. Här ges förklaringar som rör förändringar i befolkningens rörelsemönster, i normer och värderingar samt i alkoholkonsumtionsmönster. I framställningen förekommer vissa exempel på brottstyper som kan belysas med hjälp av de olika perspektiven.

Förklaringar till brottslighetens utveckling på samhällsnivå utgår från att den totala brottsligheten eller delar av den kan förklaras av breda samhällsförändringar. Samtidigt är det sällan meningsfullt att studera utvecklingen av t.ex. det totala antalet lagförda brott som en enskild enhet. Detta då lagföringar för vitt skilda brott såsom mord och ringa stöld dels ges lika stort utrymme i statistiken, dels då av- och nykriminaliseringar har stor påverkan på mängden lagföringar generellt (von Hofer 2011a). Avkriminaliseringen av fylleri utgör ett svenskt exempel på hur den totala mängden brott minskade till följd av en lagändring.

3.1.1 Förändringar i kontroll- och tillfällesstrukturen

En ofta använd förklaring till förändringar i brottslighetens utveckling på en samhällsnivå är rutinaktivitetsteorin (Cohen och Felson 1979). I korthet innebär teorin att öknings- och minskningar av brottsligheten påverkas av förändringar i tillfällesstrukturen, dvs. samhällsmedlemmarnas levnadsmönster, vilket medför att mängden möjliga brottsliga händelser blir fler eller färre. Enligt perspektivet bör exempelvis en ökad mängd stöldbegärliga varor i omlopp innebära en ökning av stöldbrott¹ eftersom allt fler potentiella gärningspersoner kommer i kontakt med dessa objekt. Samma resonemang kan föras om våldsbrott i det offentliga rummet, som också påverkas av våra levnadsmönster och som kan förväntas öka eller minska beroende på fler eller färre möten mellan människor.

Mängden brottsstillfällen är samtidigt avhängig olika kontrollfaktorer i dessa möten mellan presumtiva gärningspersoner och brottsobjekt (personer eller varor). Sammantaget kan sägas att perspektivet ser individen som rationell, och förutsättningarna för att brottslighet sker kan påverkas genom att öka kontrollen i omgivningen.

Förändringar i tillfällesstrukturen förklarar trender i stöldbrottens utveckling

I kapitel 4 ges en kortfattad beskrivning av stöldbrottens utveckling enligt lagföringsstatistiken. Där framgår att stöldbrotten ökade kraftigt under efterkrigstiden för att sedan minska mot slutet av 1900-talet. Jämförelser med andra europeiska länder visar att andra länder har haft liknande utveckling (Brå 2008b).²

Enligt rutinaktivitetsperspektivet kan dessa förändringar förklaras av den markanta ökningen av mängden stöldbegärliga varor, inte minst via bilismen och den då nya självbetjäningssprincipen. Förklaringsmodellen är direkt användbar när det gäller ökningen av stöldbrott under efterkrigstiden (von Hofer 2011a) men även avseende minsk-

¹ Med stöldbrott avses 8 kap. BrB och våldsbrott avser 3 kap. BrB.

² Det gäller även våldsutvecklingen i Sverige jämfört med andra europeiska länder (se Eisner 2008). En överensstämmelse finns även gällande utsattheten för vålds- och stöldbrott enligt offerundersökningar i Sverige, Danmark, Norge och Finland för perioden 1980–2009 (Lappi-Seppälä och Tonry 2011).

ningen i antalet lagföringar för dessa brott sedan 1990-talet (Aebi och Linde 2010).³

Gällande utvecklingen sedan 1990-talet har den internationella forskningen uppmärksammat att moderna stöldskyddssystem i exempelvis bilar och hushåll har spelat en stor roll för minskningen av antalet stöldbrottsfall överlag (Farrell, Tilley och Tseloni 2014). Den teknologiska utvecklingen har på så vis både brottsalstrande och brottsförebyggande effekter (Sarnecki och Carlsson 2020).

Digitaliseringen – internet som arena för brott och utsatthet

Den fortsatta digitaliseringen innebär förändringar i levnadsmönster, kommunikation och interaktion mellan människor. Den digitala arenan rymmer många möten mellan personer och övervakningen och kontrollen av dessa interaktioner är relativt begränsad. Utifrån dessa omständigheter kan det förväntas att antalet möjliga brottsfall på internet är många.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har publicerat en rad rapporter och analyser rörande brott med it-inslag (se Brå 2015c; 2016c; 2019a; 2019e). Ökningen med närmare 950 procent av anmälningar för sådana brott mellan 2006 och 2015 består till stor del av datorbedrägeri och bedrägeribrott där internet används (Brå 2016c). Andelen anmälningar som avser brott mot person med it-inslag har fördubblats mellan 2006–2014, mestadels på grund av öknings av hot och kränkande meddelanden över internet. I en senare analys framgår att andelen som utsatts för hot och kränkningar på internet under åren 2017–2018 var högst bland unga kvinnor (5 %) och unga män (4 %) (Brå 2019a). Samma analys visar att närmare var fjärde niondeklassare har blivit utsatt för kränkningar i form av att någon har skrivit kränkande saker om dem på internet. Dessutom har sedan 2011 noterats en ökning, dels av anmälningar av sexuellt ofredande via internet, dels av anmälningar av våldtäkt där målsägarna endast haft tidigare kontakt via en dejtingapp (Brå 2019e). Bakomliggande faktorer som påverkar ökningarna är troligtvis den snabba spridningen av smartmobiler som skett sedan 2011 samt ändrade dejtingbeteenden bland yngre.

³ En i sammanhanget relevant fråga rör därmed förutsättningarna för varuhandeln och företagen att genom kontroll upptäcka och minska förekomsten av stöld och svinn.

Samtidigt tyder en studie av Svensson och Oberwittler (2021) på att de ändrade levnadsmönster bland unga som digitaliseringen lett till även bidragit till en minskning av brott. Studien, som analyserar självrapporterad brottslighet bland niondeklassare mellan 1999–2017, styrker tesen att en alltmer digital samvaro bland unga – och en minskning av ostrukturerat uteliv bland unga – haft stor betydelse för en minskning av ungdomsbrottsligheten sedan 1990-talet.

Pandemin och restriktionerna: förändrade levnadsmönster

Ytterligare ett exempel på relevansen av samhällsmedlemmarnas rutiner i förklaringen av brottslighetens utveckling är pandemin. Brå har genomfört löpande analyser av pandemins möjliga konsekvenser på de anmälda brotten. I Brå-rapporten *Pandemins inverkan på flödet i rättskedjan* jämförs perioderna mars–december 2019 och mars–december 2020. Rapporten visar minskningar i antalet anmälningar av miss-handel mellan obekanta, stöld, personrån och bedrägerier i samband med pandemins vågor (Brå 2021d). Rapporten visar även att rättsväsendets myndigheter har förändrat vissa arbetsätt och rutiner till följd av pandemin.⁴ Pandemins inverkan på de anmälda brotten och på flödet genom rättsväsendet är därmed tydlig för vissa brottstyper men inte för alla.

Medan restriktioner och uppmaningar till social distansering minskat utelivet och trängseln i det offentliga rummet kan de förändrade levnadsmönstren också haft andra effekter. Det har exempelvis i den allmänna debatten och bland forskare och praktiker uttryckts oro över en ökning av våld i nära relation till följd av att fler befinner sig i hemmet under större delar av sin vardag. Omläggningar i Polismyndighetens registreringsförfarande vid dessa brott och ett stort mörkertal försvårar dock en bedömning av utvecklingen (Brå 2021d).

Vidare finns en ökad risk för felaktiga utbetalningar av välfärds-system då fler nyttjar dessa till följd av pandemins inverkan på arbetslivet. Samtidigt har digitaliseringen inom de utbetalande myndigheterna medfört ökade möjligheter att motverka fusk, men möjligen också större risker för felaktigheter (SOU 2020:35). Hur långvarig pande-

⁴ Till exempel har Polismyndigheten haft färre kommenderingar i form av statsbesök och idrotts-evenemang och därmed haft större möjligheter att arbeta i yttre tjänst och mer resurser att handlägga ärenden under 2020 jämfört med föregående år (Brå 2021d).

mins inverkan är på olika delar av samhället, och om skillnader i levnads-
mönster är beständiga, är ännu för tidigt att dra några slutsatser om.

3.1.2 Civiliseringsteori

Sett ur ett längre historiskt perspektiv behöver förklaringar på samhällsnivå kunna hantera problemet att definitioner av brottsliga handlingar förändras genom förskjutningar i normer och värderingar kring brott och straff. Över längre historiska perioder blir förskjutningar i synen på olika brott tydlig. Ett uttryck för detta är sänkningen av straffvärdet gällande stöldbrott sedan 1800-talet. Dessa brott betraktades som långt mer klandervärda då jämfört med nu – ett omvänt förhållande ser man när det gäller våldsbrott.

I linje med detta kan utifrån civiliseringsteorin argumenteras att öknings/minskningar av (vålds)brottsligheten över mycket långa perioder förklaras av förskjutningar i normer och värderingar. Enligt perspektivets grundare Norbert Elias (1982a-b) kan samhällsutvecklingen beskrivas som en civiliseringsprocess i vilken både staten och individen formas av ständigt utvecklade normer rörande anständighet och självkontroll. Resonemanget bygger på samhällsutvecklingen sedan medeltiden och fokuserar dels på hur samhällsinstitutioner alltmer övertar mellanmänskliga konflikter genom statliga kontrollinstanser, dels på hur samhällsmedlemmar själva internaliserar en ökad impulskontroll (se också Söderberg 1993; Kaspersson 1998). En konkret konsekvens av detta är att våldsanvändning blir mindre accepterat i det moderna samhället.

Minskad tolerans för våld ...

En central del av civiliseringsteorin rör den minskade toleransen för våld i samhället och mellan människor överlag under de senaste århundradena (von Hofer 2011a). En tydlig indikator för en minskad våldsanvändning utgör nivån av det dödliga våldet, som legat tämligen stabilt med mindre avvikelser sedan 1500-talet trots en omfattande befolkningstillväxt (Kaspersson 1999).⁵

⁵ Två trendbrott kan noteras. Dels en ökning av mord och våldsbrott mellan omkring 1970 och 1990 i såväl Sverige som andra länder (Lehti och Lappi-Seppälä 2014), dels ett ökat antal gängrelaterade mord sedan 1990-talets slut (Sturup m.fl. 2018, se även Khoshnood 2019).

Även andra skeenden talar för en minskad tolerans för våld. Dels har det skett en minskad användning av samhälleligt våld via straffrätten; avrättning och kroppsstraff har avskaffats till förmån för mer humana påföljder. Dels har det skett en rättslig utvidgning av våldsdefinitioner, t.ex. gällande den rättsliga definitionen av våldtäkt (Brå 2019e) och kriminaliseringen av barnaga (se nedan). Andra exempel är en mer sträng påföljdsbestämning avseende ungdomsvåld sedan 1980 (se t.ex. Granath 2007) och höjda straff vid allvarliga våldsbrott 2010 och 2017 (Brå 2014b, prop. 2009/10:147, prop. 2016/17:108). Dessa exempel visar att en minskad tolerans för våld i samhället kan ha ett samband med strängare kontrollåtgärder mot våld.

... inklusive sexuellt våld

I betänkandets fjärde kapitel ges en bild av både anmälningar och lagföringar för sexualbrott, och den ökning av dessa som skett sedan 2010. Den bilden får man också om man ser till nivån av polisanmälda våldtäkter sedan statistiken tillkom år 1950. Jämförs detta mot andra europeiska länder under 2010-talet framgår en högre nivå i Sverige jämfört övriga länder (Brå 2020i).

Sett över en längre period syns mycket låga nivåer av lagföringar för våldtäkt under 1800-talet, som sedan successivt och stötvis ökar sedan omkring 1960-talet (von Hofer 2011b). Utifrån det längre historiska perspektiv som civiliseringsteorin fokuserar på, kan denna utveckling förstås mot bakgrund av faktorer som har varit särskilt framträdande i Sverige.

För det första var kvinnors sociala och rättsliga position under 1800-talet svag. När denna position stärktes blev även rättsskyddet mer omfattande, vilket gett utslag i bl.a. lagföringarna för dessa brott. Ett uttryck för ett allt mer omfattande rättsskydd finns i den flera gånger utvidgade straffrättsliga definitionen av våldtäkt.⁶ För det andra har våldtäkt och andra sexualbrott, i den offentliga debatten, återkommande knutits till frågor om kvinnors utsatthet och till jämställdhet. Normer och värderingar kring dessa frågor har en stor roll också i arbetet med att motverka vålds- och sexualbrott (se t.ex. Brå 2017a).

⁶ Rättsskyddet har på samma vis ökat och definitionerna av våldtäkt breddats sedan 1990-talet när det gäller våldtäkt mot barn (Brå 2011b).

Sammantaget kan sägas att, medan det inte kan uteslutas att ökningen av polisanmälda våldtäkter sedan 1950-talet speglar en faktisk ökning, har både utvidgningen av våldtäktsdefinitioner och det stora utrymmet för dessa frågor i offentlig debatt bidragit till en minskad tolerans för dessa brott och till en ökad anmälningsbenägenhet (Brå 2019e, 2020i).

3.1.3 Alkoholkonsumtion och brottslighet

Forskningen om alkohol och brott på samhällsnivå har i huvudsak berört relationen mellan alkoholkonsumtion och våldsbrott. Här har man sett en historisk samvariation mellan alkoholkonsumtionen och förändringar i flera brottstyper i Sverige. Det gäller främst för mord och dråp samt misshandel men även vissa delar av stöldbrottens utveckling (se von Hofer 2011a). Studier av sambandet mellan alkohol och brott har exempelvis belyst att en restriktiv alkoholpolitik haft en allmänt brottsdämpande inverkan, mätt genom antalet personer dömda för fylleri under och efter motbokstiden (cirka 1916–1955). Perioden visar också den lägsta mord- och dråpnivån under 1900-talet (ibid).

Alkohol och våld ur ett historiskt perspektiv

Utifrån historisk forskning kan man se att alkoholkonsumtionen haft stor betydelse för våldsutvecklingen⁷ i såväl Sverige (Lenke 1990) som i Danmark, Finland och Norge (Österberg och Karlsson 2011). Den totala alkoholkonsumtionen har visat sig samvariera med såväl mord- som misshandelnivån från slutet av 1800-talet fram till början av 2010-talet (se även Lethi och Sirén 2018). Till sammanhanget hör att den stora majoriteten av våldsbrott begås av män.

Mer specifikt går det att särskilja den totala alkoholkonsumtionen i ett land, den restaurangrelaterade konsumtionen och den bland högkonsumenter. Utifrån denna uppdelning vet man att öknings i den totala konsumtionen (liksom avseende restaurangkonsumtionen) är förknippat med öknings i antalet mindre grova våldsbrott i det offentliga rummet. På ett liknande vis påverkar förändringar i grup-

⁷ Notera att avsnittet avser våld som kommer till rättsväsendets kännedom och fångar därmed mindre väl utvecklingen av t.ex. det våld som sker i hemmet.

pen högkonsumenter i stället den grövre våldsbrottsligheten (Lenke 2009).

När totalkonsumtionen av alkohol och våldsbrott jämförs mellan 222 länder framträder däremot inte ett tydligt samband mellan de två (Lehti och Lappi-Seppälä 2014). Samma resultat återfinns gällande alkohol och ungdomsvåld i olika länder (Felson m.fl. 2011). Sambandet mellan alkohol och våld är därmed kulturellt betingad och särskilt framträdande i Sverige och omkringliggande länder.

Trender i ungas dryckesmönster och alkoholrelaterade problem

Vid jämförelser mellan länder brukar man skilja mellan s.k. våta och torra dryckeskulturer (CAN 2020b). Sverige har traditionellt hört till den senare vars kännetecken är låg totalkonsumtion, ett berusningsinriktat dryckesmönster och en restriktiv alkoholpolitik. Våta dryckeskulturer kännetecknas i stället av en hög totalkonsumtion, mindre grad av berusningsdrickande och en avsaknad av statligt styrd alkoholpolitik.

Mot bakgrund av detta visar självrapporteringsdata från de mätningar som genomförs av Centraförbundet för alkohol och narkotikaupplysning (CAN) att alkoholkonsumtionen i Sverige långsamt förändrats sedan millennieskiftet mot en mer blandad dryckeskultur (CAN 2020c). En jämförelse mellan 2004 och 2019 visar exempelvis att både konsumtionen bland unga och berusningsdrickandet överlag har minskat. En konsekvens av detta är att totalkonsumtionen inte är lika lämplig som tidigare som en indikator på våldsbrottens utveckling på samhällsnivå. Men även om både konsumtionen bland unga och alkoholrelaterade problem överlag har minskat mellan 2004 och 2019, kvarstår en tydlig relation mellan å ena sidan högkonsumtion av alkohol och å andra sidan våld och annan alkoholrelaterad problematik (CAN 2020d).

3.2 Perspektiv på brottslighetens omfattning och fördelning

Ovan behandlas olika perspektiv på brottslighetens utveckling. I det följande beskrivs förklaringar av brottslighetens omfattning och fördelning mellan olika grupper och geografiska områden. Här behandlas

strukturella socioekonomiska faktorer, social desorganisation och brottslighetens geografiska fördelning samt teorin om allmänprevention.

3.2.1 Strukturella socioekonomiska faktorer

Det finns i dag en bred samsyn kring att barn och ungas uppväxtvillkor ska vara jämlika och inte utgöra hinder i deras utveckling. Trots detta visar forskning på att socioekonomiskt utsatta grupper löper större risk att hamna i socialt utanförskap. Forskning som utgår från ett ojämlikhetsperspektiv utgår generellt från tanken att samhällsstrukturer bidrar till frustration hos dem som saknar ekonomiska medel och livschanser att uppnå kulturellt accepterade livsmål (Merton 1938). Kriminalitet blir utifrån detta synsätt ett icke-konformt alternativ för individer att nå de allmänt etablerade livsmålen kring individuell framgång.

Man pekar i dag ofta på att svaga materiella och sociala resurser begränsar livsvillkor och möjligheter att under livet etablera sig på arbetsmarknaden och nå goda socioekonomiska förutsättningar (Bäckman och Nilsson 2011a). En socioekonomisk utsatthet under uppväxten har också stor betydelse för brottslighet och annan social problematik senare i livet och det sker ofta en ansamling av dessa problem i familjer med utsatta livsvillkor (Bäckman m.fl. 2020).

Internationella jämförelser utifrån socioekonomiska faktorer

Man har i studier jämfört länders brottslighet och ställt detta mot olika socioekonomiska faktorer. Den internationella litteraturen ger visst stöd åt att ökad arbetslöshet och en försämrad löneutveckling är förknippat med öknings i stöldbrott men däremot inte våldsbrott (Chalfin och McCrary 2017, Chalfin och Raphael 2011). I en studie av Savolainen, Hughes och Bjarnason (2013) jämförs ungdomsbrottsligheten i 33 länder med olika nivåer av socioekonomisk ojämlikhet. Studien visar att länder med välutvecklade välfärdssystem och låg fattigdom uppvisar större skillnader i brottslighet mellan socioekonomiskt utsatta och mer bemedlade grupper. Resultaten talar för att socioekonomisk utsatthet har en betydande inverkan på ungas brottslighet i länder som Sverige.

Sett ur ett globalt perspektiv framträder ekonomisk ojämlikhet som en delförklaring till varför länder har olika mordnivå (Elgar och Aitken 2010, Nivette 2011, Lehti och Lappi-Seppälä 2014). Denna relation är däremot svag då europeiska länder jämförs sinsemellan, vilket delvis förklaras av att länder med utvecklade välfärdssystem tenderar att ha lägre mordnivåer överlag (se Kim, Seo och Hong 2020). När välfärdsåtgärders betydelse för mordnivån undersöks i en studie av 18 OECD-länder, framgår att ekonomiskt stöd vid inkomstbortfall har en klart dämpande effekt på mordnivån (Rudolph och Starke 2020).

Ogynnsamma uppväxtvillkor en risk för socialt utanförskap

Majoriteten av ungdomar och unga vuxna i Sverige har goda uppväxtvillkor men ojämlikheten har, enligt en kunskapsöversikt från Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (2018) ökat under de senaste 30 åren. Omfattningen av den ökande ojämlikheten har diskuterats och skiljer sig beroende på hur fördelningsanalyser genomförs. Om exempelvis kapitalvinster exkluderas kvarstår den långsiktiga trenden mot ökade inkomstskillnader men Gini-koefficientens ökningstakt minskas (SOU 2019:65). I en analys av de mått som ligger till grund för fördelningsanalyser pekar långtidsutredningen (SOU 2019:62) på att de stigande inkomstskillnaderna sedan 1990-talet i viss mån överdrivs på grund av hur vinster från kapital, räntor och utdelningar beräknas i statistiken.

Låg ekonomisk standard påverkar levnadsvillkor överlag, med ökad risk för psykisk ohälsa, brottslighet, otrygghet, arbetslöshet och en rad andra negativa förhållanden. Samtidigt är rörligheten i inkomster i Sverige bland de högsta ur ett internationellt perspektiv, vilket tyder på en relativt hög jämlikhet i människors möjligheter (SOU 2019:65). Inom kriminologisk forskning ser man att skillnaderna i brottslighet mellan resurssvaga och resursstarka ökat. I en analys av statistik från 1973–2017 visar Bäckman m.fl. (2020) att unga män och kvinnor från låginkomstfamiljer under 2017 löpte sju respektive fem gånger högre risk att lagföras för brott jämfört med dem vars familjer har höga

inkomster.⁸ I samma undersökning framträder mycket stora skillnader i antalet lagföringar, både avseende stöld och våldsbrott, när ungdomar som växt upp i låginkomstfamiljer jämförts med andra grupper i samma ålder. Låg inkomst kan i sammanhanget ses som en indikator på familjens resursbrister och sociala problem. En kombination av flera sådana problem har en stor betydelse för ungdomarnas brottslighet.⁹

Socialstyrelsen har undersökt brottsligheten bland ungdomar (15–19 år) födda 1975, 1980 och 1985 mot bakgrund av en rad uppväxtförhållanden (Socialstyrelsen 2013). Undersökningen visar bl.a. att pojkar som växt upp i familjer som haft ekonomiskt bistånd under åtminstone tre år under uppväxten har en fyra gånger högre sannolikhet att lagföras två eller fler gånger under tonåren jämfört med gruppen utan bistånd. För flickor som växt upp i familjer som haft ekonomiskt bistånd är det, beroende på födelseår, mellan tre och åtta gånger högre sannolikhet att lagföras flera gånger. Man har även påvisat att såväl upplevd som reell socioekonomisk utsatthet är förknippat med en ökad risk för lagföring för brott (Alm och Estrada 2018). Svensk forskning visar därmed på en koppling mellan socioekonomisk status och brottslighet.

Barnombudsmannens (2018) rapport om utanförskap pekar på att ojämlikheten ökar också bland barn och att socioekonomisk utsatthet ofta är knutet till var man bor. Den visar också att barn med utsatta livsvillkor har lägre förväntningar på framtiden och känner sig otrygga i närområdet. Vidare visar internationell forskning på att barn vars föräldrar har dömts för brott själva uppger en mer omfattande brottslighet än dem med föräldrar som inte är dömda (Besemer, Farrington och Biljeveld 2017).

I studier av brottslighet och annan problematik över hela livet framträder en bild där den mest brottsbelastade gruppen har upplevt en rad riskfaktorer under både uppväxt och i vuxen ålder. Man talar därför om en s.k. kumulativ ofärd, där utsattheten för riskfaktorer innebär en hög risk för ytterligare riskfaktorer (Sampson och Laub 2005). Både brottslighet och socialt utanförskap bidrar till den kumulativa

⁸ Bland de unga som tidigt lagförs ser man också en hög överdödlighet. I en Brå-rapport framgår att bland tidiga brottsdebutanter som senare blev högaktiva lagöverträdare var överdödligheten bland kvinnor 25 gånger större, och bland män 11 gånger större än förväntat jämfört med normalpopulationen (Brå 2021c, se också Socialstyrelsen 2013).

⁹ Detta stärks av att måtten på låg resp. hög inkomst i studien var att familjen under minst två uppväxår (15–17 år) tillhörde den tiondel med lägst resp. högst inkomst. Det är därför sannolikt att låginkomstgruppen har andra resursbrister och sociala problem närvarande.

ofärden och för med sig ytterligare negativa konsekvenser, exempelvis svag arbetsmarknadsanknytning.

Arbetsmarknadsanknytning, en skydds- och riskfaktor

Personers arbetsmarknadsanknytning kan utgöra både en risk- och en skyddsfaktor i förhållande till brottslighet. Man vet t.ex. att en god anknytning till arbetsmarknaden är en skyddsfaktor mot brottslighet (Sampson och Laub 2005). Samtidigt kan sämre levnadsförhållanden och sämre arbetsmarknadsanknytning i vuxen ålder vara en konsekvens av brottslighet och annan social problematik under uppväxten (Bäckman och Nilsson 2011b). Särskilt hög risk för att helt sakna arbetsmarknadsanknytning har de som lagförts i både ung och vuxen ålder. I en studie av Bäckman, Estrada och Nilsson 2018 gällande fängelsestraffets konsekvenser för arbetsmarknadsanknytning fann man att personer med inkomst innan fängelsevistelsen hade en sämre arbetsmarknadsanknytning åren efter vistelsen än innan. Personer utan inkomst innan fängelsevistelsen hade en lika svag arbetsmarknadsanknytning också efter vistelsen.

3.2.2 Social desorganisation och brottslighetens geografiska fördelning

Brottslighetens koncentration till olika stadsdelar har varit en aktuell fråga i offentlig debatt, forskning och i förhållande till polisiära kategoriseringar av områden som kräver särskilda insatser. Kunskap om hur brottsligheten är fördelad över olika geografiska områden är användbar vid planering och genomförande av såväl långsiktiga brottsförebyggande insatser som vid operativt polisiärt arbete. Denna kunskap har också bidragit till ett stort fokus på den brottslighet som finns i städerna. En brett förankrad kriminalpolitik bör dock även anlägga ett glesbygdsperspektiv.

En vanlig teoretisk utgångspunkt när brottslighetens geografiska fördelning studeras är att den sociala sammanhållningen i ett område har betydelse för hur väl den sociala kontrollen förmår personer att avstå från brott. Det kan uttryckas som att den sociala desorganisationen ökar i takt med att den sociala sammanhållningen och kontrollen minskar (Alzheimer 2007). Ett antagande utifrån detta teoretiska

perspektiv är att en social och kulturell mångfald leder till fler konflikter, sämre social sammanhållning, och därmed till lägre nivåer av social kontroll och till högre nivåer av brottslighet.

I detta avsnitt ges först en bild av internationella jämförelser där man använt olika mått på social desorganisation. Därefter behandlas vilka faktorer som bidrar till goda och utsatta livsvillkor på områdesnivå och slutligen riktas fokus mot särskilt brottsutsatta platser samt brottslighet och brottsutsatthet i glesbygdsområden.

Goda och utsatta livsvillkor: risk- och skyddsfaktorer på områdesnivå

I boken *Att vända utvecklingen* diskuterar en rad forskare orsakerna till och konsekvenserna av socialt utsatta områden, liksom möjligheterna att vända utvecklingen (Gerell m.fl. 2020). Författarna betonar att både strukturella ekonomiska faktorer och segregationsprocesser har lett till en koncentration av familjer och grupper med utsatta livsvillkor i vissa områden.¹⁰ Etnisk segregation har även generellt visat sig vara relaterat till sämre skolbetyg (Bygren och Szulkin 2010), vilket i sin tur är en riskfaktor för brott (Ring 2017). Allmänt utsatta livsvillkor är också förknippat med en försämrad förmåga hos såväl gruppen som samhällets institutioner att hantera olika problem i området. Mot bakgrund av detta presenterar Hallin och Westerdahl (2020) en rad utmärkande drag för områden med goda respektive utsatta livsvillkor (se tabell 3.1).

Tabell 3.1 Grundläggande aspekter av människors livsvillkor

Goda livsvillkor	Utsatta livsvillkor
Representation	Icke-representation
Erkännande	Missaktning
Känsla av sammanhang	Alienation
Materiell och ekonomisk trygghet	Fattigdom, trångboddhet, brister i utbildning
Fysisk säkerhet och trygghet	Fysisk osäkerhet och otrygghet
Omsorg och emotionell trygghet	Brister i omsorg och emotionell otrygghet
Fysisk och psykisk hälsa	Fysisk och psykisk ohälsa

Källa: Gerell m.fl. 2020

¹⁰ Resultat från en studie av barn födda 1975–1989 i Stockholm, Göteborg och Malmö talar för att familjemässiga faktorer (föräldrars inkomst, utbildningsnivå m.m.) men inte områdesfaktorer har betydelse för våldsbrott och missbruk (Sariaslan m.fl. 2013).

En annan definition av utsatta områden har utarbetats av Polismyndigheten (2015, 2017a). Här anges att utsatta områden har en låg socioekonomisk status och att det i dessa områden sker indirekta och direkta påtryckningar av kriminella mot den omgivande sociala kontexten och att det inte sällan förekommer en öppen narkotikahandel. Ett särskilt utsatt område kännetecknas dessutom av en systematisk användning av hot och våld, liksom av risken för parallella samhällsstrukturer och inslag av extremism. Tryggheten, benägenheten att anmäla brott och medverka i rättsprocessen påverkas negativt i dessa områden.

Av dessa försök att definiera utsatthet på områdesnivå utgör såväl ekonomiska som sociala förhållanden viktiga delar för att uppnå allmänt goda livsvillkor. Det är också viktigt att de boende upplever trygghet och känner sig representerade och sedda. Problembilden är komplex och en rad samhällsaktörer behöver samverka för att uppnå dessa mål.

Brister i kollektiv förmåga riskerar framväxt av kriminella strukturer

Av både Polismyndighetens rapporter och forskningen om utsatta områden framgår att brottsligheten är en del av en större social problembild i utsatta områden. Man talar i dag ofta om den kollektiva förmåga som finns i områden (Hallin och Westerdahl 2020). Med detta menas den gemensamma förmåga hos individer, grupper och samhällsaktörer att ingripa och lösa olika sociala problem i närområdet (Gerell, Hallin och Nilvall 2020). Förmågan är avhängig bl.a. socioekonomisk och etnisk segregation, som ökar avståndet och försvårar kommunikation och samarbete mellan grupper. Detta minskar i sin tur den sociala kontrollen i området (Gerell 2017).

Den bristande kollektiva förmågan i utsatta områden riskerar att medföra att s.k. kriminella strukturer uppstår och upprätthålls. Härigenom finns en ökad risk att barn och ungdomar dras in i aktiva kriminella nätverk och gäng (Hallin 2020). En uppskattning gör gällande att omkring en procent av de boende ingår i kriminella nätverk (ibid). Kriminaliteten är i huvudsak knuten till en liten grupp unga män, men den kan ha en starkt negativ inverkan på tryggheten i närområdet. Den gäng- och nätverksbaserade brottsligheten behandlas mer utförligt i avsnitt 3.5.1.

Särskilt brottsutsatta platser

Vid analyser av den geografiska fördelningen av brottsligheten har man funnit skäl att inte endast studera bostadsområden utan också enskilda platser med särskilt hög koncentration av brottslighet (Gerell 2017). Dessa s.k. hot-spots kan vara en eller flera adresser, ett kvarter eller andra platser där t.ex. narkotikahandel bedrivs (Polismyndigheten 2017a, 2018). Genom att inrikta polisiära eller andra insatser mot sådana platser kan man bl.a. öka risken att brott upptäcks och försvåra att begå brott (Thorén, Tolsheden och Gerell 2020).

Litteraturen på området är omfattande och forskning från USA dominerar. Två genomgångar av internationell litteratur kring hot-spots har gjorts av Braga m.fl. (2012, 2019, se också Brå 2010), varav den senare också innehåller svensk forskning. Sammantaget framgår att koncentrationen av brottslighet till hot-spots är ett generellt fenomen och att riktade polisiära insatser har en brottsförebyggande inverkan.

Brottslighet och otrygghet i glesbygd

Mycket forskningsmässigt fokus har riktats mot brottslighetens omfattning och struktur i förhållande till storstadsområden och inte till glesbygdsområden. Det gäller särskilt de frågor som uppmärksammas i den offentliga debatten, exempelvis den gäng- och nätverksbaserade våldsbrottsligheten. Ett glesbygdsperspektiv synliggör vikten av frågor som tillgången och avståndet till polis och andra samhällsfunktioner, liksom vilka lokala brottsförebyggande frågor som är specifika för mindre befolkade kommuner.

Det finns ett klart underskott av forskning om brottsligheten i glesbygd. De studier som gjorts använder anmälningsstatistik och självrapporterad brottsutsatthet. När utvecklingen av brottslighet och otrygghet i glesbygd jämförs mot den i mindre, större och storstäder framträder dock en stor överensstämmelse överlag (Brå 2017a, 2020a). Samtidigt är utsattheten för brott i regel lägre för de allra flesta brotstyper i glesbefolkade kommuner jämfört med storstäder och större städer. Vad gäller personrån är det den brotstyp där skillnaden mellan glesbygd och storstäder är störst, medan bilstöld uppvisar minst skillnad. Överlag har däremot nivåskillnaden i utsatthet för brott mel-

lan glesbygd och mer befolkade områden minskat sedan 1990-talet fram till 2015 (Ceccato och Dolmén 2011, Brå 2017a).

Man ser även lägre nivåer av oro och otrygghet för brott på landsbygd jämfört med storstäder och större städer. Även denna nivåskillnad har minskat mellan 2005 och 2015 (Brå 2017a).

Utmaningar för brottsförebyggande arbete i glesbygd

Att kommuner har olika lokala brottsproblem och förutsättningar att hantera dessa är tydligt. Det brottsförebyggande arbetet organiseras även på olika sätt (SOU 2021:49). I Brås (2021e) rapport om brottsförebyggande arbete i Sverige presenteras underlag från kommuner år 2020. Av denna rapport framgår att de flesta kommuner både har ett lokalt brottsförebyggande råd (90 % av de svarande) och har gjort en kartläggning av lokala brottsproblem under det senaste året (66 %).

I fråga om brottsförebyggande arbete på landsbygd har Brå även visat att den brottsförebyggande samordnaren i landsbygdskommuner ägnar i genomsnitt hälften så stor del av sin arbetstid åt detta arbete jämfört med samordnaren i andra kommuner (Brå 2020j). Vidare har landsbygdskommuner i mindre utsträckning än i andra kommuner kartlagt den lokala problembilden det senaste året, genomfört orsaksanalyser av brottsproblem och följt upp problemen med någon åtgärd. Dessutom har ingen av samordnarna i landsbygdskommuner akademisk utbildning, till skillnad från 27 procent i andra kommuner.

De särskilda utmaningar som kan prägla brottsförebyggande arbete i glesbygdskommuner har till viss del berörts inom forskningen. Till exempel har tillgången till polisstationer och brottsförebyggande arbete behandlats, men hur omorganiseringen av Polismyndigheten har påverkat situationen är oklart. Lindström (2015) visade på en trend före omorganiseringen där antalet poliser i glesbygd minskade mellan 2001 och 2012. I en studie från 2019 av Ceccato och Stassen framgår att omkring 90 procent av befolkningen har en polisstation inom 20 minuters bilfärd.

Man har även belyst frågan om skillnader i brottsförebyggande arbete i glesbygd. Enligt intervjuer med representanter från glesbygdskommuner visar Ceccato och Dolmén (2013) på stora skillnader i omfattningen och i hur aktiv samverkan mellan olika brottsförebyg-

gande aktörer är. De pekar även på att problembilden ser olika ut, exempelvis gällande semesterorter med stor säsongsvariation i antal anmälda brott, samt på svårigheter att förankra brottsförebyggande projekt som utformats efter förhållanden i storstadsområden.

3.2.3 Allmänprevention och moralbildning genom lagstiftning

Ett grundläggande perspektiv i straffrätten är tanken om straffets allmänpreventiva effekt. Med detta avses att samhällets straff för kriminaliserade handlingar fungerar brottsförebyggande överlag. En utgångspunkt är att brottslighet sker till följd av en rationell kalkyl hos den presumtiva gärningspersonen. Allmänprevention genom straffhot riktar därmed inte mot en specifik individ utan är tänkt att fungera avskräckande för hela befolkningen (Jareborg och Zila 2010).

Medan allmänprevention i sig inte är en uttalad teori om brottslighet, ingår det ändå i avsnittet då det vilar på antaganden om människors benägenhet att begå brott. Dessutom har en stor mängd forskning närmast sig frågan huruvida avskräckning och andra allmänpreventiva effekter kan vara en grund för att avhålla potentiella gärningspersoner från brott. Effekter kan studeras med tanke på straffens stränghet (längd på fängelsevistelse), förutsägbarheten i att ertappas och bli lagförd för brott samt hur nära i tid en påföljd infaller i förhållande till brottstillfället (Chalfin och McCrary 2017).

Allmänpreventionens effekter enligt internationell forskning

Genomgångar av omfattande internationell litteratur visar endast svagt stöd för allmänpreventiva effekter av mer stränga straff i form av längre fängelsestraff (Durlauf och Nagin 2011; Chalfin och McCrary 2017). Ett något bättre stöd för en effekt ser man vid lindrigare normbrytande beteende (t.ex. trafikbrott, ringa stöld m.m.) jämfört med grovare brottslighet såsom sexualbrott, våldsbrott och mord. Detta förhållande kan förklaras av att straffhotet innehar en viss moralbildande effekt som fungerar bättre vid stöld- eller andra brott som begås av rationella skäl, men inte avseende våldsbrott som ofta begås i affekt (Dölling m.fl. 2009). Samtidigt vet man att det finns skillnader både i hur personer uppfattar och uppskattar upptäcktsrisk i olika situationer, men också

olika grad av förståelse för vilka påföljder som följer av olika brottsliga handlingar (Apel 2013).

Det finns ett forskningsmässigt stöd för att ökad sannolikhet för upptäckt, exempelvis genom utökad polisär verksamhet riktad mot särskilt utsatta platser (s.k. hot-spots, se avsnitt 3.3.2 ovan), ger brottsförebyggande effekter (Durlauf och Nagin 2011; Chalfin och McCrary 2017). Sådana resultat är i linje med den teoretiska utgångspunkten att brottsligt beteende är ett övervägande mellan möjlighet för egen vinning och risken för upptäckt.

Moralbildning genom lagstiftning

Som redan har framkommit i andra delar av kapitlet har normer och värderingar kopplade till brott och straff en stor betydelse för vilka gärningar som kriminaliseras. Lagstiftningen befäster därmed i lag de normer som redan i hög grad finns representerade i befolkningen. Lagstiftningen anses också verka moralbildande så att strafflagstiftning kan bidra till att etablera nya normer, med förhoppningen att dessa internaliseras av samhällsmedlemmarna¹¹ (Jareborg och Zila 2010).

Ett svenskt exempel på lagstiftning med moralbildande effekt utgör frågan om barnaga. Efter att föräldrars rätt att aga sina barn togs bort ur föräldrabalken år 1966, förbjöds barnaga helt år 1979. Man har kunnat se stora förändringar i både föräldrars syn på barnaga, liksom i förekomsten av barnaga. Från att över hälften av tillfrågade föräldrar var positiva till barnaga år 1960, sjönk detta till under 10 procent vid millennieskiftet (Modig 2009).

Ett senare exempel utgör samtyckeslagen, som delvis motiverades genom att lagens normativa funktion kan påverka befintliga värderingar i samhället. Lagen tycks redan ha gett effekter såtillvida att fler händelser anmäls och lagförs enligt Brås (2020d) uppföljning av frågan. I en studie av förekomsten av våldtäktsfall i media, visar Nilsson (2020) på hur uppmärksammade fall av gruppvåldtäkter spelade en stor roll för den offentliga debatten som föregick samtyckeslagen. Sammantaget har normer en betydande roll för tillkomsten av lagar, vilka i sin tur i någon mån har en normbildande effekt.

¹¹ För en diskussion kring hur lagen fungerar kommunikativt och att olika grupper kan vara olika mottagliga för denna kommunikation, se Mathiesen (2006).

3.3 Riskfaktorer för brott på individ- och gruppnivå

I den följande genomgången presenteras olika riskfaktorer som är förknippade med brottslighet. Avsnittet är uppdelat i sektioner om ålder, psykisk ohälsa, kön och utländsk bakgrund.

3.3.1 Ålder och brott

Att ställa befolkningens brottslighet mot ålder är givande eftersom ett tydligt mönster visar sig. Brottsligheten är mycket skevt fördelad, och den mest brottsaktiva gruppen i samhället är ungdomar (Moffitt 1993, Estrada 2017). Med hjälp av aktuella självrapporteringsstudier vet man att drygt hälften av eleverna i årskurs nio uppger att de varit delaktiga i något brott (Brå 2020a). För de allra flesta minskar delaktighet i brott påtagligt i och med övergången till vuxenlivet (Estrada 2017). Samtidigt utgör en tidig brottsdebut i form av en lagföring för brott den starkaste indikatorn för fortsatt brottsligt beteende (Ståhlberg m.fl. 2017). Man har inom den s.k. livsförloppskriminlogin därför gjort skillnad på dem vars brottslighet är ett övergående ungdomsfenomen och den avgränsade grupp av både kvinnor och män som fortsätter begå brott i vuxen ålder (Andersson 2013, Moffitt 1993, Sampson och Laub 2005). Psykologisk forskning har visat på flera omständigheter under de sena tonåren och de första åren efter att ha fyllt 20 år som pekar på en lägre mognadsnivå i denna grupp jämfört med äldre personer. Unga i den här åldern har sämre förmåga till impuls kontroll, är mer benägna att söka spänning och underskattar risker (Grisso m.fl. 2003, Cauffman m.fl. 2010, Steinberg m.fl. 2017).

Genomgången nedan handlar i huvudsak om varför ungdomen utgör en särskilt brottsaktiv period. Den innefattar riskfaktorer som rör ungdomars relation till andra unga och till föräldrar, samt problem med skolgången. Dessutom behandlas situationella faktorer och riskfaktorer under tidig barndom. Först behandlas individuella faktorer och därefter den sociala omgivningens betydelse.

Självkontroll, impulsivitet och spänningssökande beteende

Individens egen förmåga till självkontroll har haft ett stort genomslag i forskningen om avvikande beteende sedan begreppet introducerades av Gottfredson och Hirschi (1990). Den socialiseringsprocess där självkontrollen etableras kretsar kring att barnet internaliserar förståelsen om vad som är rätt och fel via föräldrars och andra viktiga personers tillrättavisande av problematiskt beteende.

Man har utifrån olika perspektiv studerat relationen mellan låg självkontroll och brottsligt beteende. Generellt utgör impulsivitet och spänningssökande beteende personlighetsdrag som förknippas med låg självkontroll (Ellis, Farrington och Hoskin 2019) och de har betydelse inte bara för normbrytande beteende utan också för allmänna svårigheter med koncentration, att tänka långsiktigt och att stå emot frestelser (Ring 2017). Omfattande internationell forskning visar på tydliga samband mellan låg självkontroll och brott (Pratt och Cullen 2000). Detsamma gäller för svensk del. Brå (2013) har t.ex. visat på ett förhållandevis starkt samband mellan låg självkontroll, spänningssökande beteende och självrapporterad brottslighet bland högstadiel elever.

Psykologisk forskning om när människor utvecklar självkontroll pekar på att detta är fullt utvecklat under de första fem åren efter att man har fyllt 20 (Steinberg m.fl. 2017). Samtidigt tyder neurologisk forskning på att utvecklingen av hjärnans grundläggande funktioner, som har betydelse för bl.a. självkontroll, kan pågå i ytterligare flera år (Simmonds m.fl. 2014).

Situationsbetingade riskfaktorer bland unga

Att brottslighet sker mer i vissa typer av situationer än andra har varit en utgångspunkt för situationsinriktade teorier om brott (se t.ex. Cohen och Felson 1979). Här argumenterar man för att brott förekommer i situationer där potentiella förövare möter objekt (en person eller vara) och där det saknas s.k. kapabla väktare (föräldrar, polis etc.).

Man har även sammanfört dessa tankar med individens egen moraliska inställning till brott, eventuella brister i självkontroll samt hur ofta personer exponeras för situationer där brott kan förekomma (Levander 2019). Att brott begås kan därmed ses som knutet till omständigheter kring situationen och personens brottsbenägenhet i mötet med frestelser och provokationer (Wikström och Wikström 2019). Att ung-

domar är en särskilt brottsbenägen grupp kan således förklaras av att de oftare rör sig i miljöer där frestelser och provokationer sammanfaller med avsaknaden av vuxna eller andra som kan ingripa (Levander 2019).

Föräldrar, uppfostran och övervakning

Eftersom brottslighet är förhållandevis vanligt i ung ålder har familjen en central roll i många förklaringsmodeller. Enligt forskningen har olika former av uppfostran en betydelse för eventuell brottslighet bland de unga. Här betonas dels föräldrars intresse och kännedom om barnets fritid utanför hemmet, dels att familjesituationen är stabil och trygg under uppväxten. Man vet exempelvis att sådana faktorer är relaterade till mindre brottslighet, och att ett för stort mått av kontroll och övervakning är relaterat till mer brottsligt beteende hos barnet (Ellis, Farrington och Hoskin 2019). Att så är fallet har sedan länge diskuterats utifrån Hirschis (2002) teori om sociala band, en teori som utgår från att det är omgivningens sociala kontroll som får personer att avstå från brott. Svensk forskning på området bekräftar att relationen till föräldrar och föräldratillsyn generellt är viktiga för att förstå varför unga begår brott (Ring 2017).

I en amerikansk studie av Olds m.fl. (1998) jämfördes två grupper av socioekonomiskt utsatta familjer och ensamstående mödrar, där en grupp gavs mödravård genom hembesök och en grupp på en klinik. Under den 15-åriga uppföljningen framkom att ungdomar ur hembesöksgruppen uppvisade klart lägre nivåer av både brottslighet och alkohol- och narkotikakonsumtion. Resultaten visar att tidiga insatser kan ge resultat långt senare och att vissa familjer kan behöva särskilda stödinsatser i hemmet.

Skolkning, alkohol och umgängeskrets

Skolmiljön är en allmänt viktig arena för risk- och skyddsfaktorer gällande ungdomars brottslighet. Dels tillbringar unga en stor del av sin tid i skolmiljön, dels är det en plats med omfattande social interaktion mellan unga.

Umgängeskretsen har enligt kriminologisk teori en stor betydelse för den unges egen brottslighet. En sammanhängande omständighet

är att ungdomar ofta begår brott tillsammans med andra ungdomar (Sarnecki 2017). Det bekräftas av svensk och internationell forskning som visar att umgängeskretsen, beroende på om den är positiv till normbrytande beteende eller inte, kan utgöra såväl en skyddsfaktor som riskfaktor för brott (Ring 2017, Wong, Slotboom och Bijleveld 2010). Dessutom är upprepad skolkniv, brister i skolprestation och alkoholberusning tydliga riskfaktorer för brott bland högstadiel elever (Brå 2013, Ring 2017).

Riskfaktorer under tidig barndom

Med tanke på brottslighetens sociala och ekonomiska kostnader för både individ och samhälle är det angeläget att identifiera vilka riskfaktorer under barndomen som är förknippade med upprepad brottslighet senare i livet. Forskning som följer upp barns utveckling senare i livet är tidskrävande, kostsam och prediktionen kring vilka som senare lagförs för brott kan visa på stora felmarginaler (Tham 2017). Samtidigt kan sådan kunskap ge värdefull vägledning kring brottsförebyggande insatser i tidig ålder. I en dansk studie från 2015 analyseras vilka faktorer som vid 7 års ålder har betydelse för brottslighet när barnet var 15 (Østergaard m.fl. 2015). Studien visar en ökad risk för brott om föräldrarna endast hade grundskoleutbildning, om någon förälder var lagförd för brott, om modern haft alkoholproblem och om barnet haft upprepade konflikter med andra barn.

Enligt Moffitt (1993) kan individuella skillnader i barns neuropsykologiska utveckling, som börjar redan i spädbarnsåldern, vara av stor betydelse för problembeteende senare under ungdomen. I den pågående och omfattande svenska SOFIA-studien undersöks närmare 2000 barn från 3–5 års ålder. Resultaten i detta tidiga skede antyder att beteendeproblem i mycket tidig ålder kan ligga till grund för senare beteendeproblem men även för ångestsyndrom under den fortsatta uppväxten (Kostas m.fl. 2019).

Personer med erfarenheter av våld i hemmet under uppväxten uppvisar fler sociala problem senare i livet, bl.a. en förhöjd risk att både utsättas och utsätta andra för våld (Överlien 2007). Flera forskare pekar också på att övergrepp inom familjen får större konsekvenser i form av brottslighet och sociala problem hos flickor än hos pojkar (Belknap och Holsinger 2006, Steffensmeier och Allan 1996).

3.3.2 Psykisk ohälsa och beroendeproblematik

Psykisk ohälsa och beroendeproblematik utgör två separata riskfaktorer för brottslighet, och båda har sett en ökning i andelen personer som vårdas under senare år, främst bland unga (Socialstyrelsen 2017). Man ser psykisk ohälsa bland 10 procent av flickor, pojkar och unga män och 15 procent bland unga kvinnor under 2016. En generell och stadig ökning kan konstateras bland unga sedan 2006, ökningen består mestadels av depression, ångestsymtom och beroendeproblematik, men också av en ökad diagnostisering av ADHD.¹² Samtidigt finns ofta en samsjuklighet, där en majoritet av de med en beroendeproblematik också har en psykiatrisk diagnos (Socialstyrelsen 2019b). Även utan samsjuklighet är psykisk ohälsa ofta ett långvarigt hälsoproblem och många samhällsaktörer är inblandade i vårdinsatsen.

Psykisk ohälsa

Ungdomar som haft kontakt med psykiatrin har generellt sett en högre risk att senare lagföras för brott. Risken är t.ex. högre för brottslighet bland både kvinnor och män i de fall kontakten handlat om utåtagerande beteende (Ivert m.fl. 2017) och ADHD (Lundström m.fl. 2014). Man har även sett att lägre generell kognitiv förmåga (IQ) kan utgöra en riskfaktor för våldsbrottslighet (Kriminalvården 2014). Samtidigt talar forskningen för att psykisk ohälsa och neuropsykologiska problem är riskfaktorer för brottslighet i de fall också andra riskfaktorer är aktuella, såsom problem i hemmiljön eller utåtagerande beteende, och att psykisk ohälsa och brottslighet kan påverkas av samma bakomliggande faktorer (Brå 2021c).

Även vid grövre våldsbrottslighet är ofta psykisk ohälsa en del av problembilden. Exempelvis har fyra av tio gärningspersoner för dödligt våld haft kontakt med psykiatrin. Särskilt vanligt är detta vid familjerelaterade fall (Brå 2020k). Vidare framgår av Socialstyrelsens (2018) uppgifter att en stor andel brottsoffer för dödligt våld haft kontakt med hälso- och sjukvård innan det dödliga våldet inträffade. Samtidigt rör det sig om en mycket liten andel av dem som söker vård för psykisk ohälsa som också begår dessa grövre våldsbrott.

¹² Utvecklingen kan ställas mot den allmänt minskande ungdomsbrottsligheten sedan 1990-talet till följd av bl.a. färre ostrukturerade aktiviteter i utemiljö bland unga (Svensson och Oberwittler 2021).

Alkohol- och narkotikaberoende

Kunskap om alkohol- och drogpåverkan vid brott är av stort värde eftersom många brott begås under påverkan av alkohol och narkotika. I en studie av Brå (2015e) som avser tidsperioden 2005–2013, konstateras att andelen berusade gärningspersoner är särskilt hög vid misshandel (62 %), sexualbrott (55 %) samt vid hot och rån (båda 52 %).

Ett missbruk kan vara ett sätt att hantera negativa händelser och andra sociala svårigheter (Rydén och Fritz 2019) och utgör en riskfaktor för brott överlag (Nilsson, Estrada och Bäckman 2014). I en undersökning studerade Haggård-Grann m.fl. (2006) rättspsykiatriskt undersökta personer under 2002–2003 som lagförts för grova våldsbrott. De fann att konsumtion av alkohol samt blandningen av alkohol och ångestdämpande läkemedel markant ökar risken för våldsbrottslighet.

Andelen av Kriminalvårdens klientel med beroendeproblematik är hög, 58 procent av de intagna på anstalter och 63 procent av klienter inom frivården (Kriminalvården 2021). Narkotikaberoende är vanligast följt av blandmissbruk (alkohol och narkotika). Det är också vanligt att personer med beroendeproblematik uppfyller diagnoskriterierna för ADHD (Kriminalvården 2010). Samtidigt har andelen unga med beroendeproblematik ökat under senare år (Socialstyrelsen 2019b). Sammantaget finns behov av effektiva åtgärder, både avseende ungdomar och vuxna. Det är en angelägen fråga för att hindra både grov våldsbrottslighet och de stöldbrott som ofta begås i syfte att finansiera ett pågående missbruk (Carpentier 2007).

3.3.3 Kön och brott

Som framgår i beskrivningen av brottslighetens struktur och utveckling i kapitel 4, är det betydligt vanligare att män begår brott än kvinnor. Det gäller såväl historiskt som i dag och sett till de allra flesta brottstyper. Kvinnors andel av brottsligheten har däremot ökat över tid. Medan ungefär sju gånger fler män än kvinnor lagfördes för brott år 1970, är motsvarande siffra 2017 cirka 4–5 (Bäckman m.fl. 2020). Analyser av såväl svensk som internationell kriminalstatistik tyder på att kvinnors ökande andel i huvudsak är ett resultat av färre lagföringar bland män (Bäckman m.fl. 2020, Lauritsen, Heimer och Lynch 2009). Frågan om mäns överrepresentation i brott är central inom

forskningen om brott och en rad olika perspektiv har använts för att belysa detta.

Individuella faktorer: Risktagande, attityder till brott och självkontroll

Vi såg ovan att barnets utveckling av självkontroll – förmågan hos barnet att avstå från att hänge sig åt frestelser – har haft en teoretiskt viktig roll i att förklara ungas brottslighet. Enligt Gottfredson och Hirschi (1990) etableras självkontroll i tidig ålder och antas vara relativt stabil under livets gång.

Skillnader mellan kvinnor och män i denna process kan ha en betydelse för senare brottslighet. Av en omfattande forskningsgenomgång framgår exempelvis att män är mer risktagande och spänningssökande än kvinnor (Cross, Copping och Campbell 2011). Man har även noterat att positiva attityder till brott och bristande självkontroll är förknippat med brottslighet (Levander 2019) men att sambanden kan vara svagare för kvinnor (Wikström och Wikström 2019). Unga män har samtidigt mer positiva attityder till brott och högre självrapporterad brottslighet än unga kvinnor (Ivert m.fl. 2018). Det har även framförts att unga män överlag är mer sårbara för kognitiva, beteendemässiga och familjerelaterade riskfaktorer (Moffitt och Avshalom 2001, Steketee, Junger och Junger-Tas 2013).

Familjen, socialisation och omgivningens sociala kontroll

Inom forskningen antas familjen och socialisationen ha en betydelse för att forma flickor och pojkar efter olika könsroller under uppväxten. Man har diskuterat att föräldrar och den sociala omgivningen överlag har olika förväntningar på flickors och pojkars beteende och att dessa internaliseras under uppväxten (Nofziger 2010). Exempelvis förväntas flickor ha en högre grad av självkontroll och vara mer empatiska medan pojkar förväntas vara mer spänningssökande i sitt beteende (O'Neil 2020). Könsskillnader i brottslighet kan således spegla skilda erfarenheter av omgivningens reaktioner på barnet under uppväxten.

Det har också hävdats att omgivningens sociala kontroll är mer omfattande för flickor än för pojkar (Steffensmeier och Allan 1996).

Könsskillnader i den sociala kontrollen kan handla om hur ofta problembeteende tillrättavisas eller vilka i en umgängeskrets som den unge tillåts tillbringa fritid med. En konsekvens av skillnaderna skulle kunna vara att flickor har färre möjligheter att begå brott samt mindre positiva attityder till brott än pojkar (Becker och McCorkel 2011).

Genusteoretiskt perspektiv på brottslighet och våld

Ur ett genusteoretiskt perspektiv är brottslighet och normbrytande beteende knutet till normer och förväntningar kring maskulinitet och femininitet. Perspektivet synliggör hur våldsanvändning och risktagande beteende är maskulint kodat (Lander, Ravn och Jon 2014). Brottslighet och andra handlingar kan på så vis vara ett sätt att uttrycka sin könsidentitet på (Messerschmidt 1997).

Våld ses exempelvis som en maskulin resurs för markering av sin egen styrka och maktposition inför omgivningen (Bäcklin, Carlsson och Pettersson 2013). Att våld är ett i huvudsak manligt fenomen har även diskuterats utifrån normer som gör gällande att män förväntas kunna försvara sig själv och sin familj fysiskt (Lander, Ravn och Jon 2014). En grund för skillnader i beteendemönster (och könsskillnader i kriminalstatistik) kan därmed utgöras av de normer och förväntningar som sätter ramar för socialt accepterat handlingsutrymme i termer av maskulinitet och femininitet.

3.3.4 Utländsk bakgrund

Det har inom svensk forskning visats att utrikesfödda oftare registrerats för brott i relation till deras andel av befolkningen, jämfört med personer med svensk bakgrund.¹³ Detta gäller för statistik över misstänkta personer, lagföringar och enligt självrapporteringsdata.

I Brås rapporter om skillnader i brottslighet mellan personer med inrikes respektive utrikes bakgrund används statistik om brottsmiss-tankar (Brå 2005, 2021g). I den senaste rapporten redovisas vilken överrisk¹⁴ olika grupper har att misstänkas för brott jämfört med referensgruppen inrikesfödda med två inrikesfödda föräldrar under

¹³ Brå har sammanställt en mängd nordisk forskning på området från 2005–2019 (Brå 2019g).

¹⁴ Överrisken anger hur många gånger vanligare det är med brottslighet i en grupp jämfört med en referensgrupp.

2015–2018. Högst överrisk hade inrikesfödda med två utrikesfödda föräldrar (3,2), följt av utrikesfödda (2,5) och inrikesfödda med en inrikes- och en utrikesfödd förälder (1,9). Skillnaderna gentemot referensgruppen kvarstår, men minskar med 50–69 procent, om hänsyn tas till ålder, kön och vissa bakgrundsfaktorer (Brå 2021g). Brås rapport ger även en bild av gruppernas överrisk för vissa allvarliga brott. Efter standardisering för nyss nämnda faktorer är överrisken för inrikesfödda med två utrikesfödda föräldrar att misstänkas för dödligt våld och rån högre än andra grupper (3,4 respektive 3,1). Motsvarande siffror är för utrikesfödda 2,3 och 2, och för inrikesfödda med en inrikes- och en utrikesfödd förälder 1,7 vid bägge brott. För våldtäkt har utrikesfödda högst överrisk att misstänkas (2,2) följt av inrikesfödda med en eller två utrikes födda föräldrar (1,3–1,4).

I en annan undersökning framkom att överrisken för personer med utländsk bakgrund att lagföras för brott var omkring 1.5–3 beroende på brottstyp och gruppstillhörighet (Bäckman m.fl. 2020). Vidare är denna överrisk högre gällande grövre brottslighet såsom dödligt våld och rån än vid stöldbrott (Brå 2019g). Liknande siffror förekommer i Norge och Danmark (Kardell och Carlsson 2009, Kardell 2011). En försvårande omständighet vid tolkningen av forskningen är att härkomst kan definieras på olika sätt.¹⁵

Kulturella och demografiska faktorer

Det har i både offentlig debatt och inom forskningen föreslagits att överrepresentationen i brott av personer med utländsk bakgrund beror på skillnader i kultur och därmed sammanhängande invanda beteendemönster. Det har också framförts att allmänpreventionens avskräckande effekt inte fungerar lika väl för invandrade grupper (se Kardell 2011). I Brås senaste rapport om brottslighet bland personer med inrikes respektive utrikes bakgrund inkluderas inte några mått på kulturella faktorer i analysen (Brå 2021g). Däremot lyfts kulturella faktorer som en möjlig bidragande förklaring till skillnader mellan grupperna som studeras. En tänkbar bakgrund är enligt Brå att det mellan ursprungslandet och det nya hemlandet finns normskillnader kring exem-

¹⁵ Ofta utgår man från personens eget och föräldrarnas födelseland. Ett problem med denna indelning är att gruppen utrikesfödda respektive utländsk bakgrund (utrikesfödda samt svenskfödda med två utrikesfödda föräldrar) är mycket heterogen (se Skardhamar, Aaltonen och Lehti 2014). Rapporter från Brå (2005, 2021g) redovisar statistik efter födelseregion.

pelvis heder, maskulinitet och kvinnors sexuella självbestämmande. Det finns i dagsläget en brist på forskning som inkluderar statistiska mått på dessa eller andra kulturella faktorer.

En studie som närmade sig frågan om huruvida kulturella mönster utgör en delförklaring genomfördes av Hällsten, Szulkin och Sarnecki (2013). De kunde visa att stora delar överrepresentationen i brott bland personer med utländsk bakgrund kan förklaras med hjälp av familjens resurser och segregationsfaktorer. För att synliggöra kulturella faktorer och omständigheter kring flykten från hemlandet, jämförde studien också personer från samma land. Den analysen tyder på att dessa faktorer har en betydelse för den resterande överrepresentationen.

Man har i sammanhanget antagit att grupper som invandrat från krigsdrabbade länder borde ha särskilt hög risk för brott och annan social problematik. En svensk studie av personer från 170 länder fann en 1,4 gånger större sannolikhet att bli misstänkt för våldsbrott (men inte stöldbrott) bland män som exponerats för krig (Beckley 2013). Brås genomgång av nordisk forskning visar att det i allmänhet finns stora skillnader i brottslighet mellan personer från olika länder, och att både geografiskt mer avlägsna ursprungsländer och lägre utbildnings- och ekonomisk nivå generellt är förknippat med högre brottslighet (Brå 2019g). Det har även noterats en generell överrepresentation bland samtliga invandrargrupper vad gäller våldtäktsbrott (Pettersson 2017).

Hedersrelaterat våld

Hedersrelaterat våld och förtryck är en uppmärksammas fråga sedan en längre tid. Hedersrelaterat våld är kollektivistisk i det att våldshandlingarna accepteras av personer i den utsattas egna sociala grupp (Baianstovu m.fl. 2019). Våldet kan syfta till att kontrollera personer och det kan vara en form av bestraffning om släktens, familjens eller gruppens heder anses ha skadats.

Frågan har i forskningen diskuterats utifrån flera perspektiv (se NCK 2010). Ett kulturellt perspektiv ser våldet som ett uttryck för en icke-västerländsk hedersideologi, förknippad med kulturer med svagt statligt men starkt familje- och släktmässigt skydds nät (Yourstone, Eriksson och Westerberg 2015). Ett könsperspektiv ser i stället hedersrelaterat våld som en del av mäns våld mot kvinnor och de övergri-

pande patriarkala maktstrukturer, i vilken kontroll och förtryck av kvinnor förekommer (Eldén 2003). Slutligen framträder också ett intersektionellt perspektiv där kön, klass, etnicitet och andra maktordningar anses ha betydelse för utsattheten för hedersrelaterat våld (Baianstovu m.fl. 2019).

Upplevd diskriminering i mötet med rättsväsendet

En delförklaring till att personer med utländsk bakgrund är överrepresenterade i kriminalstatistiken kan vara diskriminering i mötet med rättsväsendet. En undersökning av Kardell (2006) visar att personer med utländsk bakgrund oftare misstänks för brott men att åklagare oftare lägger ned dessa fall. En möjlig tolkning är enligt Kardell att misstankar mot personer med utländsk bakgrund upprättas på lösare grunder.

Det har även i offentlig debatt framförts att Polismyndighetens arbetssätt innebär att grupper utsätts för mer omfattande kontroll. Frågan har till viss del behandlats inom forskningen. Pettersson (2005) granskade antalet kroppsvisitationer vid misstanke om narkotikabrott i Stockholm 2000. Kroppsvisitationer skedde oftare och på lösare grunder mot personer med utomeuropeisk bakgrund jämfört de med svensk bakgrund. I senare studier som inkluderar intervjuer med poliser framgår att de tar avstånd från etnisk profilering i sitt arbete samtidigt som hudfärg är en av många faktorer i den reaktionsmässiga urskiljningen av vilka personer som är av polisiärt intresse (Östlund 2013).

Socioekonomiska faktorer

Ytterligare en förklaring till överrepresentationen av personer med utländsk bakgrund i lagföringsstatistiken är betydande skillnader i socioekonomiska omständigheter, vilka i regel har en stor förklaringspotential gällande brottsligheten i olika grupper (se avsnitt 3.3.1). I en studie användes statistik om härkomst, föräldrars inkomst och utbildningsnivå samt segregation mellan 1990 och 2005 (Hällsten, Szulkin och Sarnecki 2013). När dessa ställdes mot statistik om brottsmisstänkta, lagföringar och längden på fängelsevistelser, kunde 50–80 pro-

cent av all överrepresentation förklaras av familjens socioekonomiska resurser och områdesmässiga faktorer.¹⁶

En annan studie undersökte i stället utvecklingen av lagföringar bland personer upp till 24 års ålder efter härkomst och socioekonomisk bakgrund mellan 1990 och 2017 (Bäckman m.fl. 2020). Även här försvinner en stor del av överrepresentationen i lagföringar bland utrikesfödda och de med utrikesfödda föräldrar när hänsyn tas till deras socioekonomiska bakgrund. Beskrivningen av utvecklingen över tid synliggjorde också att ekonomiska skillnader ökade mellan olika härkomstgrupper, samtidigt som lagföringar bland män i 24-årsåldern minskade oavsett härkomst.

3.4 Sammanfattande diskussion

I kommitténs arbete ingår att identifiera de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna som samhället står inför nu och under de närmaste åren. Genomgången av förklaringar till brottsligheten utveckling och fördelning på samhällsnivå, och riskfaktorer på individ- och gruppnivå, visar på komplexiteten i dessa frågor. Det finns därmed ett behov av analyser på flera nivåer och utifrån olika perspektiv för att få en helhetsbild. Med detta som bakgrund behöver samhällets åtgärder spegla denna komplexitet och vara både brett utformade och anpassade efter specifika behov eller problem samt inkludera åtgärder som berör en rad samhällsaktörer.

Kapitlet utgör även ett underlag för fortsatta diskussioner om möjliga brottsförebyggande åtgärder och om vilken förmåga samhället har att möta olika kriminalpolitiska utmaningar. I denna avslutande diskussion används två av de identifierade utmaningarna som exempel för att belysa behovet av flera olika synsätt i arbetet med att utforma en brett och långsiktigt förankrad kriminalpolitik. Först behandlas olika aspekter av den mycket uppmärksammade gäng- och nätverksbaserade brottsligheten och sedan behandlas olika perspektiv på mäns våld mot kvinnor.

¹⁶ Störst betydelse hade familjens socioekonomiska faktorer, vilket mättes genom ett antal variabler; föräldrarnas utbildningsnivå, inkomst, arbetsmarknadsposition, civilstånd m.m.

3.4.1 Gäng- och nätverksbaserad våldsbrottslighet

Den gäng- och nätverksbaserade våldsbrottsligheten har varit föremål för omfattande offentlig debatt och lett till en rad motåtgärder från samhället. Särskilt uppmärksammat har varit det dödliga våldet till följd av skjutningar i utsatta områden. Skjutningar och andra våldsbrott innebär en otrygghet för boende i utsatta områden och fler unga riskeras att dras in i kriminella nätverk. Problembilden är ofta komplex och breda åtgärder behövs för att motverka gängbrottsligheten och minska dess konsekvenser.

Kriminella gäng och nätverk: karaktär och kännetecken

Gäng- och nätverksbaserad brottsligheten har på olika sätt belysts inom ramen för myndighetsarbete och forskning. Problembilden har delvis förändrats sedan 1990-talet, då fokus låg på mc-gäng med säte i och omkring Malmö, Göteborg och Stockholm (Brå 2012). Sedan dess har kriminella nätverk blivit fler och mer löst sammansatta (Polismyndigheten 2017b). Man ser en mängd, delvis överlappande, organiseringsformer med varierande antal personer i, från löst baserade nätverk till välstyrda gäng där grunden för medlemskap är släktskap eller formellt inträde (Rostami m.fl. 2018).¹⁷ Enligt en studie av Brå är kärnan i släktbaserade kriminella grupper baserad på släktskap samtidigt som gruppen omges av unga brottsaktiva män som inte behöver ha samma etniska tillhörighet som kärnan (Brå 2016e).¹⁸ I studien framgår att de unga som växer upp i släkter med hög kriminalitet själva kan komma att ingå i kriminaliteten samt att dessa grupper kan ha både mycket internt våld och lättare att ta till grovt våld mot andra grupper i de fall släktens heder anses kränkt.¹⁹

De kriminella nätverkens och gängens sociokulturella kännetecken har diskuterats inom forskningen. Det har framförts att grupperna är identitetsskapande då de erbjuder en gemenskap och grupptillhörighet för socialt utsatta unga män (Sarnecki och Carlsson 2020). Värderingar och beteenden som fördöms av majoritetssamhället –

¹⁷ En överlappande begreppsanvändning i myndighetsrapporter och inom forskning försvårar enligt Rostami (2016a) en enhetlig uppfattning av problembilden.

¹⁸ Rapporten baseras på ett sextiotal intervjuer med poliser resp. underrättelserapporter.

¹⁹ Under 2021 har Brå fått i uppdrag att studera hur parallella samhällsstrukturer, och brottslighet förknippad med dessa strukturer (inkl. släktbaserade nätverk), kan identifieras på lokal nivå. Uppdraget ska redovisas 2022.

brottslighet, våld som ett konfliktlösande medel, m.m. – kan i gänget i stället uppmuntras och ses som socialt accepterat. I mer organiserade grupper är bruk av våld sammanvävt med gruppens förmåga att tjäna pengar (Brå 2016e). Våld används också som en resurs för att rekrytera nya medlemmar, kontrollera den egna gruppen och för att skrämman konkurrerande grupper (Forkby, Kuosmanen och Örnlinde 2019, Rostami 2016b). Man talar om våldets inflationsprocess, där allt grövre våld krävs för att göra avtryck i konflikter med andra grupper (Brå 2019c). Tillgången till illegala skjutvapen är en förutsättning för denna våldsupptrappning.

En utmaning vid både kartläggning och bekämpning av gängrelaterad brottslighet är den tystnadskultur som präglar de kriminella gängen och som även kan finnas bland boende i socialt utsatta områden. I en studie av tystnadskulturen visar Brå (2019d) på ett antal s.k. tystnadsmekanismer. Det rör sig dels om föreställningar om brott och rättsväsendet, t.ex. bristande förtroende för myndigheter, dels om den utsattes känslöstämning, där rädsla för hot och våld utgör vanliga skäl att inte anmäla brott. Det kan även vara så att man löser problemet på andra sätt än genom kontakt med rättsväsendet.

Olika perspektiv på gäng- och nätverksbaserad brottslighet

På individnivå ser man ofta – utöver tidigare brottsmisstanke – psykisk ohälsa och låg utbildningsnivå bland dem som är brottsaktiva i olika kriminella grupperingar (Rostami m.fl. 2018). Bland dem i löst sammansatta nätverk är det vanligt att ha varit föremål för socialtjänstens insatser under uppväxten. Kvalitativa data antyder att allmänna riskfaktorer för ungdomsbrottslighet, såsom problem med familj, vänner och skola, också är tillämpbara vid brott i kriminella miljöer där skjutningar ofta sker, (Brå 2019c, se även avsnitt 3.4.1). I en intervjustudie med personer i den kriminella miljön i Malmö framträder en bild där våld och användning av skjutvapen används för att individer vill säkra sin egen position, få makt och status och för att klättra i den kriminella karriären (Hedlund 2021). Våldet och skjutningarna är också kopplat till rädsla, hot och oro och de som intervjuats beskriver också sömnproblem, stress och ångest som en del av sitt liv i den kriminella miljön.

Närvaron av ett etablerat kriminellt nätverk i närområdet har stor betydelse för risken att unga män kommer i kontakt med kriminella miljöer där en kriminell livsbana framstår som en framkomlig utvecklingsväg (Brå 2021b). I fråga om dödligt skjutvapenvåld är de som misstänks i huvudsak unga män i socialt utsatta områden, ofta med ett tidigare drogmissbruk. Enligt utredningen *Skärpt straff för brott i kriminella nätverk* (SOU 2021:68) finns det i de utsatta områdena många riskhöjande faktorer som kan ha en betydelse för att unga män involveras i brottslighet. Till dessa hör brister i skolgången, svag familjeanknytning och dåliga framtidsutsikter i det konventionella samhället. Omständigheter i bostadsområdet, såsom trångboddhet, beskrivs också som betydelsefulla för att unga män tillbringar tid utanför hemmet i en offentlig miljö som de delar med kriminella grupper.

Kriminella grupper kan förstås som identitetsskapande utifrån ett subkulturellt perspektiv (Gerell, Hallin och Nilvall 2020). Dessa subkulturer är inte statiska, men några av de drag som brukar uppmärksammas är strävan efter pengar, respekt, heder, lojalitet till gruppen och användandet av våld. Dessa drag är av stor betydelse vid konflikter med andra kriminella nätverk, där våld kan användas för att ta hämnd, upprätta heder och skydda eller stärka den egna positionen på narkotikamarknaden i närområdet (ibid). Värden som erkännande och tillhörighet kan, vid sidan av materiella tillgångar, locka unga att söka sig till och dras in i kriminella nätverk.

Ett i dag aktivt forskningsfält rör ett områdes kollektiva förmåga. Begreppet syftar på individers, grupper och samhällsaktörers förmåga att ingripa och lösa olika sociala problem i närområdet (Gerell, Hallin och Nilvall 2020). Etniska, socioekonomiska eller andra skillnader kan försvåra kommunikationen och samarbetet mellan grupper vilket minskar den social kontrollen (Gerell 2017). En låg kollektiv förmåga är också förknippad med en tystnadskultur, lågt förtroende för myndigheter samt kriminella strukturer som barn och ungdomar riskerar dras in i (Hallin 2020). Huruvida socioekonomiska förhållanden kan förklara utvecklingen av dödligt skjutvapenvåld är en omdiskuterad fråga. Omfattande internationell forskning tyder på att sådana förhållanden visserligen kan förklara en högre nivå av dödligt våld i utsatta områden, men däremot inte trender i dödligt skjutvapenvåld så som den i Sverige under 2010-talet (Morgan m.fl. 2020, Brå 2021b).

I Brås rapport om dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder diskuteras möjliga faktorer bakom utvecklingen (Brå

2021b). Det finns enligt Brå en rad omständigheter som är av vikt, såsom invandring och etnisk mångfald (och eventuella brister i integrationen), socioekonomiska förhållanden i socialt utsatta områden, utbredd narkotikahandel samt tillgång till illegala vapen. Samtidigt delar Sverige dessa omständigheter med andra länder som inte har haft en jämförbar ökning av dödligt skjutvapenvåld. Brås slutsats är att såväl individfaktorer som bredare omständigheter inte räcker som förklaring till utvecklingen, och pekar på att det i Sverige finns en gruppdynamik där användandet av skjutvapenvåld spridit sig mellan kriminella gäng och nätverk. Spridningen kan ha förstärkts av bl.a. att kriminella grupper blivit mer löst sammansatta än tidigare och att lojaliteten mot olika grupper lättare övergår i konflikt, samt att vapen allt oftare används för att skydda sig själva och de områden där gruppen bedriver narkotikahandel (Brå 2019c, 2021b, 2021h).

3.4.2 Mäns våld mot kvinnor

Mäns våld mot kvinnor är ett omfattande och allvarligt samhällsproblem med stora sociala, psykiska och samhällsekonomiska konsekvenser. Att mäns våld mot kvinnor ska upphöra är ett viktigt delmål i regeringens jämställdhetspolitik (prop. 2005/06:155).

Trots att det rör sig om ett utbrett problem är det svårt att visa på omfattningen. Mörkertalet är stort och tillgänglig statistik ger en ofullständig bild. Självrapporteringsdata visar att två procent av kvinnor i 16–84 år utsattes för misshandel två eller fler gånger under 2019 (Brå 2020a). I befolkningsundersökningen *Våld och hälsa* (NCK 2014) framgår att fem procent av kvinnorna någon gång under de senaste 12 månaderna²⁰ levt med utsatthet för systematiskt och upprepat psykiskt våld från en aktuell eller tidigare partner.

Riskfaktorer för mäns våld mot kvinnor

De enligt forskningen konstaterade riskfaktorerna för mäns våld mot kvinnor är många och ofta komplexa. En uppdelning kan göras mellan å ena sidan enskilda riskfaktorer, som behandlas i detta avsnitt, och förklaringsmodeller som integrerar ett flertal faktorer, vilket behandlas i nästa avsnitt.

²⁰ Perioden var våren 2011 till våren 2012.

Att själv ha erfarenheter av våld och psykisk misshandel i hemmet som barn är förknippat med en senare användning av våld (Hilton och Harris 2005, Spencer, Cafferky och Stith 2016). Män som utsätter sin partner för våld har oftare positiva attityder till (eller har överseende med) att våld används i en partnerrelation (Petersson, Strand och Selenius 2016). Dessa resultat talar för en avsaknad av inlärd problem-lösningsbeteenden utöver användningen av våld i vissa familjemiljöer. Inom forskning lyfts också olika kategorier av gärningspersoner fram. Kategorierna utgår från huruvida våldet rikas också mot andra än familjen, förekomst av personlighetsstörning m.m. (Holtzworth-Munroe och Meehan 2004, Petersson, Strand och Selenius 2016). Sådan kunskap kan, tillsammans med erfarenheter av olika händelseförlopp vid olika riskprofiler, vara till hjälp vid bedömningar av när akuta insatser är nödvändiga.²¹

Slutligen kan nämnas möjliga geografiska skillnader i partnervåld mellan glesbygd och stadsområden. I en studie av drygt 1200 polisiära riskbedömningar 2010–2014 fann Strand och Storey (2019) fler allvarigare fall av partnervåld i glest befolkade områden jämfört med stadsområden. Enligt författarna kan resultaten möjligen förklaras av att ärenden i glesbygd anmäls i ett senare skede på grund av brister i lokala stödfunktioner och att tillämpningen av riskbedömningar skiljer sig mellan glesbygd och stadsområden.

Integrerade teorier – den sociala omgivningen och maktstrukturer

Enligt en psykosocial modell integreras riskfaktorerna ovan med den sociala omgivningens respons på våldet (Bell och Naugle 2008). Svar omgivningen genom att inte fördöma våldet, och mannen genom att bruka våld får kvinnan att anpassa sig, ökar risken för upprepat våld (Hydén m.fl. 2016). Bemöts våldet i stället av rättsligt eller socialt motstånd ökar sannolikheten att våldet upphör. Perspektivet belyser exempelvis hedersrelaterat våld, där våldet accepteras och därmed legitimeras av omgivningen.

I den socioekologiska förklaringsmodellen anses faktorer på flera nivåer ha betydelse (Heise 1998). Dels beaktas aggressionsproblem, impulsivitet och individens erfarenheter av våld under uppväxten, dels

²¹ Man vet t.ex. att det finns en allvarlig risk för grovt våld i samband med en separation eller vid misstanke om en eventuell separation (se Petersson, Strand och Selenius 2016).

svaga och konfliktfyllda relationer till vänner och familj. Modellen inkluderar också socioekonomiska förhållanden och stabilitet i närmiljön, liksom normer, lagstiftning och strukturella omständigheter på samhällsnivå (Dahlberg och Krug 2002).

Utifrån ett feministiskt perspektiv har man lyft ett könsmaktsperspektiv där mäns våld mot (och kontroll av) kvinnor ses som ett uttryck för kvinnors underordning i ett patriarkalt samhälle (Lundgren 2004). Kvinnors underordning grundläggs i sin tur genom socialisering av könsroller som ger män större auktoritet och makt (Dobash och Dobash 1979). Våldet är enligt detta synsätt ett uttryck för den övergripande ojämlikheten mellan könen, en ojämlikhet som våldet i sin tur reproducerar via destruktiva maskulinitetsnormer. I en intersektionell analys inkluderas klass- och andra strukturer för att synliggöra hur flera maktordningar påverkar utsattheten i vissa grupper. Erfarenheter från hbtqi-personer och rasifierade är en förutsättning för förståelse av olika händelseförlopp och kan ge vägledning i när särskilda insatser behövs för att förhindra upprepat våld i olika kontexter (NCK 2018, Smirthwaite och Holmberg 2014).

4 Brottslighetens struktur och utveckling

I detta kapitel beskrivs den kända brottslighetens struktur år 2020, så hur den har utvecklats under perioden 2010–2020 och hur den väntas se ut på några års sikt. Syftet med kapitlet är att ge ett kunskapsunderlag för att identifiera kriminalpolitiska utmaningar kopplade till målet att minska brottsligheten. Utmaningar kopplade till detta mål kan vara att bekämpa den brottslighet som drabbar flest, som drabbar vissa grupper mer än andra eller brottslighet som tenderar att öka.

Kapitlet följer en kronologisk ordning som inleds med en historisk tillbakablick över statistik kring stöld- och misshandelsbrott. Kapitlets andra del ger en bild av utvecklingen av utsattheten för olika brott, samt av anmälnings- och lagföringsstatistiken, med fokus på skillnader mellan åren 2010 och 2020. Därefter behandlas brottslighetens struktur som den såg ut 2020. Här rangordnas brottstyper efter hur vanliga de är att utsättas för enligt självrapportundersökningar, och efter deras andel av anmälnings- och lagföringsstatistiken. I den fjärde delen beskrivs olika försök att genom prognoser beskriva brottslighetens utveckling på några års sikt. Kapitlet avslutas sedan med en sammanfattning.

I det följande ges en kort beskrivning av de källor som i kapitlet används för att ge en bild av den kända brottsligheten.

För- och nackdelar hos olika datakällor

Det är känt att det inte finns några källor som beskriver den faktiska omfattningen av mängden brott i samhället. I detta kapitel ges en bild av den kända brottsligheten, dvs. den brottslighet som kommer till rättsväsendets och myndigheters kännedom. Detta sker dels via undersökningar om självrapporterad brottsutsatthet som redovisas i Brott-

förebyggande rådets (Brå) Nationella trygghetsundersökning (NTU), Skolundersökningen om brott (SUB), och Statistiska centralbyråns (SCB) Undersökningar av levnadsförhållanden (ULF/SILC), dels via kriminalstatistiken, mer specifikt statistiken över antalet anmälda respektive lagförda brott. I det följande ges en närmare beskrivning av dessa källor.

Självrapportstudier

Ett sätt att mäta brottslighet är genom självrapportstudier där människor tillfrågas om sina erfarenheter. Genom dessa undersökningar kan kriminalstatistiken kompletteras med en bild av den brottslighet som inte kommer rättsväsendet till del. Medan SUB inkluderar frågor om både egen delaktighet i brott och utsatthet för brott, ställs i NTU och ULF/SILC enbart frågor om utsatthet för brott.

Dessa självrapportstudier kan ge en mer rättvisande bild av viss brottslighet då de fångar en del av mörkertalet. Ett problem vid dessa undersökningar är ofta att bortfallet är stort samt att olika grupper är olika benägna att delta i undersökningarna. Med hjälp av olika viktningförfaranden kan resultaten ändå betraktas som representativa för befolkningen i stort, med undantag för de allra mest marginaliserade grupperna, t.ex. hemlösa och missbrukare.

En annan felkälla är att de svarande kan ha svårt att minnas om deras utsatthet för brott eller egen delaktighet i brott skett under den efterfrågade perioden, t.ex. det senaste året. Dessutom finns det risk för underrapportering av känsliga uppgifter, och överrapportering då människor berättar om händelser som de visserligen upplevt, men inte under perioden ifråga. Det är också viktigt att komma ihåg att de erfarenheter som människor rapporterar om inte alltid skulle betraktas som brott i lagens mening (Brå 2017b). Vidare används olika frågekonstruktioner i olika undersökningar, vilket kan leda till olika nivåer av till synes samma företeelse. Som exempel genererar enkäter, som för många upplevs ha en högre grad av anonymitet än exempelvis telefonintervjuer, högre nivåer i studier av känsliga frågor så som brott och brottsutsatthet.

Anmälningstatistiken

Anmälningar omfattar alla händelser som anmälts och registrerats som brott hos någon av de brottsbekämpande myndigheterna.¹ Generellt ger anmälningstatistiken en mer rättvisande bild av brottsnivån vid brottstyper med en hög anmälningbenägenhet. Antalet brott med låg anmälningbenägenhet (t.ex. sexualbrott eller brott i nära relationer) tenderar i stället att underskattas. Skillnaden i anmälningbenägenhet mellan brottstyper kan därmed vara stor. Till exempel bedömer Brottsförebyggande rådet (Brå) (2017b) att endast ett av tio sexualbrott, men nio av tio inbrott, anmäls. Vid tillgreppsbrott är anmälningbenägenheten allmänt hög då anmälan är en förutsättning för ekonomisk ersättning via försäkringsbolag.

Anmälningbenägenheten varierar också över tid, i takt med att toleransen för vissa gärningar förändras, eller då vissa brottstyper uppmärksammas i offentlig debatt. En ökning av anmälda misshandelsbrott kan på så vis spegla en allmänt lägre acceptans för våld, vilket leder till att fler händelser än tidigare anmäls. Följaktligen kan mörkertalet minska utan att den verkliga omfattningen av misshandeln förändrats. För sexualbrott har det även skett förändringar i lagstiftningen, vilket innebär att fler situationer betraktas som brott. Även Polismyndighetens och andra aktörers arbete med att upptäcka och beivra brott har betydelse för antalet anmälningar. Särskilt känsliga för riktade satsningar är narkotika- och trafikbrott, som i hög grad upptäcks via riktad spaningsverksamhet.

Lagföringsstatistiken

Med lagförda brott avses samtliga brott som enskilda individer lagförts för. Dessa bygger på antal brott i lagföringsbeslut, vilket innebär att om samma brott begicks av tre personer tillsammans räknas det som tre lagförda brott. Lagföringsstatistiken avser därmed brott som tagit sig igenom hela rättskedjan, från upptäckt och anmälan till en rättsprocess som resulterat i ett beslut av åklagare eller domstol om domslut, godkänt strafföreläggande eller meddelad åtalsunderlåtelse.

¹ Till de brottsbekämpande myndigheterna räknas Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket samt Kustbevakningen.

Statistiken påverkas därför av både ärendeinflödet och av rättsväsendets resurser och prioriteringar.²

Generellt gäller att endast en mycket liten andel av samtliga brott lagförs och de flesta människor som begår brott lagförs inte heller. Flera faktorer påverkar sannolikheten att en person ska lagföras för ett brott. Som nyss nämnts upptäcks och anmäls olika brott i olika utsträckning. Dessutom är det olika svårt att knyta en misstänkt till brottet vid olika brottstyper, och vissa brott är svårare att bevisa än andra. Ett exempel utgör skadegörelsebrott, som är ett av de vanligare brotten som anmäls men vars andel av lagföringar är mycket låg. Det omvända gäller ingripandebrott såsom narkotika- och trafikbrott, där en anmälan ofta leder till ett lagföringsbeslut. Vidare löper olika personer olika risk att lagföras, där de redan kända av Polismyndigheten och de som begår många brott löper större risk. Slutligen finns också skillnader på områdesnivå, där boende i områden med hög polisär närvaro löper större risk att lagföras för spaningsbrott så som narkotikabrott.

4.1 Brottslighetens utveckling – en historisk tillbakablick på stöld och misshandel

För att ge en övergripande bild och en jämförelse i förhållande till senare år beskrivs här utvecklingen av brottsligheten utifrån ett längre tidsperspektiv.

Andra världskriget brukar beskrivas som en vattendelare vad gäller brottsnivåer i Sverige. Under 1900-talets andra hälft inleddes en ökning av den registrerade brottsligheten som pågick under närmare tre decennier. Under 1970-talet inleds en avmattning av brottsligheten om man ser till andelen bland unga som begår brott, och de nästkommande decennierna stabiliserar brottsnivåerna för att under den senare delen av 1990-talet också minska (von Hofer 2011a). Liknande brottsutveckling syns i andra europeiska länder (Westfelt 2001).

I det följande ges en kort beskrivning av utvecklingen gällande misshandel och stöldbrott. Här används främst lagföringsstatistiken, som finns tillgänglig från 1830-talet och framåt, och i viss mån andra källor. Dessa brottstyper är valda då de historiskt sett representerar

² När lagföringsstatistikens struktur beskrivs i avsnitt 4.2.2 och 4.3.2 belyser detta därmed rättsväsendets produktion snarare än den faktiska brottslighetens struktur.

kriminalpolitiskt centrala delar av brottsligheten och kan presenteras över mycket långa perioder. Dessutom kan det antas att lagföringsstatistiken i dessa fall ger en god indikation på utvecklingen (men inte omfattningen) av stöld och (det kriminaliserade) våldet i samhället överlag.³

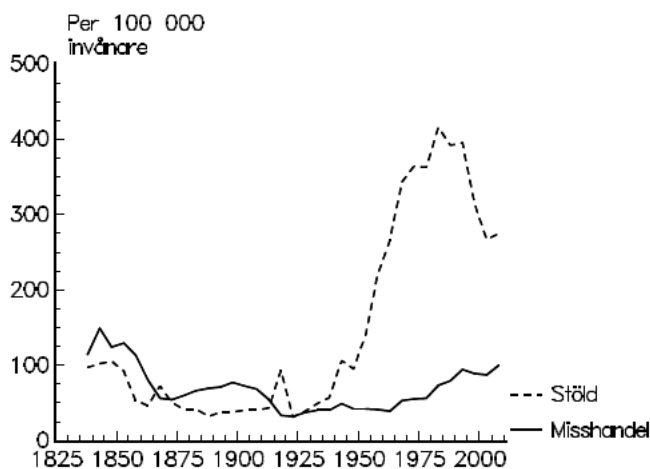
4.1.1 Utvecklingen av misshandel och stöldbrott

Det längre historiska perspektivet synliggör att nivån av lagföringar för misshandel generellt sett var högre under 1800-talet jämfört med 1900-talet (se figur 4.1 nedan). Efter en lägre nivå under mellankrigstiden skedde en relativt stadig ökning från mitten av 1960-talet fram till 2010.⁴

Lagföringsstatistiken avseende misshandel domineras av män, som fram till 1980-talet stod för omkring 95 procent av lagföringarna. Sedan dess har kvinnors andel ökat och var ungefär 12 procent under perioden 2006–2010 (von Hofer 2011a).

Figur 4.1 För misshandel eller stöldbrott lagförda personer, 1836–2010

5-års medeltal, per 100 000 invånare



Källa: von Hofer (2011a).

³ Det finns en samvariation mellan lagföringar för misshandel och statistik kring dödligt våld. Vid stöldbrott ser man en liknande utveckling gällande lagföringar och andra källor (von Hofer 2011a).

⁴ Innebörden av misshandel har förändrats över tid. Till exempel har fler gärningar betraktats som våld senare under perioden.

Statistiken över anmälda misshandelsbrott visar också på en näst intill konstant ökning under den senare delen av 1900-talet och under 2000-talet. Däremot tyder trygghetsundersökningar som genomförts av SCB sedan 1978 och Brå sedan 2006, på en annan utveckling. Sett till dessa källor har våldsbrottsligheten sedan slutet av 1970-talet legat på en relativt stabil nivå. Dessa undersökningar visar en nedgång under 1980-talet och en högre men stabil nivå sedan 1990-talet (von Hofer 2011a). Under 2000-talet framträder en nedåtgående trend avseende utsatthet för våld i befolkningen (SCB 2018).

Gällande stöldbrott var lagföringsnivån högre under första hälften av 1800-talet än under resten av perioden fram till 1940-talet (se figur 4.1 ovan). Därefter sker en tydlig ökning fram till mitten av 1980-talet och i slutet av 1990-talet minskar lagföringsnivån. Både ökningen under 1900-talet och stabiliseringen och minskningen mot slutet av 1900-talet är mönster som har identifierats internationellt, även om ökningen av stöldbrott verkar ha inletts förhållandevis tidigt i Sverige (von Hofer 2011a).

I stora drag är utvecklingen liknande för kvinnor och män, och liksom vid misshandel är det betydligt vanligare att män lagförs även om nivåskillnaden vid stöldbrott är mindre (von Hofer 2011a). Kvinnors andel av stöldbrotten har ökat sedan 1960-talet, detta förklaras av att kvinnors lagföringar för snatteri ökade och att männens lagföringar för stöld minskade.

4.2 Den kända brottslighetens utveckling med fokus på åren 2010 och 2020

Beskrivningen av den kända brottsutvecklingen fortsätter här med ett särskilt fokus på perioden 2010–2020. Brott utsatthet utifrån självrapportstudier, som behandlas först, använder däremot en bredare tidsram.

Senare beskrivs strukturen bland de anmälda och lagförda brotten utifrån olika brottskategorier och hur detta har förändrats mellan 2010 och 2020. Som diskuterats ovan representerar statistiken olika led i rättsväsendets hantering av ärenden, där den inkommande ärendevolymen (anmälda brott) skiljer sig mycket i antal i förhållande till de ärenden som till slut leder till en lagföring.

4.2.1 Brott utsatthet utifrån självrapportundersökningar

I SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden sedan slutet av 1970-talet undersöks utsatthet för egendomsbrott och för hot och våld. Sedan Brå 2006 inledde arbetet med NTU kan man följa utvecklingen av utsatthet för en rad olika brott.⁵

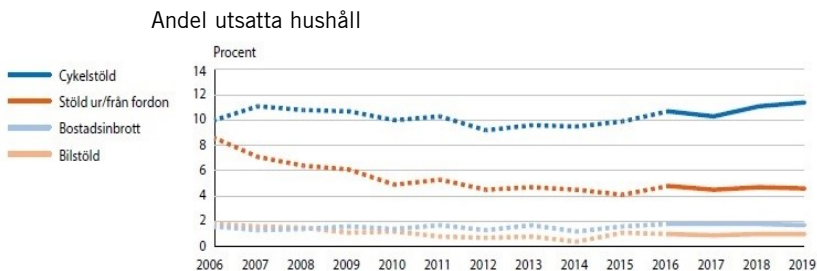
Utsatthet för egendomsbrott

I ULF-undersökningarna framgår att andelen personer vars hushåll utsatts för egendomsbrott (stöld eller skadegörelse) har legat mellan 20–28 procent mellan 1982 och 2011. Nivån var lägre under 1980-talet men högre under 1990-talet och i början av 2000-talet. Mot slutet av perioden har andelen minskat till den nivå på omkring 20 procent som uppmättes vid 1980-talets mitt. Enligt NTU 2020 uppger 15 procent av befolkningen (16–84 år) att deras hushåll utsatts för egendomsbrott, vilket är en minskning sedan 2006 (18 %). Att nivån här skiljer sig mellan ULF och NTU förklaras av att frågor om utsatthet är konstruerade olika.⁶

I NTU ges också en beskrivning av utsattheten för vissa specifika egendomsbrott som den svarande eller någon annan i det egna hushållet har utsatts för (se figur 4.2). Överlag har utsattheten för dessa brott legat relativt stabilt sedan 2006. Cykelstöld är det klart vanligaste egendomsbrottet. Andelen som uppger att deras hushåll utsatts för stöld ur eller från fordon har däremot minskat mellan 2006 och 2012.

⁵ Ett metodbyte av NTU under 2017 medför att vissa brottstyper inte går att följa längre tillbaka än 2016 (Brå 2020a).

⁶ En skillnad rör vilka som omfattas av undersökningarna. NTU avser 16–84 år medan ULF/SILC avser 16 år och äldre.

Figur 4.2 Självrporterad utsatthet för stöldbrott, 2006–2019

Källa: NTU 2020 (Brå 2020a).

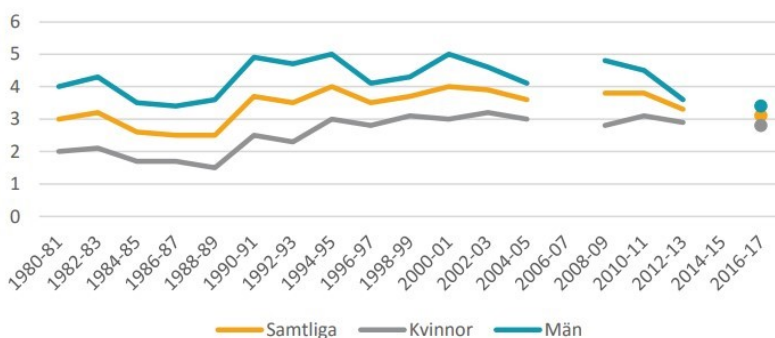
Sedan år 2016 inkluderas i NTU också frågor om den svarande utsatts för fickstöld, försäljningsbedrägeri, kort-/kreditbedrägeri och nätkränkning. Medan andelen som uppger att de utsatts för fickstöld har minskat något sedan 2016, har utsatthet för bedrägeri och nätkränkning ökat något. Skillnaderna mellan åren är små i samtliga fall.

Utsatthet för våldsbrott och andra brott mot person

Vad gäller utsattheten för våldsbrott visar SCB:s ULF-undersökning att den generella nivån är densamma 2017 som den var 1980, även om tiden däremellan präglas av både upp- och nedgångar. Vid båda dessa år uppger 3 procent av de tillfrågade att de blivit utsatta för våld under det senaste året. I figur 4.3 nedan framträder en skillnad i utvecklingen för män respektive kvinnor. Medan utsattheten för våld har minskat över tid för (framför allt unga) män, har den ökat för (medelålders) kvinnor (SCB 2018). Utsattheten för våld skiljer sig även utifrån vilken näringsgren man arbetar inom, där arbetande i vård och omsorg samt transport uppger högst utsatthet i mätningen 2016/2017 (ej i figur).

Figur 4.3 Utsatthet för våld, 1980–2017

Andel som under senaste 12 mån utsatts för våld, efter kön



Källa: SCB (2018). Anm: Avser personer 16 år och äldre (16–84 år 1980–87 och 1990–2001).

Det mer allvarliga våldet, som lett till att man uppsökt sjukvård, har legat på en stabil nivå sedan 1980 (1 %). Den s.k. upprepade utsattheten har däremot ökat bland kvinnor (från 1 till 2 %) medan den legat på en stabil nivå hos män (2 %). Däremot har den upprepade utsattheten minskat bland unga män (från 4 till 1 %) (SCB 2018). SCB:s ULF-undersökning visar också att omkring 4–6 procent uppger att de blivit utsatta för hot mellan 1980–2017, där man ser en ökande utsatthet bland kvinnor över tid.

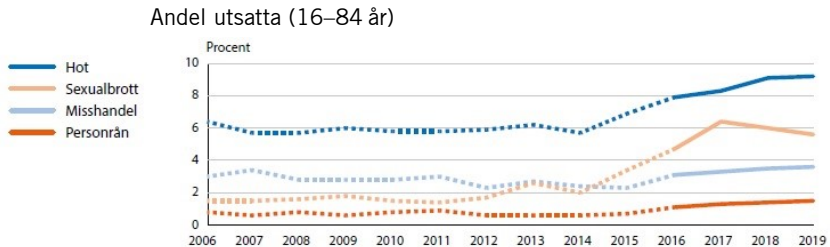
Ser man i stället på den självrapporterade utsattheten för brott mot enskild person⁷ i NTU 2020, har den ökat mellan 2016 (21 %) och 2019 (23 %). Andelen som uppger att de utsatts för misshandel minskade mellan 2006 och 2015, för att därefter öka fram till 2019 då 4 procent uppger att de utsatts för misshandel. Utvecklingen är likartad för män och kvinnor även om nivåerna skiljer sig åt. Även i NTU uppger 1 procent under perioden 2016–2019 att de utsatts för misshandel som föranlett sjukvårdsbesök.

Gällande brott mot person (hot, personrån, sexualbrott och misshandel) ser man i NTU en relativt stabil nivå fram till mitten av 2010-talet, följt av en ökning av samtliga brottstyper (figur 4.4). Ökningen av andelen som uppger att de blivit hotade sedan 2014 gäller både kvinnor och män. De som uppger att de utsatts för personrån har också

⁷ De händelser som innefattas är misshandel, hot, sexualbrott, personrån, fickstöld, försäljningsbedrägeri, kort-/kreditbedrägeri samt nätkränkning.

ökat mellan 2010 och 2019⁸ (från 0,8 till 1,5 %). När det gäller sexualbrott har andelen utsatta ökat mellan 2012–2019, från 2 till 6 procent, trots en minskning sedan 2017. Ökningen avser både kvinnor och män, även om utsatthet för sexualbrott är betydligt mer vanligt bland kvinnor.

Figur 4.4 Utsatthet för brott mot enskild person, 2006–2019



Källa: NTU 2020 (Brå 2020a).

Barn och ungas utsatthet för brott

För att ge en bild av barn och ungas utsatthet för brott används här Brås skolundersökning om brott (SUB) och den undersökning av levnadsförhållanden som genomförs av SCB och som riktar sig till barn 12–18 år.

I skolundersökningen som avser erfarenheter under 2019 angav knappt hälften av både flickor och pojkar i årskurs nio att de utsatts för brott under det senaste året. För flickor var det vanligast att ha varit utsatt för sexualbrott (32 %) eller stöld (25 %), medan det bland pojkar var vanligast med stöld (29 %) eller misshandel (23 %). Statistikomläggningar kring år 2015 förhindrar en beskrivning av längre trender, men en jämförelse mot andra skolbaserade undersökningar antyder en generell minskning av utsatthet för stöld under 2001–2019, samt en relativt stabil nivå av misshandel under samma period (se Brå 2020g, bilaga 5).

I ULF-undersökningen uppger 2 procent av barn mellan 12 och 15 år att de blivit hotade, slagna eller jagade i sitt bostadsområde i mätningen 2018/2019. Bland ungdomar 16–18 år var andelen 4 procent. I bägge åldersgrupperna ser man en minskning de senaste tio åren. Bland de yngre är minskningen mer påtaglig bland pojkar än hos flickor. Bland unga i åldern de i 16–18 års minskar utsattheten bland

⁸ Resultaten för 2007–2016 är omräknade då NTU genomfördes med annan metod.

pojkar medan andelen flickor som utsatts för hot och våld i bostadsområdet är densamma som för tio år sedan.

Barn och unga en utsatt grupp på internet

Barn och unga tillbringar i dag mycket tid på internet. På senare år har både Brå och SCB undersökt barn och ungas utsatthet för brott på internet.

I Brås skolundersökning framkommer att internet och sociala medier är en arena för brott som hot och sexualbrott (sexuell handling genom tvång). Under 2019 uppgav 36 procent av flickorna att de blivit mobbade på internet, 30 procent att någon skrivit kränkande saker om dem på internet, och 20 procent att någon lagt upp bilder eller filmklipp mot deras vilja. Sedan 2015 är nivån av kränkande kommentarer stabil medan mobbning på internet och att någon lagt upp bilder eller filmklipp har minskat fram till 2019. Detta kan jämföras mot att 31 procent av pojkarna uppgav att de blivit mobbade på internet, 20 procent att någon skrivit kränkande saker om dem och 17 procent att någon lagt upp bilder eller filmklipp mot deras vilja. Utvecklingen av pojkars utsatthet sedan 2015 är relativt stabil. I skolundersökningen framgår även att andelen händelser där internet utgör brottsplatsen kontinuerligt har ökat mellan 2015 och 2019 avseende hot, sexuell handling genom tvång och rån.

I SCB:s ULF-undersökning som riktas till barn och unga ställs frågan om man råkat illa ut på internet. 11 procent av barnen mellan 12–15 år och 16 procent i ålderskategorin 16–18 år anger att de råkat illa ut. I båda åldersgrupper är det vanligare att flickor råkat illa ut. Sedan mätningen 2016/2017 har andelen utsatta flickor minskat i den yngre åldersgruppen (från 17 till 14 %) men ökat bland de äldre (från 18 till 24 %). För pojkarna är utvecklingen i stället stabil och ligger omkring 9–10 procent i båda åldersgrupperna.

Barn och ungas delaktighet i brott minskar generellt sett över tid

Enligt självrapportstudier och statistik över lagföringar och misstänkta personer har barn och ungas delaktighet i brott minskat över tid. Till exempel visar SUB att (självrapporterad) delaktighet i stöld har mins-

kat från 35 procent i början av 00-talet till 23 procent 2019 (Brå 2020g). Undersökningen visar även att delaktighet i grövre våld har minskat från 7 till 3 procent mellan 2008 och 2019.

Ser man till Brås statistik över misstänkta personer har antalet misstänkta i åldersgruppen 15–20 minskat mellan 2011 och 2019, medan en ökning har skett i äldre åldersgrupper. Detsamma gäller lagföringsstatistiken, där andelen lagförda personer 20 år eller yngre minskat mellan 2010 och 2020 (se nedan). Över en längre period ser man en minskning av andelen unga personer – framför allt män – som lagförs för brott mellan 1975 och 2015 (Sivertsson, Nilsson och Bäckman 2019). Däremot har mängden brott per person ökat bland de unga som lagförs.

Samtidigt uppger ungefär en hälften av elever i årskurs nio under åren 2015–2019 att de varit delaktiga i något brott under det senaste året, och andelen har ökat något under dessa år (från 51 till 52 %). I den senaste mätningen under 2019 framkommer att 49 procent av flickorna och 54 procent av pojkarna deltagit i något brott. Överlag är stöld det vanligaste brottet, följt av våldsbrott och därefter skadegörelse. Genomgående uppger en högre andel pojkar att de begått brott. Skillnaderna mellan könen är större vid våldsbrott och skadegörelse, och mindre avseende stöldbrott.

4.2.2 Utvecklingen av anmälda brott och lagförda personer mellan åren 2010 och 2020

I detta avsnitt ges en bild av utvecklingen av anmälda och lagförda brott mellan åren 2010 och 2020. För att jämföra nivån av anmälningar och lagföringar mellan 2010 och 2020 har all kriminalstatistik i avsnittet justerats för medelfolkmängden. Användningen av 2020 års statistik i detta och nästa avsnitt aktualiserar frågan om pandemins inverkan på de anmälda brotten och flödet genom rättskedjan. Kommittén har jämfört resultaten av mellan perioderna 2010–2019 respektive 2010–2020, och helhetsbilden är densamma. Exempelvis låg det totala antalet anmälda brott stabilt mellan 2019 och 2020 medan nivån av lagföringar ökade något. Det senare är förväntat givet försöksverksamheten kring snabbare lagföring i polisregion Stockholm (se Brå 2020l). Vidare har tidigare trender vad gäller nivån av anmälda brottstyper och lagföringar fortsatt som väntat mellan 2019 och 2020. Det gäller exempelvis färre anmälningar och lagföringar för stöldbrott

och bedrägerier, liksom fler anmälningar och lagföringar avseende sexualbrott och narkotikabrott. Samtidigt har ett minskat uteliv i samband med pandemin haft en påverkan på nivån av anmälningar rörande vissa brott under vissa månader 2020, exempelvis stöld ur butik och misshandel mellan obekanta (Brå 2021d). Dessutom har Polismyndigheten ändrat arbetsrutiner till följd av pandemin, vilket har drivit upp anmälningar kring skadegörelse och narkotikabrott, vilket behandlas i avsnitt 4.4.1.

Sammantaget ger användningen av 2020 års statistik en i stora drag likartad bild som statistiken för 2019. Att statistiken som används i kapitlet avser helåret 2020 innebär dessutom att pandemins inverkan vid vissa månader under våren och hösten blir mindre synlig.

Likheter och skillnader i nivån av anmälda brott 2010 jämfört med 2020

Det totala antalet anmälningar av brott och olika brottstyper åren 2010 och 2020 redovisas i tabell 4.1 nedan. Tabellen är justerad för befolkningsökningen på omkring 10 procent som skett mellan åren.

Totalt sett har antalet anmälningar ökat med 4 procent och man ser relativt stora förändringar avseende en rad brottskategorier. De största ökningarna återfinns bland bedrägeribrott (72 %), sexualbrott och brott mot borgenärer (bägge 32 %), brott mot frihet och frid (30 %) samt skadegörelse och narkotikabrott (bägge 28 %). Störst minskning ser man bland den antalsmässigt stora brottskategorin tillgreppsbrott (-28 %), samt brott mot familj (-24 %) och brott mot liv och hälsa (-12 %).

Tabell 4.1 Anmälda brott, 2010 och 2020

Per 100 00 av befolkningen samt förändring mellan åren

	2010	2020	Förändring (%) ^a
Samtliga anmälningar	14 613	15 134	+4
<i>Brott mot Brottsbalken (3–22 kap.)</i>	12 010	12 144	+1
<i>Brott mot liv och hälsa (3 kap.)</i>	992	868	-12
<i>Brott mot frihet och frid (4 kap.)</i>	1259	1 639	+30
<i>Ärekränkingsbrott (5 kap.)</i>	121	115	-4
<i>Sexualbrott (6 kap.)</i>	183	241	+32
<i>Brott mot familj (7 kap.)</i>	19	14	-24
<i>Tillgreppsbrott (8 kap.)</i>	5 634	4 061	-28

	2010	2020	Förändring (%) ^a
<i>Bedrägeribrott (9 kap.)</i>	1 223	2 103	+72
<i>Förskingring och annan trolöshet (10 kap.)</i>	130	135	+4
<i>Brott mot borgenärer m.m. (11 kap.)</i>	132	174	+32
<i>Skadegörelsebrott (12 kap.)</i>	1 761	2 251	+28
<i>Brott mot allmänheten (13–15 kap.)</i>	207	199	-4
<i>Brott mot staten (16–22 kap.)</i>	350	344	-2
<i>Brott mot narkotikastrafflagen</i>	933	1 195	+28
<i>Brott mot trafikbrottslagen</i>	819	814	-1
<i>Brott mot specialrättsliga författningar*</i>	839	946	+13

Källa: Brå. ^a Den procentuella förändringen har avrundats till heltal. *Exklusive brott mot narkotikastrafflagen och trafikbrottslagen.

Brott mot person (3–7 kap. brottsbalken)

Sammantaget står anmälningar rörande brott mot person för knappt en femtedel av det totala antalet anmälningar. En ökning (12 %) av dessa anmälningar har skett sedan 2010. Ökningen har avstannat och ligger relativt stabilt sedan 2018.

Anmälningar rörande brott mot liv och hälsa (3 kap.) har minskat sedan 2010 (-12 %), främst till följd av en minskning av anmälningar av misshandel mot pojkar/män. Däremot har misshandel mot barn ökat (32 %), och misshandel mot flickor/kvinnor legat stabilt. Dessa förändringar har lett till minskade skillnader i anmälda misshandelsbrott mot män respektive kvinnor.

Anmälningar gällande frihets- och fridsbrott (4 kap.) har ökat (30 %) sedan 2010. Olaga hot och ofredande utgör merparten av anmälningarna men dessa brott har legat tämligen stabilt sedan 2010. Däremot ökar den andel av olaga hot som riktas mot barn under 18 år. Den allmänna ökningen av frihets- och fridsbrotten är relaterad till samhällets digitalisering. Till exempel utgör olovlig identitetskränkning, vilket ofta sker på eller med hjälp av internet, en knapp femtedel av anmälningarna gällande frihets- och fridsbrott år 2020. Därtill har anmälningar för dataintrång mer än tredubblats sedan 2010.

Anmälningarna av grov fridskränkning ligger på jämförbara nivåer 2010 och 2020, även om man ser en tillfällig uppgång av grov fridskränkning mot barn under mitten av perioden. Samtidigt har anmälningar av kvinnofridskränkning minskat med 56 procent sedan 2010.

Även anmälningar rörande ärekränkning (kap 5.) har minskat något sedan 2010 (-4 %).

Det totala antalet anmälda sexualbrott (6 kap.) har ökat sedan 2010 med 32 procent. Merparten av anmälningarna avser våldtäkt och sexuellt ofredande. Anmälningarna av våldtäkt har ökat påtagligt sedan 2010, både mot vuxna och mot barn (under 15 år samt 15–17 år) – den absoluta majoriteten av anmälningarna rör våldtäkt mot kvinna/flicka, vilket har ökat med 42 procent. Avgränsar man till anmälningar där kvinnan/flickan är under 18 år, syns en än tydligare ökning (54 %). Samtidigt syns en jämförbar ökning även av våldtäkt mot män/pojkar, som utgör omkring 8 procent av samtliga våldtäktsanmälningar 2020. Anmälningar av sexuellt ofredande har ökat sedan 2010 (17 %) trots att exhibitionism (blottning), som ingår i sexuellt ofredande, har minskat de senaste åren. Ökningen är särskilt påtaglig avseende sexuellt ofredande mot barn under 15 år, som ökat med 50 procent.

Brott mot förmögenhet (8–12 kap. brottsbalken)

Totalt sett har anmälningarna av brott mot förmögenhet (8–12 kap.) minskat något sedan 2010 (-2 %). Stöld och tillgreppsbrotten (8 kap.) har minskat sedan 2010 (-28 %). Många stöldbrott följer denna nedåtgående trend. Till exempel har anmälningarna av övrig stöld, vilka står för ungefär hälften av det totala antalet tillgreppsanmälningar, minskat med 38 procent. Även anmälningar av bostadsinbrott visar på en nedåtgående trend de senare åren. Och medan anmälningarna av tillgrepp av motordrivet fortskaffningsmedel minskat sedan 2010 (-45 %), har cykelstölderna ökat (15 %). Generellt sett minskar anmälningarna av rån, med undantaget mot person under 18 år, som visar högre nivåer under 2018–2020.

Anmälningarna av bedrägerier (9 kap.) har ökat sedan 2010 (72 %), en utveckling som påverkas av att enskilda fall av bedrägeri allt oftare kan innehålla ett stort antal anmälningar samt ofta också många målsägande vilket innebär stora årliga variationer. Bedrägeribrotten präglas även av en ökande andel it-relaterade brott. Till exempel mer än fyrdubblades anmälningar av datorbedrägerier mellan 2010 och 2018.

Anmälningar av förskingring (10 kap.) och brott mot borgenärer (11 kap.) också ökat sedan 2010 (4 % respektive 32 %). Detsamma gäller skadegörelsebrotten (12 kap.), som ökat med 28 procent. Merpar-

ten av denna ökning beror på ett större antal anmälningar av klotter (62 %), främst sedan 2015. Skadegörelsebrott rapporteras ofta in av andra myndigheter, och ofta samlat snarare än löpande allteftersom de upptäcks.

Brott mot narkotikastrafflagen

Det totala antalet anmälningar av brott mot narkotikastrafflagen har ökat sedan 2010, i huvudsak till följd av fler anmälningar för innehav av narkotika. Under 2000-talet har även antalet personer som misstänks för brott mot narkotikastrafflagen ökat. CAN tillskriver dessa ökningarna framför allt ändrade arbets sätt hos Polismyndigheten.

Det har inte skett några större förändringar i sammansättningen av personer som misstänks för narkotikabrott. Under 2000-talet har cirka 14 procent av de misstänkta varit kvinnor, och 60 procent har varit bosatta i storstadsregioner. Däremot har det skett en viss ökning av andelen misstänkta personer yngre än 30 år. Enligt CAN kan denna ökning spegla en ökad konsumtion, men det kan också vara så att Polismyndigheten i högre grad prioriterat insatser mot denna åldersgrupp.

Flera källor pekar på ett ökat användande av narkotika

Kommittén har inhämtat ett kunskapsunderlag från Centraförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning (CAN) om hur narkotikaanvändningen utvecklats i Sverige under 2000-talet. Utöver kriminalstatistik består underlaget av befolkningsundersökningar genomförda av CAN och Folkhälsomyndigheten samt andra indikativa källor, exempelvis beslagsstatistik och dödsorsaksstatistik.

Under 2019 gjorde tull och polis över 50 000 narkotikabeslag, vilket motsvarar drygt 500 beslag per 100 000 invånare. CAN bedömer att det totala antalet beslag har tredubblats i relation till folkmängden under 2000-talet⁹. CAN:s tolkning är att ökningarna i beslag speglar både en ökad förekomst och ökad konsumtion av narkotika.

⁹ Beslag rörande cannabis, den substans som beslagtas i störst omfattning, har tredubblats under 2000-talet. Beslag av narkotikaklassade läkemedel har femdubblats och av kokain niodubblats. Polismyndigheten rapporterar nu att kokain etablerats i så gott som samtliga regioner.

Ser man till vårdstatistik har antalet narkotikavårdade patienter fördubblats under perioden 2006–2019. Ökningen kan dels bero på en ökad vårdefterfrågan till följd av en ökad konsumtion, dels vara en effekt av ett ökat behandlingsutbud. Uppgången kan även spegla en ökad benägenhet att ställa fler diagnoser per patient jämfört med tidigare.

Att användningen av narkotika har ökat får visst stöd av CAN:s och Folkhälsomyndighetens självrapportstudier. Till exempel har andelen som uppger att de använt cannabis det senaste året har fördubblats. Även månadsprevalensen har ökat, men inte i den omfattning som förväntas utifrån andra källor rörande narkotikaanvändningen. Skillnaden kan bero på att andra källor överskattar användningen, eller att ökningen skett i grupper som inte nås av självrapportundersökningar. Resultaten från de senare antyder vidare att antalet skolungdomar som använder narkotika inte har ökat under 2000-talet, men att den grupp som använder narkotika gör det mer frekvent.

Generellt sett minskande antal lagföringar mellan 2010 och 2020

Tabell 4.2 visar antal lagföringar för brott år 2010 och 2020, justerat efter medelfolkmängden. Generellt framträder en minskning av antalet lagföringar, vilket också gäller de flesta brottskategorierna. Överlag har samtliga lagföringar minskat med en femtedel. Exkluderas de lagföringsbeslut som gäller specialrättsliga författningar är minskningen i stället en tredjedel. Den nedåtgående trenden gäller de flesta brottskapitel i brottsbalken, och särskild betydelse har minskningar i de antalsmässigt stora kategorierna tillgreppsbrott, trafikbrott och brott mot andra specialförfattningar (exklusive narkotikastrafflagen). En majoritet av lagföringarna, såväl 2010 som 2020, gäller brott mot övriga specialrättsliga författningar.

Tabell 4.2 Lagföringsbeslut, 2010 och 2020

Per 100 00 av befolkningen samt förändring mellan åren

	2010	2020	Förändring (%) ^a
Samtliga lagföringsbeslut	2 598	2 080	-20
Brott mot Brottsbalken	1 088	732	-33 ^c
<i>Brott mot liv och hälsa (3 kap.)</i>	162	84	-48
<i>Brott mot frihet och frid (4 kap.)</i>	110	84	-24
<i>Ärekränkingsbrott (5 kap.)</i>	2,1 ^b	1,4	-35
<i>Sexualbrott (6 kap.)</i>	25	36	45
<i>Brott mot familj (7 kap.)</i>	0,2	0,3	6
<i>Tillgreppsbrott (8 kap.)</i>	469	246	-47
<i>Bedrägeribrott (9 kap.)</i>	91	104	15
<i>Förskingring och annan trolöshet (10 kap.)</i>	17	27	60
<i>Brott mot borgenärer m.m. (11 kap.)</i>	30	27	-11
<i>Skadegörelsebrott (12 kap.)</i>	60	33	-45
<i>Brott mot allmänheten (13–15 kap.)</i>	35	23	-34
<i>Brott mot staten (16–22 kap.)</i>	87	67	-24
<i>Brott mot narkotikastrafflagen</i>	476	514	8
<i>Brott mot trafikbrottslagen</i>	523	389	-26
<i>Brott mot övriga specialrättsliga författningar*</i>	510	445	-13

Källa: Brå. ^a Den procentuella förändringen har avrundats till heltal. ^b Antal färre än 5 per 100 000 av medelfolkmängden redovisas med decimal. ^c Hade jämförelsen gjorts mellan 2010 och 2019 års statistik hade denna minskning varit 32 procent. *Exklusive brott mot narkotikastrafflagen och brott mot trafikbrottslagen.

Oförändrad bild avseende andel kvinnor och män som lagförs

I avsnitt 4.3.2 nedan framgår att den övervägande delen av lagföringarna för 2020 avser män. Det gäller oavsett om vi ser till brott mot brottsbalken eller mot de specialrättsliga författningarna, där 78 respektive 84 procent lagföringar avser män. En jämförelse med 2010 visar att den övergripande bilden inte har förändrats sedan dess. Kvinnors andel av lagföringarna har överlag ökat med två procentenheter gällande brott mot specialrättsliga författningar men förblir oförändrat när det gäller brott mot brottsbalken. Kvinnors och mäns andel av de relativt omfattande brottskategorierna narkotika-, stöld- och trafikbrotten har också legat oförändrad. Två förändringar bryter mot denna helhetsbild. Dels är andelen kvinnor som lagförts för förskingring och andra brott mot 10 kap. BrB högre under 2020 jämfört med 2010.

Dels är andelen män högre 2020 än under 2010 vid mened och andra brott mot 5 kap. BrB.

Andelen personer 20 år eller yngre som lagförs har minskat

Ett allmänt mönster i lagföringsstatistiken mellan 2010 och 2020 är en minskad andel lagförda i åldern 15–20. Minskningen gäller såväl samtliga lagföringar (-3 %) som de som avser brott mot brottsbalken (-9 %). Minskningen är i bägge fall större hos unga kvinnor än hos unga män. De enda undantagen från detta mönster är en större andel unga män som lagförts för sexualbrott under 2020 samt en något större andel både unga kvinnor och män som lagförts för trafikbrott och brott mot narkotikalagstiftningen år 2020 jämfört med 2010.

Härnäst ges en mer ingående beskrivning av skillnader i lagföringar mellan 2010 och 2020. Beskrivningen syftar till att ge en bild av de antalsmässigt stora brottstyper i respektive brottskategori som i regel ligger bakom en upp- eller nedgång mellan åren.

Brott mot person (3–7 kap. brottsbalken)

Sedan 2010 ser man en tydlig minskning i antalet lagföringar för brott mot liv och hälsa. Minskningen beror på en dryg halvering (-52 %) av lagföringar avseende misshandelsbrott av normalgraden. Även lagföringar avseende grov (inkl. synnerligen grov) misshandel minskat (-31 %). Medan antalet domslut avseende mord ökat (52 %) ser man en minskning gällande dråp (-44 %).

Också lagföringarna av brott mot frihet och frid (4 kap.) har minskat sedan 2010, med 24 procent. Bakom minskningen ser man ett lägre antal lagföringar rörande olaga hot (inkl. grovt brott), som minskat med knappt en tredjedel (-31 %), och ofredande som minskat med 43 procent. Man ser även påtagliga minskningar av lagföringar som gäller grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning, som minskat med 68 respektive 60 procent.

En av de få brottskategorier som visar på en ökning bland dessa kapitel i BrB är sexualbrotten, som i dess helhet ökat med 46 procent sedan 2010. Bakom ökningen finns ett större antal lagföringar rörande våldtäkt mot vuxna (inkl. grovt brott resp. oaktsam våldtäkt), som ökat med 31 procent, och också våldtäkt mot barn (inkl. grovt brott),

som ökat med 41 procent. Den tämligen stora brottstypen sexuellt ofredande har också ökat (30 %) sedan 2010.

Brott mot förmögenhet (8–12 kap. brottsbalken)

Liksom den generella utvecklingen minskar antalet lagföringar för tillgreppsbrott sedan 2010. Vid flera stora brottstyper inom denna kategori har det skett en minskning mellan åren. Till exempel har antalet lagföringar vid ringa stöld minskat med 48 procent och stöld av normalgraden med 46 procent. Också lagföringarna av rån (inkl. grovt rån) har minskat sedan 2010 (-21 %), trots en ökning mellan 2017–2019. Lagföringarna av tillgrepp av fortskaffningsmedel (inkl. grovt brott) har också sett en minskning, med 68 procent.

Antalet lagföringar avseende bedrägeribrott (9 kap.) har ökat med 15 procent sedan 2010, trots en minskning de senaste åren. Ökningen gäller såväl bedrägeri av ringa/normalgrad (39 %) som grovt bedrägeri, där man ser en kraftig ökning (157 %). Lagföringar gällande skadegörelse visar i stället på en nedåtgående trend, även om en tillfällig ökning skedde 2017. Sedan 2010 har lagföringar av skadegörelsebrott minskat med knappt hälften (-45 %).

Brott mot trafikbrottslagen och övriga specialrättsliga författningar (exklusive narkotikastrafflagen)

Med undantag för brott mot narkotikastrafflagen har brott mot specialrättsliga författningar minskat sedan 2010. Till exempel ser man att brott mot trafikbrottslagen har minskat med en dryg fjärdedel. Mer specifikt har lagföringarna för både rattfylleri och grovt rattfylleri minskat (med -70 respektive -42 %), medan lagföringarna av rattfylleri under påverkan av narkotika har ökat (58 %).

Ser man endast till övriga specialrättsliga författningarna (exklusive narkotikastrafflagen och trafikbrottslagen) har de minskat med 13 procent. Minskningen beror till stor del på en nära halvering av lagföringar för brott mot trafikförordningen. Samtidigt har lagföringar för bidragsbrott ökat med över 1000 procent mellan 2010 och 2020.

Brott mot narkotikastrafflagen enligt lagföringsstatistik och Kriminalvårdens statistik

Lagföringarna av narkotikabrott har ökat med 8 procent sedan 2010 och utgör en fjärdedel av samtliga lagföringar 2020. Medan nivån av ringa narkotikabrott är ungefär densamma som 2010, visar brott av normalgraden på en tydlig ökning (51 %), medan de lagföringarna för grovt narkotikabrott minskat något (-10 %). Som tidigare nämnts bör dock inte kriminalstatistiken användas som ett mått på användning av, eller handel med, narkotika. Lagföringsstatistiken och Kriminalvårdens statistik ger däremot en bild av hur stor del av rättsväsendets resurser som går till att hantera narkotikarelaterad brottslighet.

Kriminalvårdens statistik visar att narkotikabrott/smuggling, tillsammans med våldsbrott, är de klart vanligaste huvudbrottskategorierna bland de som avtjänar straff på anstalt (Kriminalvården 2021). En dryg tredjedel av de påbörjade fängelseverkställigheterna 2020 hade huvudbrottet narkotikabrott/smuggling, en ökning från en fjärdedel 2011.¹⁰ Dessutom är en betydande andel av frivårdens klientel lagförda för narkotikabrott. Till exempel var narkotikabrott/smuggling huvudbrott i 45 procent av ärenden där påföljden blev skyddstillsyn under 2020.

Nivån av dödligt våld är högre sedan mitten av 2010-talet

Anmälning- och lagföringsstatistiken ger ingen sammansatt bild av omfattningen och utvecklingen av det dödliga våldet. Därför ges en beskrivning utifrån Brås sammanställningar på området.

Under 2010-talet ökade nivån av det dödliga våldet (Brå 2021a). Medan det dödliga våld som drabbar kvinnor legat på en relativt stabil nivå, har det dödliga våldet som drabbar män ökat under 2010-talet. Denna ökning kan framför allt tillskrivas uppgörelser med skjutvapen bland kriminella grupperingar (Brå 2021b). Antalet fall av konstaterat dödligt våld genom användning av skjutvapen ökade från 17 år 2011 till 48 år 2020. Totalt sett motsvarar det dödliga våldet 12 avlidna personer per miljon invånare i Sverige, vilket kan jämföras mot nivån på 14–15 avlidna per miljon kring 1990. Ur ett internationellt europeiskt perspektiv är ökningen av det dödliga våldet med skjutvapen i Sverige

¹⁰ I praktiken är andelen intagna på anstalt som dömts för narkotikabrott högre då nära hälften av narkotikarelaterade lagföringar skett i fall där andra brott registrerades som huvudbrott.

något som bryter mot den generella bilden i Europa, där trenden i stället varit en minskande nivå.

4.3 Den kända brottslighetens struktur år 2019/2020

I detta avsnitt ges en bild av den kända brottslighetens struktur enligt självrapportstudier och anmälnings- och lagföringsstatistik. Med struktur avses fördelningen av olika brottskategorier under helåret 2020. Först beskrivs de brott som svarande i självrapportstudier uppgett att de utsatts för. Därefter beskrivs strukturen av anmälda och lagförda brott.

4.3.1 Brottslighetens struktur enligt självrapportstudier

De händelser som efterfrågas i NTU är misshandel, hot, sexualbrott, personrån, fickstöld, försäljningsbedrägeri, kort-/kreditbedrägeri, nätkränkning och trakasserier, bostadsinbrott, bilstöld, stöld ur eller från fordon och cykelstöld. I SUB efterfrågas niondeklassares utsatthet för misshandel, hot, sexualbrott, rån, stöld, kränkningar via internet samt mobbing under de senaste tolv månaderna.

Dessa kategorier motsvarar inte helt de som kan utläsas ur kriminalstatistiken. Trakasserier är exempelvis inte ett brott enligt brottsbalken. I NTU används termen för händelser som kan bestå av t.ex. ofredande, hemfridsbrott eller olaga förföljelse, inklusive händelser som inte är brottsliga men som för respondenten är oönskade. Kategorin sexualbrott omfattar upplevelser av att ha blivit sexuellt ofredad, tvingad eller angripen, det kan handla om allt från sexuellt kränkande kommentarer i tal eller skrift till våldtäkt.

Här redovisas strukturen på den självrapporterade utsattheten totalt och uppdelat på kvinnor och män enligt NTU. Därefter beskrivs utsattheten hos de yngsta och äldsta åldersgrupperna i NTU och enligt SUB.

Cykelstöld, hot och trakasserier vanligaste brottstyperna enligt NTU

Tabell 4.3 beskriver andelen svarande som angivit att de utsatts för de brottstyper som efterfrågas i NTU 2020 samt Brås skattning av antal utsatta personer respektive hushåll i befolkningen¹¹. Brottstyperna listas i rangordning utifrån den andel svarande som anger att de eller deras hushåll utsatts för respektive brottstyp.

Knappt en fjärdedel av de svarande (23 %) uppger att de utsatts för något av de brott mot enskilda som efterfrågas i NTU.¹² De enskilt vanligaste brotten mot enskild var hot (9 %) och trakasserier (7 %) och därpå följer sexualbrotten (6 %). Knappt en av sex svarande (15 %) uppger att de utsatts för något av de egendomsbrott mot hushåll som efterfrågas, där merparten gäller stöld av cykel.

Tabell 4.3 Utsatthet för brott, 2019

Rangordnat efter andel personer resp. hushåll

Brott mot enskilda (e) resp. hushåll (h)	Utsatta personer resp. hushåll (%)	Skattat antal utsatta personer resp. hushåll i befolkningen
Totalt utsatta personer (e)	22,6	1 804 000
Totalt utsatta hushåll (h)	14,6	671 000
Cykelstöld (h) ¹	11,4	468 000
Hot (e)	9,2	743 000
Trakasserier (e)	6,5	524 000
Sexualbrott (e)	5,6	452 000
Kort-/kreditbedrägeri (e)	5,3	432 000
Försäljningsbedrägeri (e)	5,1	413 000
Stöld ur/från fordon (h)	4,6	211 000
Misshandel (e)	3,6	291 000
Fickstöld (e)	2,7	215 000
Nätkränkning (e)	2,6	209 000
Bostadsinbrott (h)	1,7	78 000
Personrån (e)	1,5	122 000
Bilstöld (h) ²	1	39 000

Källa: NTU 2020 (Brå 2020a). I tabellen redovisas cykelstöld/bilstöld bland hushåll som ägde någon cykel/bil under året.

¹¹ Datainsamlingen av pågick i jan-april 2020. Det går inte att utesluta att resultaten påverkats av pandemin, men Brås analys indikerar inte en sådan påverkan. Då frågor är ställda om brottsutsatthet under det gångna året speglar resultaten i huvudsak brottsutsatthet 2019.

¹² I detta totalmått på brottsutsatthet ingår inte trakasserier.

Självrapporterad utsatthet för brott bland män respektive kvinnor

Strukturen på utsattheten enligt NTU 2020 varierar beroende på om det är mäns eller kvinnors utsatthet som beskrivs. I tabell 4.4 beskrivs fördelningen av de brott mot enskild som män respektive kvinnor uppgivit att de utsatts för.

En något högre andel av kvinnor (24 %) än män (22 %) uppger att de utsatts för brott mot enskild under det gångna året. För både män och kvinnor ingår hot och trakasserier bland de tre vanligaste brottstyperna. En skillnad rör utsatthet för sexualbrott, som är den vanligaste brottskategorin bland kvinnor och den minst vanliga bland män. Vid sexualbrott och misshandel ställs följdfrågor om brottens allvarlighet. Bland kvinnor uppgav 2 procent att de utsatts för allvarligt sexualbrott genom tvång och 1 procent genom utnyttjande av försvarslös position – motsvarande andelar hos männen var lägre än en halv procent (ej i tabell). En större andel av män än kvinnor uppgav att de utsatts för misshandel och 1 procent av både män och kvinnor uppgav att de utsatts för misshandel som föranlett sjukvårdsbesök (ej i tabell).

Tabell 4.4 Rangordning av brottstyper mot enskild person efter kön, 2019

Andel män resp. kvinnor som uppger att de utsatts

Män	(%)	Kvinnor	(%)
Totalt	21,5	Totalt	23,6
Hot	9,4	Sexualbrott	9,9
Trakasserier	5,2	Hot	8,9
Kort-/kreditbedrägeri	5,9	Trakasserier	7,6
Försäljningsbedrägeri	5,7	Kort-/kreditbedrägeri	4,8
Misshandel	4,6	Försäljningsbedrägeri	4,5
Nätkränkning	2,8	Fickstöld	2,7
Fickstöld	2,6	Misshandel	2,7
Personrån	2,3	Nätkränkning	2,4
Sexualbrott	1,6	Personrån	0,7

Källa: NTU 2020 (Brå 2020a).

Självrapporterad utsatthet för brott i de äldsta och de yngsta åldersgrupperna

Självrapportstudier visar överlag på stora skillnader i brottsutsatthet i olika åldersgrupper. I NTU framkommer att utsattheten är högst i den yngsta åldersgruppen (16–19 år) och att utsattheten tenderar att minska med stigande ålder (tabell 4.5).

För de allra flesta brott som mäts är utsattheten lägst i gruppen 75–84 år. Bedrägerier avviker från detta mönster, där utsattheten ökar något med stigande ålder fram till 50–60 års ålder för att därefter minska. Bland både yngre och äldre tillhör hot och trakasserier de vanligaste brottstyperna. Bland yngre är det också vanligt att rapportera utsatthet för sexualbrott¹³ (16 %) och misshandel (10 %). Både bland de yngsta och äldsta är det minst vanligt att rapportera utsatthet för allvarlig misshandel.

Tabell 4.5 Rangordning av brottstyper mot enskild person efter ålder, 2019

Andel i åldrarna 16–29 och 75–84 som uppger att de utsatts

Självrapporterad utsatthet (16–29 år)		Självrapporterad utsatthet (75–84 år)	
Brottstyp	%	Brottstyp	%
Sexualbrott	16	Trakasserier	3,6
Hot	15	Kort-/kreditbedrägeri	3,1
Trakasserier	12	Hot	2,1
Misshandel	10,2	Försäljningsbedrägeri	1,6
Nätkränkning	6,9	Fickstöld	1,5
Försäljningsbedrägeri	5,5	Misshandel	0,6
Fickstöld	4,6	Nätkränkning	0,6
Personrån	3,3	Personrån	0,4
Kort-/kreditbedrägeri	2,5	Sexualbrott	0,2
Allvarlig misshandel	1,4	Allvarlig misshandel	0,1

Källa: NTU 2020 (Brå 2020a).

Att utsatthet för brott är vanligt bland unga bekräftas av skolundersökningen som undersöker elever i årskurs nio. Bland dessa uppger drygt en fjärdedel att de utsatts för stöldbrott. Vanligast är cykelstöld

¹³ Det finns stora könsskillnader gällande utsatthet för sexualbrott. I åldern 65–84 uppger kvinnor (0,6 %) en högre utsatthet än män (0,2 %). I åldern 16–19 är skillnaderna mellan flickor (27 %) och pojkar (2%) stora. Även i SUB finns en skillnad mellan flickor och pojkar (21 resp. 15 %).

(16 %) och stöld av ”annan värdefull sak” (14 %). Den självrapporterade utsattheten är hög också avseende misshandel (19 %), sexualbrott (14 %) och hot (12 %).

4.3.2 Brottslighetens struktur enligt kriminalstatistiken

Här beskrivs fördelningen av olika brottstyper i Brås statistik över anmälda och lagförda brott. Under 2020 anmäldes totalt 1 566 872 brott, och 215 384 brott lagfördes¹⁴. Gemensamt för dessa statistik-källor är att de utgår från brott som måtenhet, till skillnad från statistik över misstänkta eller lagförda personer. Brottsnivåerna enligt anmälnings- och lagföringsstatistiken är inte jämförbara eftersom statistiken är uppbyggd på olika sätt. Syftet är att jämföra rangordningen mellan brottstyper. Därför presenteras i det följande brottstypernas andel (och inte antal) av anmälnings- respektive lagföringsstatistiken.

I tabell 4.6 framgår hur de anmälda respektive lagförda brotten fördelar sig på olika kapitel i brottsbalken samt specialrättsliga författningar. Därefter ges en mer detaljerad beskrivning av strukturen inom vissa kapitel där de flesta anmälda eller lagförda brotten återfinns.

Tabell 4.6 Brottskategoriers andel av anmälda respektive lagförda brott, 2020

BrB kapitel	Andel av anmälda brott (%)	Andel av lagförda brott (%)
3 kap. Brott mot liv och hälsa	6	4
4 kap. Brott mot frihet och frid	11	4
5 kap. Årekränkingsbrott	1	0,1
6 kap. Sexualbrott	2	2
7 kap. Brott mot familj	0,1	0
8 kap. Tillgreppsbrott	27	12
9 kap. Bedrägeri och annan oredlighet	14	5
10 kap. Förskingring och annan trolöshet	1	1
11 kap. Brott mot borgenärer m.m.	1	1
12 kap. Skadegörelsebrott	15	2
13–15 kap. Brott mot allmänheten	1	1
16–22 kap. Brott mot staten	2	3
Brott mot narkotikastrafflagen	8	25

¹⁴ Lagföringar avser samtliga brott där det fattats ett lagföringsbeslut, dvs. fällande domslut i tingsrätten, meddelade åtalsunderlåtelse eller godkända strafförelägganden.

BrB kapitel	Andel av anmälda brott (%)	Andel av lagförda brott (%)
Brott mot trafikbrottslagen	5	19
Övriga brott mot specialrättsliga förf.*	6	21
Totalt	100	100

*Exklusive brott mot narkotikastrafflagen resp. trafikbrottslagen.

Den vanligaste brottskategorin som anmäldes under 2020 var tillgreppsbrott (27 %), följt av skadegörelsebrott (15 %) och bedrägeri (14 %), som sammantaget utgör en majoritet av anmälningarna. Bland lagföringarna dominerar de specialrättsliga författningarna som sammantaget utgör 65 procent av samtliga lagföringar. Bland dessa är brott mot narkotikastrafflagen och trafikbrottslagen vanligast följt av andra specialrättsliga författningar. Den därefter vanligaste brottskategorin är tillgreppsbrott (12 %).

Det finns både likheter och skillnader i strukturen på den del av brottsligheten som olika delar av rättsväsendet har att hantera. Tillgreppsbrotten utgör en av de vanligaste brottskategorierna som anmäls och lagförs, och sexualbrotten är relativt ovanliga både bland anmälningar och lagföringar (2 % i bägge fall).

Samtliga brott mot specialrättsliga författningar utgör en majoritet (63 %) av de lagförda brotten, men knappt en femtedel (19 %) av de anmälda. Detta har att göra med att brott mot narkotikastrafflagen och trafikbrottslagen i huvudsak upptäcks och hanteras till följd av ett ingripande efter indikationer på brott. Det förklarar i sin tur varför dessa brott har den högsta personupplklarings- och lagföringsprocenten 2020 (Brå 2021f) och att deras andel av de lagförda brotten är klart högre i förhållande till mindre lättupplklarade brottstyper. Skadegörelsebrotten ingår bland de vanligast anmälda brotten men har i stället den lägsta personupplklaringsprocenten; endast 2 procent av lagföringar rör skadegörelsebrott 2020.

Män lagförs i klart högre utsträckning än kvinnor

Överlag lagförs män i klart högre utsträckning för brott jämfört med kvinnor 2020. Det gäller både avseende brott mot brottsbalken och mot de specialrättsliga författningarna, där 78 respektive 84 procent lagföringar avser män. De enda undantagen till detta mönster är dels

det antalsmässigt lilla brottskapitlet brott mot familj¹⁵ (7 kap. BrB), dels gällande förskingring, annan trolöshet och mutbrott (10 kap. BrB), där 51 procent av de lagförda är kvinnor. Vid samtliga andra brottskategorier är män i klar majoritet. En särskilt stor könsskillnad återfinns gällande sexualbrott, där 99 procent av lagföringarna avser män. Ser man till de antalsmässigt stora brottskategorierna är andelen män hög, t.ex. vid tillgreppsbrott (70 %), trafikbrott (89 %) och brott mot narkotikastrafflagen (87 %).

Härnäst beskrivs den kända brottslighetens strukturen inom vissa brottsbalkskapitel samt specialrättsliga författningar. Ofta har lagföringsstatistiken en annan avgränsning och en lägre detaljeringsgrad än anmälningsstatistiken, vilket innebär att brottstyper och kategorier inom olika kapitel inte är helt jämförbara. Jämförelsen ger ändå en bild av skillnader och likheter i brottslighetens struktur vid olika steg i rättskedjan.

En högre andel av unga vid vissa brottskategorier

En uppdelning av lagföringsstatistiken efter ålder visar att närmare var femte lagföring avser en person 20 år eller yngre. Den andel som är yngre än 20 år varierar vid olika brottskategorier och är som högst vid skadegörelse (26 %) och mened, falskt åtal m.m. (24 %). Dessutom avser drygt en femtedel av lagföringar för sexual-, narkotika-, vålds- och stöldbrott en person 20 år eller yngre.

En uppdelning på kön visar vidare att en större andel av de kvinnor som lagförts för mened, stöld- och våldsbrott tillhör gruppen 20 år eller yngre än vad som är fallet bland män. Omvänt gäller att en högre andel av de män som lagförts för ärekränkning (5 kap. BrB), skadegörelse (12 kap. BrB), allmänfarliga brott (13 kap. BrB) är yngre än vad som är fallet bland kvinnor som lagförts för samma brottskategorier.

Brott mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken)

I kategorin brott mot liv och hälsa ingår det som i dagligt tal kallas för våldsbrott. De anmälda brotten i denna kategori utgjorde totalt 6 procent av samtliga anmälda brott under 2020. Den vanligaste brotts-

¹⁵ Antalet lagföringar för dessa brott uppgår 2020 till 27, varav 15 gällde kvinnor och 12 män. Samtliga gällde egenmäktighet mot barn.

typen är misshandel (inkl. grovt brott, ej med dödlig utgång) (92 %). Drygt en tredjedel av dessa hade riktats mot barn under 18 år. Fullbordat mord och dråp samt misshandel med dödlig utgång utgjorde tillsammans 5 procent av anmälningarna.

Brotten mot liv och hälsa utgjorde tillsammans 4 procent av samtliga lagförda brott under 2020. Av dessa utgjorde misshandelsbrotten (inkl. grovt brott) 91 procent. Synnerligen grov misshandel, mord och dråp utgjorde tillsammans 3 procent av lagföringar rörande brott mot liv och hälsa.

Brott mot frihet och frid (4 kap. brottsbalken)

Anmälningarna om brott mot frihet och frid utgjorde 11 procent av samtliga anmälda brott 2020. De vanligaste brottstyperna var olaga hot och ofredande som tillsammans utgjorde 63 procent anmälningarna (32 respektive 31 %). Grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, utgjorde 1 procent vardera.

Totalt 4 procent av brotten som lagfördes utgjordes av brott mot frihet och frid. De vanligaste brotten var olaga hot (inkl. grovt brott) och ofredande som tillsammans utgjorde 67 procent (50 respektive 17 %). Också bland lagförda brott var grov frids- och kvinnofridskränkning mindre vanliga, de utgjorde 1 respektive 2 procent.

Sexualbrott (6 kap. brottsbalken)

Antalet anmälda sexualbrott utgjorde 2 procent av samtliga anmälda brott 2020. Av dem var sexuellt ofredande vanligast (41 %), följt av våldtäkt, inklusive både grova och oaktsamma, mot vuxna och barn (38 %). Majoriteten av anmälningarna rör sexualbrott mot barn under 18 år.

Sexualbrotten utgjorde 2 procent av de lagförda brotten 2020. Det vanligaste lagförda sexualbrottet var sexuellt ofredande (35 %), följt av våldtäkt (inkl. grov) (28 %). En majoritet av våldtäkterna var riktade mot barn. Vidare gällde 14 procent av sexualbrotten lagföringar för köp av sexuell tjänst.

Tillgreppsbrott (8 kap. brottsbalken)

Tillgreppsbrotten utgjorde 27 procent av samtliga anmälda brott 2020. Hälften av dessa tillhör den breda kategorin övrig stöld¹⁶. De där- efter vanligaste typerna av tillgreppsbrott var inbrottsstöld (19 %) och cykelstöld (18 %). Rån utgjorde 2 procent av anmälningarna, och i drygt ett av tio rån har gärningspersonen använt sig av skjutvapen. Anmälningar rörande tillgrepp av motordrivet fortskaffningsmedel, och övriga brott mot 8 kap. utgjorde, 5 procent vardera.

Tillgreppsbrotten utgjorde 12 procent av samtliga lagförda brott 2020. Av dessa gällde den absoluta majoriteten stöldbrott av olika allvarlighetsgrad. En majoritet av dessa gäller ringa stöld (53 %), en tredjedel rör stöld av normalgraden, och andelen grov stöld är relativt liten (4 %). De lagförda rånen utgjorde 5 procent av lagförda tillgreppsbrott. Endast 0,2 procent av samtliga tillgreppsbrott gällde grovt rån.

Bedrägerier och annan oredlighet (9 kap. brottsbalken)

Bedrägerierna utgjorde 14 procent av samtliga anmälda brott 2020. Knappt hälften (45 %) gällde kortbedrägerier (köp eller uttag med annans kort eller kortuppgifter). Identitetsbedrägerier (låntagande m.m. med en annans identitetsuppgifter) och annonsbedrägerier (t.ex. försäljning av vara/tjänst vars leverans uteblir) utgjorde 13 respektive 9 procent.

Av samtliga lagförda brott 2020 utgjorde bedrägerierna 5 procent. Liksom gällande tillgreppsbrotten ovan, delas statistiken över lagförda bedrägerier in efter brottens allvarlighetsgrad. En majoritet (53 %) av de lagförda bedrägerierna var av ringa och normalgrad, och en dryg fjärdedel rörde grovt bedrägeri. Hålerier står för en dryg tiondel av lagförda bedrägeribrott.

¹⁶ I kategorin övrig stöld ingår bl.a. stöld från fordon, cykel, båt och stöld i skola, hotell, restaurang, butik. Även stöld i bostad som inte är inbrott, väskryckning och fickstöld ingår.

Specialrättsliga författningar

Brott mot narkotikastrafflagen utgjorde 8 procent av anmälda brott 2020. Den absoluta majoriteten av dessa rörde eget bruk (47 %) och innehav (43 %). Resterande anmälningar rörde överlåtelse (9 %) och framställning av narkotika (1 %). Brott mot narkotikalagstiftningen utgör en stor del av den brottslighet som rättsväsendet har att hantera varje år.

Brott mot narkotikastrafflagen utgjorde en fjärdedel av samtliga lagförda brott under 2020. Narkotikabrotten var därmed totalt sett de vanligaste brotten som lagfördes detta år. I statistiken framgår att innehav och eget bruk m.m. utgör 95 procent av dessa lagföringar. Endast 1 procent av lagföringarna avser den grövre allvarlighetsgraden.

Brott mot trafikbrottslagen utgjorde 5 procent av samtliga anmälda brott 2020. Olovlig körning var det vanligaste (37 %) trafikbrottet och näst vanligast var smitning, trafikolycka (29 %). Av den totala mängden lagförda brott 2020 avsåg 19 procent trafikbrottslagen. Över hälften (57 %) utgjordes av olovlig körning, inklusive grov sådan. Rattfylleri-brotten utgjorde 37 procent av brotten, varav merparten rörde rattfylleri under påverkan av narkotika. Grovt rattfylleri utgjorde 8 procent av de lagförda brotten mot trafikbrottslagen.

I de övriga specialrättsliga författningarna ingår en rad olika brott. Av anmälningar av dessa brott rör en knapp fjärdedel (28 %) bidragsbrott och drygt var tionde (13 %) lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. Bland lagföringarna för övriga specialrättsliga författningar 2020 var de två vanligaste kategorierna brott mot trafikförordningen och bidragsbrott (bägge 27 %).

4.4 Utvecklingen på några års sikt

Prognoser över brottslighetens utveckling kan göras på olika sätt. De kan vara rent kvantitativa, där den förväntade utvecklingen räknas fram med statistiska metoder. Sådana prognoser baseras ofta på hur utvecklingen sett ut historiskt. När brottslighetens utveckling ska prognostiseras på detta sätt tillkommer komplikationen att den aktuella faktiska brottsligheten svårigen låter sig beskrivas. Det som kan beskrivas, och därmed också prognostiseras, är utvecklingen av den kända brottsligheten. En beskrivning av den kända brottslighe-

ten kan visserligen fungera som en beskrivning också av den faktiska för vissa brottstyper. Men beskrivningar av den kända brottsligheten förmår endast beskriva en mycket liten del av den totala brottsligheten. Prognoser över den kända brottslighetens utveckling på kort sikt (exempelvis antalet anmälda brott eller antalet inkomna ärenden till Polismyndigheten som redovisas nedan) kan ändå vara värdefulla som underlag för planering av resurser och verksamhet samt som underlag för diskussioner om tänkbara konsekvenser av möjliga utfall.

Prognoser kan också göras med kvalitativa metoder där man utifrån olika nyckelfaktorer och förändringar i omvärlden, som har betydelse för brottslighetens utveckling, tar fram tänkbara scenarier för hur brottslighetens karaktär och omfattning kommer att utvecklas. Ett vanligt tillvägagångssätt är att låta experter, enskilt eller tillsammans, resonera kring tänkbara framtidsscenarier och utvecklingstrender. Några sådana kvalitativa prognoser över brottslighetens utveckling presenteras nedan.

Kommittén har i uppdrag att beskriva brottslighetens utveckling på några års sikt. I detta arbete har beredningen valt att frångå modellen med att göra kvantitativa prognoser baserade på den historiska utvecklingen. I stället har experter bjudits in för att beskriva och diskutera den utveckling som de ser i sina respektive verksamheter. De trender som experterna beskriver är ofta kopplade till sådana kriminalpolitiska utmaningar som kommittén har i uppgift att identifiera. I detta avsnitt beskrivs tidigare prognoser, både kvantitativa och kvalitativa, av brottslighetens utveckling och vad dessa prognoser har visat.

4.4.1 Kvantitativa prognoser baserade på den historiska utvecklingen

Det enklaste sättet att förutspå brottslighetens utveckling med avseende på nivåer och volymer är att räkna fram aktuella trender. Utgångspunkten för en sådan prognos är att utvecklingen kommer fortsätta som tidigare. Problemet med den utgångspunkten är att det inte går att förutspå trendbrott. Ett exempel på detta var den framräkning som gjordes av hur den anmälda brottsligheten i Sverige skulle utvecklas från 1990-talet och fram till 2050. Prognosen baserade sig på hur trenden sett ut under perioden 1975–1990 och en fortsatt ökning förutspåddes. Vad man inte lyckades förutse var det trendbrott som inträffade under 1990-talet då ökningen av antalet anmälda brott

stannade av, inte bara i Sverige utan i flera västerländska länder. Det kan alltså vara vanskligt att göra långsiktiga prognoser baserade på rådande trender eftersom man då utgår ifrån att samhället inte kommer att förändras på något sätt som påverkar brottsligheten, anmälningsbenägenheten, rättsväsendets arbete eller kriminalpolitiska beslut (Nilsson 2008).

Även om en ren framräkning av en rådande trend kan beskrivas som den enklaste metoden att göra prognoser över brottslighetens utveckling (även om de statistiska metoderna kan vara mycket komplicerade), är den inte den vanligaste. Oftast räknas andra faktorer med i prognoserna. Den vanligaste faktorn som vägs in är förändringar i åldersstrukturen på befolkningen. Utgångspunkten här är att unga begår fler brott än äldre, och med en åldrande befolkning förväntas därför de potentiella gärningspersonerna att bli färre, och därmed också brotten. En annan utgångspunkt är att andelen personer i varje åldersgrupp som begår brott är konstant över tid. Så är dock inte fallet utan det förändras mellan olika födelsekohorter¹⁷. Demografin är långt ifrån den enda faktorn som påverkar brottsligheten i samhället, andra faktorer som påverkar är arbetslöshet, alkoholkonsumtion och tillfällighetsstrukturer. Men eftersom det är mycket komplicerat att väga in och kontrollera för alla de föränderliga faktorer som kan påverka brottslighetens utveckling, stannar man ofta vid att endast utgå från demografiska förändringar (Nilsson 2008).

Prognos fram till 2024 av inkomna ärenden till Polismyndigheten och flödet vidare i rättskedjan

Sedan 2008 samarbetar Kriminalvården, Domstolsverket Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten, på regeringens uppdrag, med att ta fram prognoser över framtida verksamhetsvolymerna på fyra års sikt (Brå m.fl. 2021).¹⁸ Syftet är att få en gemensam bild av flödet i brottsmålprocessens olika delar liksom av verksamhetsresultat i rättskedjan, inte att göra prognoser över brottslighetens utveckling.

Utifrån uppgifter från Polismyndighetens egna system för verksamhetsuppföljning presenteras prognoser över antalet inkomna ärenden. Prognoserna utgår från den historiska utvecklingen och baseras på trendframskrivning av det historiska utfallet. Enligt den senast publicerade

¹⁷ En födelsekohort består av personer födda under samma kalenderår.

¹⁸ Myndigheternas prognoser sammanställs och publiceras årligen av Brå som bistår med metodstöd.

rapporten kommer antalet inkomna ärenden totalt sett öka med 8 procent mellan 2020 och 2024 (från 1 279 170 till 1 379 700) (Brå m.fl. 2021).

I den senaste rapporten om framtida verksamhetsvolymerna utarbetades en myndighetsgemensam kategorisering av olika brottsgrupper baserat på hur resurskrävande de är. De *särskilt resurskrävande brotten* innefattar exempelvis grövre vålds-, narkotika- och sexualbrott. De står för en mindre andel av ärendeinflödet men är i regel resurskrävande för samtliga berörda myndigheter i rättskedjan. Bland de *initialt volymstarka brotten* återfinns exempelvis tillgrepps- och trafikbrott, brottstyper vars volym minskar genom rättskedjan då ärenden ofta kan avslutas i ett tidigt skede. Dessa brott är i regel av lindrigare art och föranleder i huvudsak böter. Resterande brott har placerats i *övriga brott*, där exempelvis misshandel och enklare narkotikabrott återfinns.

I tabell 4.7 visas prognosen över antalet inkomna ärenden till Polismyndigheten åren 2021–2024, uppdelat på dessa brottsgrupper. Medan det totala antalet inkomna ärenden väntas öka med 8 procent de närmsta åren, väntas de särskilt resurskrävande brotten öka med 21 procent jämfört med nivån under 2020.

Tabell 4.7 Prognos över antal inkomna ärenden, 2021–2024

Antal inkomna ärenden till Polismyndigheten samt ackumulerad förändring jämfört med 2020, efter brottskategori

	2021	2022	2023	2024
Särskilt resurskrävande brott (Mord, dråp m.m., allvarliga narkotikabrott, våldtäkt, grov misshandel, rån, vapenbrott)	35 200	36 900	38 700	40 600
Ack. förändring i % jfr 2020	5 %	10 %	15 %	21 %
Initialt volymstarka brott (Tillgreppsbrott, skadegörelsebrott, trafikbrott, bedrägeribrott)	874 000	887 200	903 300	922 299
Ack. förändring i % jfr 2020	1 %	3 %	5 %	7 %
Övriga brott (Misshandel, enkla narkotikabrott, olaga tvång m.m., människohandel, övrigt)	390 400	398 900	407 700	416 900
Ack. förändring i % jfr 2020	2 %	4 %	7 %	9 %
Totalt antal inkomna ärenden	1 299 600	1 323 000	1 349 700	1 379 700
Ack. förändring % jfr 2020	2 %	3 %	6 %	8 %
	2 021	2 022	2 023	2 024

Källa: Brå m.fl. (2021).

När det gäller flödet vidare i rättskedjan prognostiseras ärenden som redovisas till åklagare (Polismyndigheten) att öka med 9 procent, och ser man till de särskilt resurskrävande brotten väntas antalet ärenden öka med 27 procent. Antalet brottsmisstankar med åtalsbeslut (Åklagarmyndigheten) väntas ha ökat med 2 procent fram till år 2024, och antalet genom dom avgjorda brottmål (Sveriges Domstolar) förväntas öka med 60 procent. Medelantalet klienter i Kriminalvården väntas också öka, med 18 procent. Den höga ökningstakten i domstolsledet förklaras av ändrade arbetssätt till följd av att man i vissa områden har tillämpat ett snabbförfarande i brottmål på försök. Prognoserna för Sveriges Domstolar grundar sig på att snabbförfarandet införs i hela landet under prognosperioden. Detta kan få stora effekter på antalet brottmål i domstolarna, förutsatt att det ger liknande resultat i hela landet som i försöksområdena. Andra delar av rättskedjan bedöms inte påverkas i lika stor utsträckning (Brå m.fl. 2021).

Hur har då Polismyndighetens tidigare prognoser över antal inkomna ärenden stämt? I tabell 4.8 jämförs de prognoser som gjordes året utfallet blev känt. I tre fall av sex (2016–2018) lades prognosen högre än utfallet och i övriga fall (2015 och 2019–2020) lades prognosen lägre.

Tabell 4.8 Träffsäkerheten i tidigare prognoser över inkomna ärenden till Polismyndigheten

Inkomna ärenden	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015
Över-/underskattning	-1,8 %	+1,2 %	+1,2 %	+0,4 %	-1,7 %	-0,8 %	-1,8 %

Källa: Brå m.fl. (2021).

Pandemins inverkan på nivån av anmälningar och på flödet i rättskedjan

I mars 2020 slog pandemin till i världen och de svenska myndigheterna förmedlade restriktioner till allmänheten för att begränsa smittspridningen. Pandemin utgör ett bra exempel på hur oförutsedda händelser kan påverka träffsäkerheten i prognoser som räknas fram utifrån den historiska utvecklingen.

Enligt Brås bedömningar av pandemins konsekvenser på nivån av anmälda brott, var pandemins inverkan störst under de första pandemi-

månaderna (mars, april och maj) då färre anmälningar gjordes än under motsvarande period 2019 (Brå 2021d). Under juni och juli 2019, när myndigheterna lättade på vissa restriktioner, ökade antalet anmälningar i förhållande till föregående år. I slutet av oktober 2020 ökade smittspridningen, vilket åter föranledde restriktioner i månadsskiftet oktober-november. Sammantaget var nivån av anmälningar under höstmånaderna 2020 oförändrad jämfört med 2019 men under januari-februari 2021 var nivån klart lägre än under dessa månader 2020. Enligt Brås bedömning har pandemins inverkan på nivån av anmälningar dämpats under mars 2021. Minskningarna i nivån av anmälningar sammanfaller därmed, med viss förskjutning, med restriktionerna kring social distansering.

Brå har undersökt pandemins inverkan på flödet i rättskedjan (Brå 2021d). Brå menar att pandemin haft en inverkan på vissa brottstyper som minskat/ökat mer än vad prognoser föreslagit. Brottstyper vars anmälningar troligen minskat till följd av ett förändrat nöjesliv är misshandel mot obekant och stölder från butiker, skolor, bilar och personer. Ökningar och minskningar av anmälningar av andra brottstyper tycks i stället förklaras av förändrade arbetssätt hos främst Polismyndigheten. Den generella bilden är att Polismyndigheten i betydligt större utsträckning har bearbetat ärenden gällande en rad brottstyper under 2020 jämfört med 2019, särskilt kvartal två och fyra. Mer specifikt innebar en omprioritering av polisanställda från Arlanda till Polismyndighetens kontaktcenter (PKC) under sommaren 2020 att fler skadegörelsebrott kunde registreras. Brå bedömer även att ökningen i anmälningar av narkotikabrott under 2020 jämfört med 2019 delvis kan förklaras av att Polismyndigheten fick mer tid än vanligt att ingripa mot narkotikabruk och narkotikainnehav. Samtidigt har antalet anmälda rattfyllerier minskat till följd av färre generella nykterhetskontroller.

Under hösten 2020 publicerade kommittén *Coronapandemin, brottsligheten och rättsväsendets myndigheter*, som bl.a. beskrev en oro från ideella organisationer att utsattheten för våld i nära relation hade ökat till följd av rekommendationer kring social distansering. Enligt en sammanställning av utländska studier har rörelsebegränsningarna under pandemin bidragit till bl.a. arbetslöshet och ökad risk för våld i hemmet (Chu m.fl. 2020). Därutöver har Bris rapporterat om en ökning i barns samtal om fysiskt och psykiskt våld under 2020 (Bris 2021).

4.4.2 Tidigare prognoser över brottslighetens utveckling på lång sikt utifrån omvärldsbevakning

Ett alternativ till att räkna fram omfattningen av den kända brottsligheten baserat på historiska trender, är att i stället blicka framåt mot förväntade förändringar i samhället och omvärlden som kan ha betydelse för brottslighetens utveckling. Det kan exempelvis gälla samhällsutvecklingar som förändrar tillfällighetsstrukturen för brott (exempelvis digitalisering och globalisering) eller andra förhållanden som hänger samman med brottslighet (exempelvis demografi och makroekonomiska faktorer). Genom att göra sådana omvärldsanalyser kan olika scenarier tas fram om hur brottsligheten kommer utvecklas baserat.

En kritik som har riktats mot den här typen av prognoser är att de ofta saknar teoriansknytning och att redovisningen av antagna samband ofta är svag. Men i studier av det här slaget görs ofta heller inga anspråk på vetenskaplighet, eller på att med säkerhet bedöma hur det kommer se ut i framtiden. I stället är syftet ofta att göra kvalificerade bedömningar av vad som kan tänkas hända samt stimulera till diskussion och debatt om vilken handlingsberedskap som finns, eller behöver finnas, givet olika scenarier. Samtidigt är det viktigt att utsagor och prognoser om brottsligheten, som kan komma att ligga till grund för en ändamålsenlig kriminalpolitik, så långt som möjligt kan knytas till teori och tillgänglig empiri (Nilsson 2008).

Flera likheter i svenska och internationella prognoser

Konsult- och analysföretaget Kairos Future har på beställning av Polisförbundet gjort en studie om hur Polismyndighetens verksamhet kan behöva anpassas för att möta framtida krav (Kraft, Ljung och Lindén 2013). Som en del i det arbetet organiserades expertseminarier med sakkunniga¹⁹ om hur brottsligheten kan utvecklas fram till 2030.

En övergripande bedömning som presenteras i rapporten är att brottsligheten inte kommer förändras i någon större omfattning. Tre trender som ändå lyfts fram är att den grövre organiserade brottsligheten kommer bli mer sofistikerad och gå mot en högre grad av internationalisering; it-relaterade brott förväntas öka; anmälningsbenä-

¹⁹ Forskare, representanter från fackförbund, polisanställda och representanter från myndigheter. Man inhämtade också synpunkter från poliskåren och allmänheten via enkäter.

genheten för mindre allvarliga brott kommer öka till följd av minskad tolerans. Generellt sett menar man i rapporten att den kriminella världen utvecklas på samma sätt som den legitima. Man jämför med hur företag under de senaste årtiondena globaliserats, specialiserats och anpassat verksamheten efter it-utvecklingen, och menar att på samma sätt kommer brottsligheten internationaliseras, utnyttja digitaliseringen i allt högre grad och professionaliseras.

De deltagande experterna lyfte även fram en trend om ökad juridisering i samhället, dvs. att fler sociala problem i framtiden skulle komma att definieras som brott i juridisk bemärkelse. Enligt en enkät till poliskåren trodde fyra av tio poliser att förväntningarna på att Polismyndigheten ska hantera sociala problem, så som hemlöshet, missbruk och psykisk sjukdom, kommer att öka. Två av tio trodde att dessa krav på myndigheten skulle minska och resten trodde inte det skulle bli någon förändring.

I Kairos Futures rapport redogörs för vilka framtidsbilder som de deltagande experterna enats om som mest troliga när det gäller brottslighetens utveckling. Tre trender bedömdes som mest troliga: (1) att it-relaterad/digital brottslighet kommer öka, (2) att s.k. parasitär brottslighet, exempelvis bedrägeri, utpressning och bokföringsbrott kommer öka och (3) att lagstiftare blir mer vaksamma på konsekvenserna av lagstiftning, t.ex. om nya kriminella marknader skapas av ny lagstiftning, s.k. crime proofing. Andra trender som expertgruppen lyfte fram som mycket troliga var i nämnd ordning: hot mot samhället kommer bli vanligare; brottsligheten kommer bli mer avancerad och internationellt organiserad; kränkingsbrott kommer kriminaliseras i större omfattning; klyftan mellan upplevd och uppmätt omfattning och utveckling av brottslighet kommer att öka bl.a. som en konsekvens av minskad tolerans för brott; bedrägerier och grov organiserad brottslighet kommer att öka, liksom vad gäller extremistbrott och korruption.

I rapporten ges också två exempel på hur den tekniska utvecklingen skapar nya möjligheter att planera och begå brott. Det som lyfts är tillgången på drönare och 3D-skrivare. Man förutspår att drönarna kommer kunna användas av kriminella för rekognoscering, övervakning och avlyssning i samband med planering och genomförande av kriminella handlingar, och att tekniken med 3D-utskriften kommer kunna användas för att ladda ner och skriva ut upphovsrättsskyddade produkter samt vapen.

Redan 2001 genomförde Kairos Future, tillsammans med dåvarande Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren, en likande studie. Syftet var att skapa tänkbara scenarier för hur brottsligheten och arenan för de brottsbekämpande myndigheterna skulle utvecklas fram till 2007 (Bandhold m.fl. 2001). Den projekt- och referensgrupp som deltog i studien identifierade arton tänkbara trender som kunde tänkas få betydelse för brottslighetens utveckling. Ett par av dem återkom i studien från 2013, nämligen internationaliseringen och it-utvecklingen.

Det kanadensiska justitiedepartementet (Department of Justice Canada) publicerade 2002 en sammanställning av studier och expertintervjuer om brottslighetens utveckling under 2000-talets första decennier (Schneider 2002). Enligt Schneiders sammanställning var det inte brottslighetens omfattning som skulle förändras mest i framtiden, utan snarare brottslighetens karaktär och komplexitet. Det drivande i den utvecklingen var framför allt den teknologiska utvecklingen, digitaliseringen och internet. Teknologin förväntades i sin tur, tillsammans med faktorer som ökad internationell handel, resande och migration, göra brottsligheten mer gränsöverskridande. Varken tillgreppsbrotten eller våldsbrotten förväntades öka dramatiskt. Den mest dramatiska förändringen av stöld och tillgreppsbrottsligheten bedömdes bli ökningen av stöld, med hjälp av teknologi, internet och olika e-tjänster, av immateriella värden som information, kunskap och identiteter. I vissa studier förutspås dock en viss ökning av traditionell stöldbrottslighet med hänvisning till den ökade tillgången på dyrbara elektroniska produkter, som vid den tiden tenderade att bli mindre och mindre i storlek och därmed lättare att stjäla, frakta och sälja vidare. Det förutspåddes också att annan traditionell brottslighet skulle komma att flytta över till den digitala arenan och i allt högre utsträckning organiseras i gränsöverskridande nätverk.

Teknikutveckling och fri rörlighet över nationsgränserna är alltså faktorer som har antagits, och fortfarande antas, påverka hur brottsligheten kommer utvecklas. På lång sikt kan det också finnas anledning att vara uppmärksam på hur klimatförändringarna kan påverka brottsligheten. Angew (2011) beskriver hur det, utifrån kriminologiska teorier, kan antas att klimatförändringar på sikt kommer att leda till högre nivåer av brott begångna av både individer, grupper, företag och stater.

4.4.3 Övergripande bedömning

För att bredda kunskapen och samla in så mycket kunskap som möjligt om hur brottsligheten kan komma att utvecklas på några års sikt har Trygghetsberedningens kansli haft möten med representanter från olika myndigheter och med forskare. Frågan till dem har varit vad de ser för trender i den del av brottsligheten som de kommer i kontakt med. Deras bedömningar av hur brottsligheten kommer att utvecklas till sin karaktär påminner påtagligt om de bedömningar som gjorts ovan. Mycket fokus ligger på hur it-inslaget i brottsligheten ökar, hur den organiserade brottsligheten blir alltmer organiserad och professionaliserad, samt hur dessa två faktorer, tillsammans med ökad rörlighet, bidrar till att brottsligheten blir alltmer geografiskt gränsöverskridande. I hög grad är det alltså redan pågående samhällstrender och tendenser som förväntas fortsätta påverka brottsligheten.

4.5 Sammanfattande avslutning

I kapitlet redovisas brottslighetens struktur och utveckling så som den ser ut enligt självrapportstudier och kriminalstatistik. En inledande kort historisk tillbakablick över stöld och misshandel följs av en genomgång av dels brottslighetens struktur 2020, dels utvecklingen av utsatthet för brott och av anmälnings- och lagföringsstatistiken mellan åren 2010 och 2020. Slutligen beskrivs olika försök att genom prognoser beskriva brottslighetens framtida utveckling. Bilden av den kända brottsligheten som har presenterats i kapitlet utgör en del av det underlag som ligger till grund för kommitténs arbete med att identifiera kriminalpolitiska utmaningar.

4.5.1 Brottslighetens struktur år 2020

Generellt kan sägas att det finns både likheter och skillnader mellan självrapportstudier och kriminalstatistik. I både NTU och anmälningsstatistiken är olika former av tillgreppsbrott vanligast. Bland de lagförda brotten är i stället narkotika- och trafikbrott vanligast, följt av tillgreppsbrott. Brotten mot liv och hälsa, dvs. våldsbrotten, är förhållandevis ovanliga, både enligt självrapportstudier (NTU) och bland de anmälda respektive lagförda brotten (se tabeller 4.3 och 4.6).

Det finns också likheter och skillnader i brottsutsatthet mellan kvinnor och män, detsamma gäller för yngre och äldre åldersgrupper. Utsatthet för brott är allmänt högre i yngre åldersgrupper. Till exempel uppger de i åldern 16–29 i NTU att de är utsatta för misshandel och sexualbrott i högre utsträckning än äldre åldersgrupper. Även skolundersökningen om brott visar att utsatthet bland unga är vanligt. Strukturen av utsatthet för brott mellan kvinnor och män visar stora likheter i NTU, med undantag för sexualbrotten som är den vanligaste brottstypen att utsättas för bland kvinnor och den minst vanliga bland män. Sexualbrotten utgör samtidigt en mycket liten del av det totala antalet anmälda och lagförda brotten (tabell 4.6).

4.5.2 Brottslighetens utveckling med fokus på åren 2010 och 2020

Sedan 2006 ser man i NTU en relativt stabil nivå av utsatthet för olika typer av egendomsbrott, medan utsatthet för brott mot enskild person har ökat under samma period (figur 4.2 och 4.4). Samtidigt framgår av SCB:s ULF-undersökning att utsatthet för mer allvarlig misshandel legat stabilt sedan omkring 1980. Sedan mitten av 2010-talet undersöks internet och sociala medier som en arena för brott och kränkningar. Enligt Brås skolundersökning har andelen brotts handlingar som skett på internet ökat kontinuerligt mellan 2015–2019.

Det totala antalet anmälningar av brott har ökat något mellan 2010 och 2020 efter justering för befolkningsökningen. Medan det har skett en kontinuerlig minskning av den antalsmässigt stora brottskategorin tillgreppsbrott, ser man under perioden öknings i anmälningar rörande t.ex. bedrägerier, sexualbrott, skadegörelser och narkotikabrott. En trend i anmälningarna är en ökande digitalisering sett till större antal it-relaterade brott såsom olovlig identitetskränkning, dataintrång och kortbedrägerier.

Det sammantagna antalet lagföringar har i stället minskat med en fjärdedel mellan 2010 och 2020 efter justering för befolkningsökningen. Minskningen är generell och gäller de flesta brottskategorier, men en ökning har skett gällande sexual- och bedrägeribrott samt brott mot narkotikastrafflagen. En uppdelning på kön visar att en man finns bakom fyra av fem lagföringar samt att detta legat relativt oförändrat mellan åren. Däremot har andelen lagförda personer som är

20 år eller yngre generellt minskat, en minskning som är större bland unga kvinnor än unga män.

4.5.3 Brottsutvecklingen på såväl kort som lång sikt

Prognoser över den kända brottslighetens utveckling kan vara framtagna med hjälp av både kvantitativa och kvalitativa metoder. Enligt den senaste rapporten över framtida verksamhetsvolymen inom rättsväsendet beräknas antalet registrerade brott hos Polismyndigheten öka med 8 procent fram till 2024 jämfört med 2020. Samtidigt väntas de särskilt resurskrävande ärendena öka med 21 procent under samma period.

En prognos som i stället utgår från omvärldsbevakning och pågående samhällsutvecklingar behandlar brottslighetens utveckling fram till 2030 (Kraft, Ljung och Lindén 2013). Rapportförfattarna pekar ut möjliga framtida trender, exempelvis en ökande andel it-relaterade brott, en ökad anmälningsbenägenhet för mindre allvarliga brott samt att fler sociala problem i framtiden kommer att definieras som brott. Bland de trender som av rapportens expertgrupp bedöms som mycket troliga återfinns att hot mot samhället blir mer vanligt, en allt mer avancerad och internationellt organiserad brottslighet, och en ökning av bedrägerier och grov organiserad brottslighet.

5 Trygghet

Kriminalpolitikens övergripande mål är att förebygga brott och öka människors trygghet. I och med att frågan om trygghet är ett eget målområde för kriminalpolitiken uppmärksammas denna fråga här i ett eget kapitel där trygghetens struktur och utveckling i olika grupper i samhället beskrivs. I kommittédirektiven uppmärksammas den ojämlikhet som råder vad gäller trygghet och denna ojämlikhet beskrivs som ett problem. Kapitlet syftar därmed även till att ge en bild av hur man kan förstå de skillnader i trygghet som finns mellan olika grupper i samhället.

Trygghet kan mätas och definieras på olika sätt och för att förstå varför människor oroar sig för brott och känner sig otrygga behöver flera faktorer, inte enbart brottsutsatthet eller risk för brottsutsatthet, tas i beaktande. I detta kapitel ges en övergripande bild av den svenska befolkningens trygghet. Inledningsvis förs en diskussion om begreppet trygghet och dess mångtydighet. Därefter redogörs för de olika mått som används för att mäta otrygghet och oro för brott i olika undersökningar. Kapitlet beskriver även olika tänkbara orsaker till otrygghet utifrån forskning på området liksom nivåer på otrygghet så som det framträder i olika befolkningsstudier. Dessa nivåer relateras både till hur otryggheten i den svenska befolkningen utvecklats över tid och till andra länders nivåer avseende otrygghet. Den beskrivning av trygghet som ges i detta kapitel utifrån olika vinklar syftar till att skapa förutsättningar att identifiera angelägna utmaningar som specifikt relaterar till frågan om trygghet. Kapitlet avslutas följaktligen med att ett par kriminalpolitiska utmaningar som relaterar till just trygghet lyfts fram.

5.1 Vad är trygghet?

Trygghet kan betyda flera olika saker och det finns flera olika definitioner av trygghet och otrygghet. Trygghet kan relatera till ett existentiellt tillstånd, till en subjektiv känsla samt till materiella förhållanden, där låg viktigmiseringsrisk, dvs. låg risk att utsättas för brott, är ett av flera möjliga sådana materiella förhållanden (Andersson 2002, Eriksen 2006).

I kriminalpolitiska sammanhang likställs ofta otrygghet med rädsla för brott, även om rädsla ofta beskrivs som ett mer akut tillstånd än otrygghet. Otrygghet är snarare en framåtblickande känsla som är mer diffus än rädsla (Eriksen 2006, Heber 2008). Vissa förespråkar att en åtskillnad görs mellan trygghet å ena sidan, som då definieras som en subjektiv känsla eller bedömning av risk, och säkerhet å den andra sidan, som definieras som den objektiva risken att utsättas för brott. Ceccato m.fl. (2019) använder denna definition i en studie av otrygghetens koppling till utformningen av den fysiska miljön. Även Stiftelsen Tryggare Sverige gör en liknande uppdelning i sin definition som lyder: "Säkerhet definieras som den faktiska risken att utsättas för brott och ordningsstörningar, medan trygghet är individens upplevelse av säkerheten/risken" (www.tryggaresverige.org). Här betonas vidare att den subjektiva tolkning som individen gör, och som kan resultera i en upplevelse av otrygghet, påverkas av en rad olika förhållanden. Exempelvis påverkas den av individens upplevelse av kontroll, av tillit till andra och till samhället, av tidigare personliga erfarenheter och tron på den egna förmågan att avvärja hot och hantera konsekvenserna av eventuell brottsutsatthet liksom av mediala porträtteringar och bilden av andras utsatthet. Boverket har tagit fram en definition av trygghet kopplad till fysiska miljöer som väver in flera av de ovan nämnda aspekterna: "Trygghet är den känsla som utlöses när individen tolkar en fysisk miljö utformning och användning genom att sinnesintryck kombineras med såväl egna erfarenheter, som med andra individers eller mediernas beskrivningar av risken för att utsättas för brott eller hotfulla situationer" (Boverket 2019). Polismyndigheten definierar trygghetsskapande arbete som sådan aktivitet där myndigheten deltar med det primära syftet att minska rädsla för brott.

Begreppet trygghet kan översättas till både *safety* och *security* på engelska och det finns olika uppfattningar om vilket begrepp som bäst fångar begreppet trygghet (Sahlin 2007). Vissa menar att begreppet

trygghet har en mer känslomässig laddning än båda dessa engelska begrepp (Eriksen 2006). Begreppet social security förekommer också som översättning av svenskans trygghet för att fånga begreppets ekonomiska och sociala dimensioner (Barker 2018). På samma sätt som otrygghet relaterar till rädsla för brott, kan också internationell forskning om fear of crime vara relevant för att förstå människors till brott kopplade otrygghet.

Människors längtan efter trygghet och förutsägbarhet har av många forskare kopplats ihop med det senmoderna samhälle som vi i dag lever i, där vi ständigt exponeras för en mängd olika risker som för oss som individer är svåra att kontrollera (Bauman 2006, Beck 1986, Heber 2011). Otrygghet, och längtan efter trygghet, kan alltså delvis förstås som en konsekvens av det informationsflöde som vi lever i. Den mediala (och politiska) debatten har potential att ständigt aktualisera otrygghet i vår vardag (även om mångas vardag är relativt förutsägbar) och media har även en stor inverkan på vad vi uppfattar som otryggt. I och med att media rapporterar om faktiska samhällsförhållanden kan man givetvis hävda att också otryggheten i förlängningen är ett resultat av dessa samhällsförhållanden. Samtidigt vet vi att medier styrs av en logik där det oförutsedda och extraordinära får stort utrymme, likaså får s.k. negativa nyheter stort genomslag. I och med att otryggheten delvis styrs av saker som ännu inte hänt, utan blickar framåt mot potentiella hot, har medierapporteringen och politiken stor möjlighet att forma vår upplevelse av otrygghet (Becket 1997, Gray m.fl. 2018).

Det svenska begreppet trygghet är starkt förknippat med ekonomisk och social förutsägbarhet och med välfärdsstatens ambition att skapa denna förutsägbarhet i människors liv (Andersson 2002, Ljunggren 2015). De välfärdsstatliga trygghetssystemen har historiskt sett strävat efter att begränsa de negativa konsekvenserna av exempelvis arbetslöshet och fattigdom. På samma sätt kan kriminalpolitiken sträva efter att förebygga otrygghet, dels genom att förebygga brott och andra faktorer som orsakar otrygghet, dels genom att minska de negativa konsekvenserna av brott och försäkra människor om att samhället kan ge adekvat stöd när människor drabbas av brott.

5.2 Hur kan man mäta otrygghet och oro?

Det finns flera undersökningar som återkommande mäter människors otrygghet. I Sverige undersöker exempelvis Statistiska Centralbyrån (SCB) sedan 1980-talet människors oro för olika fenomen, däribland oro för brott. I SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden (ULF/SILC) undersöks även huruvida människor avstått från att gå ut på grund av oro för att bli överfallen eller hotad. Sedan år 2006 undersöker också Brottsförebyggande rådet (Brå) människors otrygghet med liknande frågekonstruktion. I Brås Nationella trygghetsundersökning (NTU) ställs frågan om upplevd otrygghet vid utevistelse sent på kvällen i det egna bostadsområdet samt om människor avstått från att gå ut på grund av otrygghet. I resultatrapporteringar kategoriseras de som angett att de känner sig ganska eller mycket otrygga samt de som angett att de avstått från att gå ut på grund av oro att utsättas för brott som otrygga. Sedan 2017 undersöks människors oro för att själva utsättas för ett antal olika brott (misshandel, våldtäkt/sexuella angrepp, personrån, bedrägeri på internet, bostadsinbrott, stöld av/skadegörelse på bil). Frågor ställs även om oro för att en närstående ska drabbas av brott. Slutligen ställs frågor om otrygghetens konsekvenser genom frågor om orons eventuella påverkan på den generella livskvaliteten samt frågor om huruvida människor valt andra färdmedel eller vägar på grund av oro att utsättas för brott eller om de avstått från aktiviteter (inklusive på internet) på grund av oro för brott. I skolundersökningar tillfrågas elever även om de avstått från att gå till skolan på grund av oro för att utsättas för brott.

Brå, SCB och SOM-institutet i Göteborg undersöker därutöver, på olika sätt, huruvida olika samhällsfrågor eller samhällsutvecklingar oroar människor eller vilka samhällsproblem som människor ser som de viktigaste. Brå undersöker exempelvis om människor har uppfattningen att brottsligheten ökar i samhället samt om människor oroar sig för brottsligheten i samhället. Även dessa frågor kan i någon mån användas för att analysera människors otrygghet, eller upptagenhet av brott. Även om alla dessa olika mått är intressanta ur ett politiskt perspektiv är det viktigt att vara medveten om att de mäter olika fenomen och även bör hanteras politiskt på olika sätt. Rädsla för att utsättas för brott kan leda till att människors livskvalitet och hälsa försämraras, men i vissa fall mäter frågor om trygghet snarare människors attityder, vad människor ser som allvarliga samhällsproblem (Lab 2019).

Att dessa attityder förändras behöver inte nödvändigtvis innebära en förändring i levnadsvillkor. Ett visst mått av oro kan även göra att människor vidtar åtgärder för att inte bli utsatta för brott. Dessa åtgärder kan vara rimliga och de behöver inte nödvändigtvis leda till att människors livskvalitet försämras. Däremot kan vissa vidtagna åtgärder ses som negativa, både för den enskilda individen vars livsutrymme begränsas, och även för samhället i stort i de fall människor vidtar åtgärder som riskerar att leda till isolering, som minskar sammanhållning eller som förstärker misstron mellan människor. Det kan även vara så att olika grupper i samhället har olika möjlighet att vidta åtgärder för att skydda sig själv, sina närstående eller sin egendom.

5.3 Vem är trygg och vad påverkar?

Det finns vissa återkommande mönster i mätningar av trygghet. Vissa grupper i samhället oroar sig för brott mer än andra. Kvinnor verkar generellt sett uppleva en större oro som är knuten till brott än män. Även gruppen äldre brukar uppmärksammas som en grupp som oroar sig mer för brott än befolkningen generellt. Otrygghet påverkas även av andra demografiska faktorer och av människors levnadsvillkor. Exempelvis påverkar hur och var man bor rädslan för brott. Personer med utländsk bakgrund (särskilt den grupp som i Brås undersökningar kategoriseras i gruppen svenskfödda med två utrikesfödda föräldrar) är generellt sett mer oroade för brott än personer med en eller två svenskfödda föräldrar. Även utbildningsbakgrund och ekonomiska förhållanden verkar ha betydelse för människors nivåer av otrygghet.

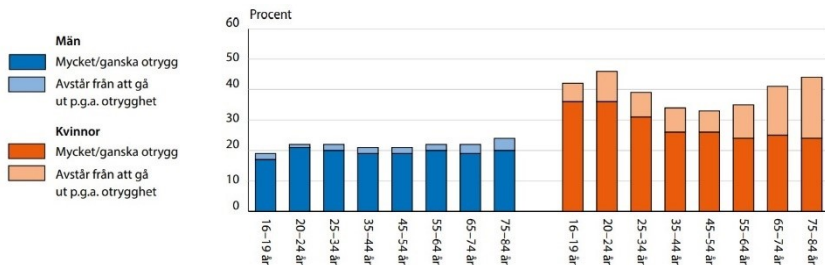
För att förstå olika gruppers otrygghet bör man därför ta flera aspekter i beaktande. Utöver demografiska faktorer, och de erfarenheter som följer med dessa, spelar den sociala och fysiska miljön roll för hur trygga människor känner sig. Nedan beskrivs tre framträdande drag i forskningen om otrygghet: kvinnors otrygghet, levnadsförhållandens inverkan på otrygghet samt platsrelaterade orsaker till otrygghet.

5.3.1 Kvinnors otrygghet ett väl etablerat mönster

Kvinnors överrepresentation vad gäller oro och rädsla för brott är ett väl etablerat mönster, ett mönster som återfinns över tid och även internationellt. Det är även ett mönster som återkommer i olika grupper i samhället. I 2020 års mätning från NTU uppger 38 procent av kvinnorna att de känner sig otrygga när de vistas ute i det egna bostadsområdet, medan motsvarande andel för männen är 22 procent år 2020 (figur 5.1). De exakta nivåerna på otrygghet varierar något över tid både för män och kvinnor (se avsnitt 5.4) men relationen mellan grupperna är stabil (Brå 2020a).

Figur 5.1 Otrygghet kvällstid i det egna bostadsområdet, 2020

Andel mycket/ganska otrygga samt de som avstår från att gå ut på grund av otrygghet, efter ålder och kön

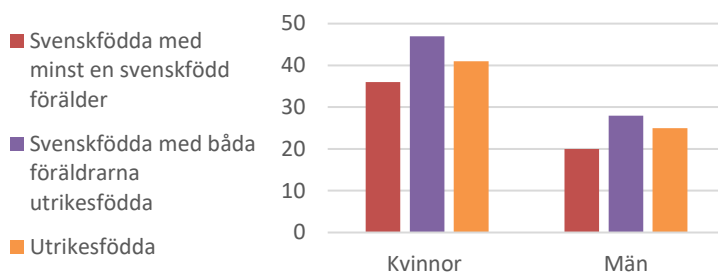


Källa: NTU 2020 (Brå 2020a).

Om man även tar andra faktorer i beaktande, som ålder eller utländsk bakgrund, ser man att det finns vissa grupper av kvinnor som upplever en särskilt stor otrygghet. Det är framför allt de yngsta (åldersgrupperna 16–19 och 20–24) och de äldsta (åldersgrupperna 65–74 och 75–84) kvinnorna som upplever stor otrygghet. Bland männen är det inte någon större skillnad mellan olika åldersgrupper i de senaste årens mätningar. Likaså upplever kvinnor med utländsk bakgrund en större otrygghet. Störst otrygghet upplever de kvinnor som är födda i Sverige och som har två utrikesfödda föräldrar, medan gruppen utrikesfödda är något tryggare. Svenskfödda kvinnor med minst en svenskfödd förälder är den grupp som upplever minst otrygghet. Samma mönster framträder för män.

Figur 5.2 Otrygghet kvällstid i det egna bostadsområdet, 2020

Andel mycket/ganska otrygga samt de som avstår från att gå ut på grund av otrygghet, efter kön och svensk/utländsk bakgrund



Källa: NTU 2020 Appendix (Brå 2020h).

Det faktum att kvinnor generellt sett löper mindre risk att utsättas för brott än män, i alla fall för våldsbrott, har lett till att kvinnors överrepresentation vad gäller rädsla för brott har beskrivits som något av en paradox. Det finns däremot mycket forskning numera som gör att vi kan förstå denna överrepresentation i rädsla. En förklaringsmodell är att kvinnors fysiska och strukturella sårbarhet kan förklara kvinnors rädsla. Upplevelsen av att inte kunna göra motstånd eller skydda sig mot ett eventuellt övergrepp kan påverka nivåer av oro. Detta är även en förklaringsmodell som kan appliceras på gruppen äldre samt på de personer som upplever otrygghet på landsbygden. Den strukturella sårbarheten kan handla om socioekonomiska förhållanden och om andra strukturer, t.ex. patriarkala, som påverkar olika gruppers möjligheter och levnadsförhållanden.

Flera studier menar vidare att kvinnors rädsla för brott bör förstås i ljuset av deras rädsla för sexuella övergrepp (the shadow hypothesis), en brottstyp där kvinnor är mer utsatta än män. Sett utifrån detta perspektiv är kvinnors rädsla inte alls en paradox.¹ I en studie av svenska studenter visade det sig att även rädsla för mindre allvarliga former av sexuella övergrepp påverkar kvinnors rädsla för brott generellt (Mellgren och Ivert 2019). För att påverka kvinnors rädsla för brott verkar det alltså centralt att förebygga sexuella trakasserier och övergrepp.

¹ En följd av att mäns utsatthet för brott har minskat över tid är att skillnader mellan kvinnor och män minskat avseende brottsutsatthet. Kvinnors överrepresentation i rädsla för brott är därmed mindre av en paradox numera än vad som var fallet för ett par decennium sedan.

5.3.2 Otrygghet och skillnader i levnadsförhållanden

Både svensk och internationell forskning har visat på ett samband mellan otrygghet och människors generella levnadsförhållanden (Boldis, San Sebastián och Gustafsson 2018, Larsson 2009). Också i NTU framkommer att grupper med olika utbildningsnivå och boendeförhållanden upplever otrygghet i olika stor utsträckning. Personer med eftergymnasial utbildning är tryggare i större utsträckning än dem som har som högst gymnasial eller förgymnasial utbildning. Det är framför allt gruppen med den högre utbildningsnivån som skiljer ut sig. De som bor i flerfamiljshus upplever i större utsträckning otrygghet jämfört med dem som bor i småhus. Andelen otrygga är även större i storstäder och storstadsnära kommuner än i mindre städer eller tätorter och landsbygdskommuner. Vidare påverkas även otryggheten av ens familjesituation, där personer som är sammanboende är mer trygga än dem som är ensamstående. Dessa förhållanden påverkar både mäns och kvinnors otrygghet (Brå 2020a, 2020h).

En jämförande studie av mäns och kvinnors rädsla i Sveriges fyra nordligaste kommuner visar hur socioekonomi och materiella förhållanden är centrala faktorer både för att förklara mäns och kvinnors rädsla för brott (Boldis, San Sebastián och Gustafsson 2018). Författarna menar vidare att, utöver kön, har ålder ett stort förklaringsvärde för kvinnors rädsla medan familjesituation (ensamstående eller sammanboende) påverkar mäns rädsla för brott i stor utsträckning. Vilka socioekonomiska förhållanden som har störst betydelse för rädsla för brott kan också se olika ut för kvinnor respektive män. Också psykosociala förhållanden, så som tillit och erfarenheter av förnedrande behandling, lyfts fram som viktiga för att förstå människors rädsla för brott (ibid).

I en annan studie av rädsla för brott jämförs Sverige med Storbritannien (Larsson 2009). I båda dessa länder korrelerar rädsla för brott med fattigdom, även om nivåerna på rädsla för brott (liksom på fattigdom) är högre i Storbritannien. Studien försöker även förklara detta samband. I Storbritannien är rädsla för brott starkt förknippad med en mer generell osäker position i samhället. I Sverige verkar i stället erfarenheten att drabbas av brott vara central för att förklara människors rädsla för brott liksom kopplingen mellan rädsla och fattigdom.

5.3.3 Områdesmässiga skillnader i rädsla för brott

Rädsla för brott är även geografiskt betingat och vissa platser ger upphov till mer rädsla än andra. Forskning om otrygghet i det offentliga rummet har visat att en rad aspekter av den fysiska miljön påverkar hur dessa rum används, hur de uppfattas och vilken grad av otrygghet de ger upphov till (Ceccato 2016b, Ceccato m.fl. 2019). Ödsliga platser och platser som är dåligt underhållna tenderar att upplevas som särskilt otrygga. I andra sammanhang är det snarare trängsel som ger upphov till otrygghet. Också vilka som vistas på en plats och vad som inträffat där påverkar hur platsen används och i vilken utsträckning platsen ger upphov till otrygghet (Ceccato 2016b).

Kollektivtrafiken, och platser i anslutning till denna, har också uppmärksamats i forskningen om otrygghet (Ceccato 2017, Ceccato m.fl. 2019). En studie av studenters upplevelse av kollektivtrafiken i Stockholm och Huddinge visade att otrygghet i kollektivtrafiken drabbar kvinnor i större utsträckning än män och också i denna studie framträder en koppling mellan otrygghet och sexuella trakasserier. Olika former av tåg uppfattades som mer otrygga än t.ex. buss men vägen till och från tåget upplevdes som den allra mest otrygga platsen. Ödsliga stationer med dålig belysning och berusade människor var förhållanden som upplevdes som otrygga (Ceccato m.fl. 2019). I och med att en stor del i befolkningen, i vart fall i storstäder, nyttjar kollektivtrafik kan det ses som centralt är öka tryggheten på dessa platser. Samma sak gäller för det offentliga rummet, som syftar till att vara tillgängligt för alla.

Rädsla för brott är även ojämnt fördelat mellan olika bostadsområden. Brå (2018b) har visat att otryggheten är mer utbredd i socialt utsatta områden jämfört med andra urbana områden.² Till exempel upplevde under 2017 nära hälften av kvinnorna (48 %) otrygghet i socialt utsatta områden vid utevistelse på kvällen jämfört med en knapp tredjedel (30 %) av kvinnorna i andra urbana områden. Motsvarande andelar bland män var 22 procent och 9 procent. Enligt en undersökning bland boende i två områden som Polismyndigheten definierat som särskilt utsatta var det upplevelsen av att det finns gäng som bråkar och stör, buskörning och öppen narkotikahandel i närområdet som uppgavs påverka känslan av trygghet (Brå 2018b). I en annan trygghets-

² Brås (2018b) definition av socialt utsatta områden i urban miljö baseras på tre variabler: inkomstnivå, uttag av försörjningsstöd samt åldersstruktur.

undersökning, genomförd av Folkets Husby i stadsdelarna Tensta, Rinkeby, Akalla, Husby och Kista, uppger över hälften av respondenterna (55 %) att de känt någon som mist sitt liv genom dödligt våld och 48 procent uppger att de känner oro för att någon närstående ska drabbas av dödligt våld (Schclarek Mulinari och Wolgast 2020). Flera av dessa stadsdelar definieras som utsatta eller särskilt utsatta områden av Polismyndigheten och rapporten belyser otrygghet ur en rad olika perspektiv, men lyfter även fram den gemenskap som studielatagarna upplever i sitt närområde.

Att bo i en mindre stad eller tätort eller i en landsbygdskommun är generellt sett förknippat med mindre otrygghet. I Brås NTU framkommer att 35 procent av kvinnorna upplever otrygghet i det egna bostadsområdet på kvällen på dessa boendeorter, vilket kan jämföras med 39 procent av kvinnorna i storstäder och storstadsnära kommuner. Av männen var det 19 procent som upplever otrygghet på kvällen i det egna bostadsområdet bland dem som bor i en mindre stad/tätort eller i en landsbygdskommun och bland dem som bor i storstad eller en storstadsnära kommun är det 24 procent av männen som upplever denna otrygghet (Brå 2020a). I en jämförelse mellan olika kommuner, stadsdelar och polisregioner framträder också bilden av stora geografiska skillnader i otrygghet där störst andel otrygga finns i polisregion Syd, och mer specifikt i Malmö kommun. Minst andel otrygga uppvisar polisregion Nord och kommunerna Storuman och Åsele (Brå 2019h).

Områdesmässiga skillnader i otrygghet kan bero på både en s.k. kompositionseffekt och en områdeseffekt. Som tidigare beskrivits upplever vissa grupper större otrygghet än andra. Koncentrationen av otrygghet i ett område kan delvis vara en effekt av att detta område befolkas av exempelvis unga, äldre eller av personer med utrikesfödda föräldrar (kompositionseffekt). Erfarenheter som är knutna till att t.ex. vara ung, gammal eller till att ha utländsk bakgrund, och som kan påverka ens otrygghet, ses alltså som en kompositionseffekt.

Flera studier har däremot även visat att ett områdes karaktäristika påverkar nivån av otrygghet i ett område oberoende av de enskilda individer som befolkar området. Inkomstnivå och delaktighet (mätt genom valdeltagande) är två områdesfaktorer som har visat sig ha effekt på otrygghetsnivån i ett område (Brå 2009). Andra områdesegenskaper som påverkar upplevelsen av otrygghet hos de boende är upplevelser av eller tecken på oordning, ordningsstörningar och brott i området,

grad av social kontroll och tillit mellan människor (Ivert, Torstensson Levander och Mellgren 2015, Sampson 2012, Gerell m.fl. 2020, se även figur 3.4 i betänkandets tredje kapitel). I glesbefolkade delar av landet och i mindre tätorter är det möjligt att just den relativt starka sociala kontrollen och att känslan av anonymitet inte är lika utbredd bidrar till att människor generellt sett känner sig tryggare än i exempelvis storstäder (Ceccato 2016a). Det är dock viktigt att beakta att också de aspekter som på ett generellt plan verkar öka människors trygghet, kan ha negativa konsekvenser för enskilda individer eller vissa grupper. Social sammanhållning och gemenskap innebär en form av social kontroll som har visat sig öka människors trygghet på ett generellt plan. Denna sociala kontroll kan dock också verka utslutande och bidra till otrygghet för enskilda (ibid) och i vissa situationer försvårar den för kvinnor att söka stöd och skydd när de utsatts för våld av en partner (Strand och Storey 2019). Också frånvaron av samhällsinstitutioner, som exempelvis polis, kan bidra till en känsla av sårbarhet och bristande social kontroll vilket i sin tur kan orsaka otrygghet, särskilt i de fall man drabbas av brott. Ceccato (2016a) finner i en studie av otrygghet på den svenska landsbygden en stark korrelation mellan brottsutsatthet och otrygghet.

Områdeskaraktäristika tenderar att vara stabila över tid, de reproduceras om inte politiken aktivt arbetar för att påverka dessa (Ivert, Torstensson Levander och Mellgren 2015, Skogan 1986). En analys av utvecklingen av trygghet i olika områden i Malmö mellan åren 1998 och 2012 har visat att skillnaden mellan olika områden ökar under perioden. Den generellt sett positiva utveckling som Malmö upplever under den studerade perioden (sett till måttet trygghet) kommer med andra ord inte alla till del. Möjligtvis är det så att bostadssegregationen gynnat utvecklingen mot ökad trygghet i vissa områden, på bekostnad av andra områden där positiva processer inte aktiverats (Ivert, Torstensson Levander och Mellgren 2015). Att bo i ett riskfyllt område påverkar visserligen rädsla för brott, men kopplingen mellan fattigdom och rädsla för brott finns även om man ser till skillnaden mellan boende inom riskfyllda områden och även om man jämför personer som har olika ekonomi och som inte bor i riskfyllda områden (Larsson 2009). Det finns alltså anledning att ha ett brett angreppssätt om man vill öka människors trygghet.

5.3.4 Vilken är relationen mellan trygghet och brott?

Relationen mellan brott och trygghet är inte helt självklar. Att själv utsättas för brott eller att ha närstående som utsätts för brott kan leda till otrygghet och rädsla men trygghet kan även förstås som en mer generell oro för brottsligheten i samhället. Trygghet påverkas av en mängd olika faktorer, vilket gör att trygghet bör analyseras och förstås utifrån ett bredare perspektiv än enbart som en konsekvens av brottsutsatthet eller förekomst av brottslighet. Den generella brottsutvecklingen och utvecklingen att den upplevda otryggheten uppvisar lite olika mönster över tid. Det är alltså inte självklart att en generell minskning av brottsligheten följs av en motsvarande minskning av otryggheten.

Om man jämför olika bostadsområden, finns det däremot en stor samvariation mellan brottsnivåer och människors upplevelse av otrygghet (Ivert, Torstensson Levander och Mellgren 2015, Lindström m.fl. 2006, Yates och Ceccato 2020). Vi vet också att det inte alltid är de som löper störst risk att utsättas för brott som är de som är mest rädda. Samtidigt vet vi en hel del om vilka faktorer som orsakar otrygghet. Vid sidan av demografiska karaktäristika och generella levnadsförhållanden, kan människors bedömning av risken att utsättas för brott samt tidigare brottsutsatthet påverka nivåer på otrygghet. Olika studier visar däremot olika resultat vad gäller kopplingen mellan tidigare utsatthet för brott och rädsla för olika brott eller generell otrygghet.

5.3.5 Oro att själv utsättas för olika former av brott³

Beroende på vilken brottstyp man studerar varierar andelen som oroar sig för att själv utsättas för brott, liksom relationen mellan mäns och kvinnors oro. Bland såväl män som kvinnor är det störst andel som oroar sig för att utsättas för bedrägeri på internet, bostadsinbrott och stöld eller skadegörelse på bil. Störst skillnad mellan män och kvinnor framträder om man ser till oro för våldtäkt och sexuella angrepp, där kvinnor oroar sig för att utsättas för dessa brott i betydligt större utsträckning än män.

Också om man ser till oro att utsättas för specifika brott framträder mönstret att de som bor i storstäder och storstadsnära kommuner oroar sig mer än dem som bor i mindre städer eller tätorter eller

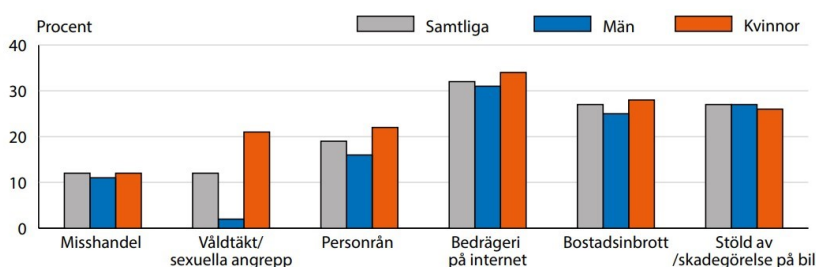
³ Kapitlet baseras på uppgifter från NTU 2020 (Brå 2020a).

landsbygdskommuner. Skillnader som framträder i en jämförelse baserad på boendeortens storlek är tydligast för personrån och kvinnors oro för sexualbrott där personer/kvinnor i storstäder och storstadsnära kommuner är påtagligt mer oroade för att utsättas för dessa brott jämfört med personer som bor i mindre städer/tätorter eller landsortskommuner. Skillnader baserade på boendeort är inte lika stora för misshandel, bostadsinbrott och stöld eller skadegörelse på bil. För bedrägerier på internet är mönstret det omvända, att de som bor i mindre städer/tätorter eller landsbygdskommuner oroar sig mest att utsättas för dessa brott (Brå 2020h).

Oro för specifika brottstyper är en sammanvägning av två aspekter: bedömningen hur stor risk det är att bli utsatt för brottet i fråga och bedömningen hur allvarligt brottet är (Warr 2000). Detta kan förklara varför det inte självklart är de allvarligaste brotten som genererar mest oro hos människor.

Figur 5.3 Oro för att utsättas för brott, 2020

Andel som oroas mycket/ganska ofta, efter kön (16–84 år)



Källa: NTU 2020 (Brå 2020a).

5.3.6 Otrygghet och internet

Vi interagerar och umgås allt mer digitalt och även andra aktiviteter som bankärenden och handel sker numera i stor utsträckning via internet. Detta gör det aktuellt att undersöka också de upplevda risker som olika digitala plattformar och aktiviteter är förknippade med. Ungefär en tredjedel oroar sig (mycket, ofta eller ganska ofta) för att utsättas för bedrägerier på internet, enligt NTU (Brå 2020a). För både kvinnor och män ökar oron ju äldre åldersgrupper man studerar, och en stor del av framför allt äldre kvinnor avstår från att handla på internet

på grund av oron att utsättas för bedrägeri. Därutöver oroar sig utrikesfödda något mer för detta än personer som är födda i Sverige och med minst en svenskfödd förälder. En skillnad jämfört med oron för att utsättas för brott som sker i den fysiska miljön är att de som bor i landsbygdskommuner oroar sig för att utsättas för bedrägerier på internet i större utsträckning än personer i storstadsnära kommuner.

Enligt NTU uppger ungefär en femtedel av befolkningen att de ganska eller mycket ofta avstår från att skriva eller lägga upp något på internet på grund av oro för hot eller trakasserier (Brå 2020a). Det finns här ingen skillnad mellan män och kvinnor. Däremot är denna oro störst i de äldre åldersgrupperna och blir mindre ju yngre åldersgrupper det rör sig om. Det finns även en tydlig tendens att åldersgruppen 55–84 år i klart högre grad aldrig skriver eller lägger upp något på internet på grund av oro för hot eller trakasserier. Även utrikesfödda och ensamstående föräldrar anpassar sitt beteende på internet i större utsträckning än andra på grund av oro för hot eller trakasserier. Skillnader framträder också mellan grupper med olika utbildningsnivå, men inte sett till boendeort⁴ och bostadstyp (Brå 2020a).

Det finns en del forskning som undersöker oro för brott som är knuten till internet. Internet kan förstås som en plats där människor både kan begå och utsättas för brott, och där människor också kan uppleva oro. Denna oro kan vara kopplad till vissa specifika internetrelaterade brott. Internet som plats kan också uppfattas som riskfull i och med att den kommunikation som sker där kan ske anonymt. Rädsla för brott har visat sig vara starkt knuten till det som uppfattas som okänt. Det finns viss forskning som har bekräftat detta samband också när det rör oro för brott på internet. Hot och trakasserier är inte företeelser som är avgränsade till den digitala arenan, men intensiteten kan förstärkas med hjälp av internet. Näthat kan syfta till att framkalla starka känslor, där rädsla kan vara en av flera eftersträvade reaktioner. Denna rädsla kan påverka enskilda individer, men även ha en bredare påverkan när näthatet och trackaserierna riktas mot förtroendevalda, journalister eller andra som deltar i det demokratiska samtalet (SOU 2020:56).

⁴ Boendeorterna baseras på en uppdelning av kommuner gjord av SKR. Regionala skillnader redovisas i NTU sedan mätningen 2017, enligt följande struktur: 1) storstäder och storstadsnära kommuner, 2) större städer och kommuner nära större städer samt 3) mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

Flera olika former av mediekonsumtion har vidare visat sig kunna påverka människors oro för brott (Altheide 2002, Näsi, Tanskanen och Kivivuori 2020, Smolej och Kivivuori 2006). Tv-program med fokus på våldsbrott ökar människors rädsla, och likaså har lokal-tv en större inverkan på människors rädsla än nationella tv-nyheter (Dolliver m.fl. 2018). På liknande sätt finns det studier som visar att vissa former av internetanvändande och användande av sociala medier och alternativa medier till de traditionella kanalerna kan öka människors oro för våldsbrott och för terrorism (Intravia m.fl. 2017, Näsi, Tanskanen och Kivivuori 2020).

5.3.7 Oro för närstående en vanlig form av oro

Oro behöver inte vara kopplad till huruvida man själv riskerar att utsättas för brott. En annan form av oro är oro för att någon närstående ska utsättas för brott. I 2020 års mätning av NTU uppgav 38 procent att de oroade sig för att någon närstående ska utsättas för brott; 41 procent av kvinnorna och 35 procent av männen oroar sig mycket eller ganska ofta för detta. Utländsk bakgrund påverkar denna oro på så sätt att svenskfödda kvinnor och män med föräldrar födda i ett annat land oroar sig för att en närstående ska drabbas av brott i större utsträckning än såväl svenskfödda med minst en svenskfödd förälder som gruppen utrikesfödda. För män är det vanligare att man upplever denna sorts oro om man är i åldrarna 35–64 år och för kvinnor om man är 45–64 år. Både bland kvinnor och män är ensamstående personer med barn den grupp som upplever störst oro för att en närstående ska drabbas av brott. I forskningssammanhang har denna typ av rädsla benämnts altruistisk rädsla (Heber 2009). Internationella studier har främst fokuserat på föräldrars rädsla för sina barns utsatt-het. Dessa studier har visat att denna typ av rädsla verkar vara mer vanligt förekommande än rädslan att själv utsättas för brott, men rädslan tenderar även att avta med barnens ökade ålder (Tulloch 2004, Warr och Ellison 2000).

Sett utifrån vissa internationella studier verkar det vara andra grupper som är överrepresenterade när man studerar altruistisk rädsla jämfört med studier av rädsla att själv utsättas för brott. Exempelvis visar en amerikansk studie av Texasbor att en större andel män än kvinnor uppger att de upplever denna typ av rädsla (Warr och Ellison

2000). NTU visar däremot inte detta, i den senaste mätningen var kvinnorna tydligt överrepresenterade både avseende rädsla att själv utsättas för brott och avseende rädsla för att en närstående ska utsättas för brott (Brå 2020a). På samma sätt som rädsla att själv utsättas för brott kan leda till att man använder sig av olika strategier för att skydda sig, kan oron för närstående leda till att t.ex. föräldrar varnar sina barn för möjliga hot. Samtidigt som denna varnande strategi är förstaelig, finns det vissa kritiska invändningar där vissa forskare menar att brottsoffer riskerar att själv göras ansvariga för att inte bli utsatta för brott genom dessa varningar. Detta kan i sin tur leda till skuldbeläggande i de fall personer blir utsatta för brott samt till ökad oro (se t.ex. Stanko 1996 för en analys av hur unga kvinnor varnas för sexualbrott och uppmuntras vidta försiktighetsåtgärder).

5.4 Otrygghet får konsekvenser både på individ- och samhällsnivå

Oro och rädsla för brott kan vara funktionellt och leda till att människor vidtar vissa försiktighetsåtgärder för att skydda sig själv, sina ägodelar eller lokalsamhället från brott. Att undvika vissa personer eller platser kan vara en helt rimlig strategi för att undvika att bli utsatt för brott och det behöver inte nödvändigtvis innebära att livskvaliteten försämras. Det finns exempelvis en studie som visar hur äldres rädsla för brott inte enbart har en isolerande och begränsande effekt, utan att oron för att utsättas för brott på vissa platser kan få människor att öka sin rörelseradie (Ceccato och Bamzar 2016). Problem med brottslighet kan även skapa engagemang i ett samhälle och göra att människor organiserar sig tillsammans för att förebygga brott och öka tryggheten i området.

Rädsla för brott är däremot också förknippat med olika negativa konsekvenser både för individen, för lokalsamhället och på en bredare samhällsnivå. Rädsla kan begränsa människor i vardagen och påverka livskvaliteten. Rädsla för brott har även visat sig försämra människors hälsa och för gruppen äldre samvarierar rädsla för brott med ensamhet och med avsaknad av tillitsfulla relationer (Jakobsson och Rahm Hallberg 2005 om äldres rädsla, Macassa m.fl. 2017 om mäns rädsla, SOU 2017:47). Vad som orsakar vad är inte fastställt då många studier bygger på tvärsnittsdata, men vad forskningen om rädsla och

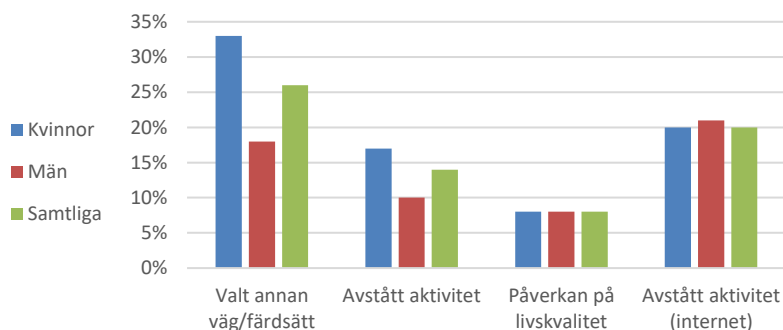
oro för brott visar är att detta är ett komplext problem som bottnar i flera olika orsaker och som också har potential att påverka människor negativt på en rad olika sätt.

5.4.1 Konsekvenser av oro för brott enligt NTU och skolundersökningen om brott

I NTU ställs en rad frågor om olika konsekvenser av oro för att utsättas för brott. Sammantaget uppger 26 procent av befolkningen att de valt en annan väg eller annat färsätt och 14 procent uppger att de avstått från någon aktivitet. En uppdelning på kön visar att kvinnor i klart högre grad anpassar sitt beteende på grund av oro (figur 5.4); t.ex. uppger 33 procent av kvinnorna och 18 procent av männen att de valt en annan väg eller annat färsätt på grund av oro för brott. Där- emot anger lika stora andelar män och kvinnor att deras livskvalitet avsevärt påverkas av oro för brott (8 %).⁵

Figur 5.4 Konsekvenser till följd av otrygghet och oro, 2020

Andel av befolkningen, efter typ av konsekvens och kön (16–84 år)



Källa: NTU 2020 (Brå 2020a).

Skolundersökningen om brott innehåller liknande frågeställningar (Brå 2020g). Konsekvenser av oron för att utsättas för brott är vanliga bland elever i årskurs nio (figur 5.5). Bland flickor uppger 56 procent och bland pojkar 46 procent att oron medfört någon konsekvens

⁵ Bland de som upplever att oron påverkar livskvaliteten ”i viss utsträckning” är andelen kvinnor högre (se Brå 2020a).

i form av att man undvikit personer, platser, stannat hemma kvällstid eller hållit sig borta från skolan. Liksom i NTU är konsekvenser av oron för brott genomgående vanligare bland flickor. Av den grupp som uppger att de utsatts för brott eller mobbning under det gångna året är konsekvenserna avsevärt högre oavsett kön. Till exempel har 27 procent av flickor som utsatts för hot också stannat hemma från skolan, jämfört med 4 procent som inte utsatts för brott. Motsvarande siffror för pojkar är 20 respektive 3 procent.

Figur 5.5 Olika konsekvenser till följd av otrygghet och oro, 2020

Andel av elever i årskurs nio, efter typ av konsekvens och kön



Källa: SUB 2019 (Brå 2020g).

Flera studier har bekräftat kopplingen mellan rädsla för brott och hälsa (Stafford, Chandola och Marmot 2007). Ofta uppmärksammas de konsekvenser som följer av rädsla i relation till gruppen kvinnor. Rädsla för brott påverkar emellertid även mäns självskattade hälsa i en negativ riktning (Macassa m.fl. 2017).

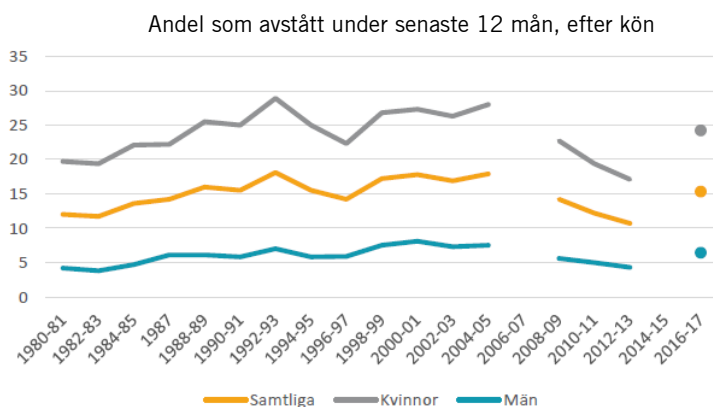
På gruppnivå kan en påtaglig rädsla för brott medföra lägre nivåer av tillit och sammanhållning mellan människor, vilket i sin tur kan medföra att lokalsamhället försvagas (Ivert, Torstensson Levander och Mellgren 2015, Sampson 2012). Detta kan ske på olika sätt. Dels försvagas den sociala kontrollen i ett område om människor undviker offentliga platser på grund av otrygghet. Dels kan bristande tillit förstärka känslor av hopplöshet och uppgivenhet, vilket minskar sannolikheten för ett engagemang som i sin tur har visat sig minska rädsla och öka människors livskvalitet mer generellt.

På en större samhällsnivå kan den legitima önskan att leva i trygghet också få vissa negativa konsekvenser. Utbredd rädsla i en befolkning kan leda till exkludering av vissa grupper som uppfattas som avvikande och orsaka ett mer uppdelat samhälle med utpräglad misstänksamhet mellan människor (Sahlin 2010, Vieno m.fl. 2016).

5.5 Jämförelse över tid

I SCB:s ULF-undersökning kan man följa utvecklingen av otrygghet sedan 1980-talet. Andelen i den svenska befolkningen som uppger att de undviker att gå ut kvällstid på grund av oro för att utsättas för brott ligger på en något högre nivå i dag jämfört med 1980-talets början (SCB 2018). Andelen otrygga, sett utifrån detta mått, ökade under 1980-talet från 12 procent till 18 procent (figur 5.6). 1990-talet utmärks av påtagliga variationer där decenniet inleds med en tydlig nedgång (från 18 till 14 %) följt av en nästan lika stor uppgång. Mellan 2000-talets början och mätningen 2012/2013 minskar andelen otrygga i befolkningen. Vid 2016/2017 års mätning har andelen åter ökat.⁶

Figur 5.6 Avstått utevistelse kvällstid på grund av oro för hot eller våld, 1980–2017



Källa: SCB (2018). Anm: Avser 16 år och äldre (16–84 år 1980–87 samt 1990–2001).

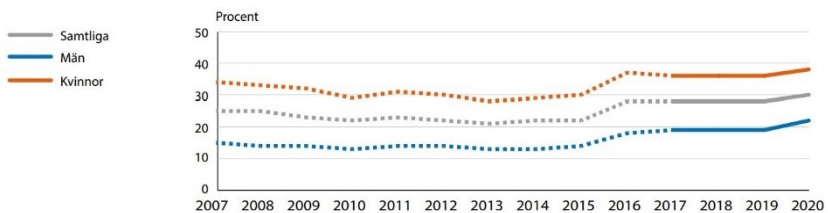
⁶ I SCB:s undersökning för 2020/2021 ställs åter frågor om trygghet.

I Brås årliga NTU mäts otrygghet utifrån ett något bredare perspektiv. Den andel i befolkningen som känner sig ganska eller mycket otrygga eller som avstår från att gå ut på grund av oro att utsättas för brott utgör den andel som karaktäriseras som otrygga. Detta mått på otrygghet kan följas sedan 2006, men på grund av vissa metodförändringar som genomfördes 2017 bör vissa siffror tolkas med försiktighet. Till exempel förändrades nivåerna på flera mått i och med den nya metoden och jämförelser med tidigare tidsperioder bör ta denna metodförändring i beaktande.

Andelen i befolkningen som känner sig otrygga har varierat mellan 21 och 30 procent under perioden 2006 till 2020 (figur 5.7). Perioden inleds med en svag minskning av andelen otrygga i befolkningen, och fram till år 2015 ligger andelen otrygga på en relativt stabil nivå på strax över 20 procent. År 2016 har denna andel ökat till 28 procent. De senaste åren har andelen otrygga legat på en stabil men relativt hög nivå (jämfört med tidigare år). Mellan åren 2019 och 2020 ökar åter andelen otrygga något, från 28 till 30 procent.

Figur 5.7 Otrygghet vid utevistelse kvällstid, 2007–2020

Andel mycket/ganska otrygga i det egna bostadsområdet samt de som avstått att gå ut på grund av otrygghet, efter kön (16–84 år)



Källa: NTU 2020 (Brå 2020a).

Andelen som oroar sig för att en närstående ska drabbas av brott har ökat sedan 2010, från en nivå på 33 procent till 38 procent i 2020 års mätning. Andelen som oroar sig för att en närstående ska utsättas för brott minskade visserligen något under decenniets första hälft, men efter 2014 framträder en ökning både för kvinnor och för män.

5.5.1 Utveckling av otrygghet i olika samhällsgrupper

Den skillnad som finns mellan olika grupper i samhället vad gäller upplevelser av otrygghet verkar vara relativt konstant över tid. I NTU uppger kvinnor i högre grad än män att de känner sig otrygga. Detta mönster återkommer i samtliga åldersgrupper. Sedan 2010 har andelen otrygga ökat med 9 procentenheter för både kvinnor och män. Vid en jämförelse mellan olika åldersgrupper ser man att det främst är de yngre åldersgrupperna där otryggheten ökar, medan gruppen otrygga bland dem över 55 år (för män gäller detta mönster för gruppen 6 år och äldre) är ungefär lika stor i dag som år 2010. Sedan 2010 är gruppen mellan 20 och 24 år överrepresenterade i samtliga mätningar vad gäller otrygghet. Likaså gruppen mellan 75 och 84 år.

Utrikesfödda personer liksom svenskfödda personer med två utrikesfödda föräldrar tenderar att känna sig otrygga i större utsträckning än personer som är födda i Sverige och som har minst en förälder som också är född i Sverige. Även detta är ett mönster som är stabilt över tid. Jämfört med 2010 har andelen otrygga ökat både i gruppen svenskfödda med minst en svenskfödd förälder och i gruppen svenskfödda med två utrikesfödda föräldrar. Andelen otrygga i gruppen utrikesfödda är ungefär densamma 2020 som den var år 2010, men andelen otrygga har varierat ganska mycket i denna grupp under det senaste decenniet. Vilken grupp som är den mest otrygga har också skiftat. Medan personer med utländsk bakgrund verkar vara otrygga i större utsträckning än gruppen svenskfödda med minst en svenskfödd förälder, är det i 2020 års mätning gruppen svenskfödda med två utrikesfödda föräldrar som är den mest otrygga gruppen medan gruppen utrikesfödda är den mest otrygga gruppen i de flesta tidigare års mätningar.

Som tidigare nämnts samvarierar otrygghet även med utbildningsnivå, bostadstyp och med familjekonstellation i hushållet. Den överrisk för otrygghet som lägre utbildningsnivå samt att bo i flerfamiljshus och att vara ensamstående (med eller utan barn) medför är relativt konstant över tid. Inom samtliga undergrupper (lägre och högre utbildning, flerfamiljshus och småhus samt ensamstående och sammanboende med eller utan barn) är andelen otrygga högre 2020 jämfört med 2010. Man ser även en ökande otrygghet vid utevistelse sent på kvällen i det egna bostadsområdet mellan NTU:s mätningar 2017 och 2020, oavsett boendeort. Ökningen vad gäller otrygghet verkar vara

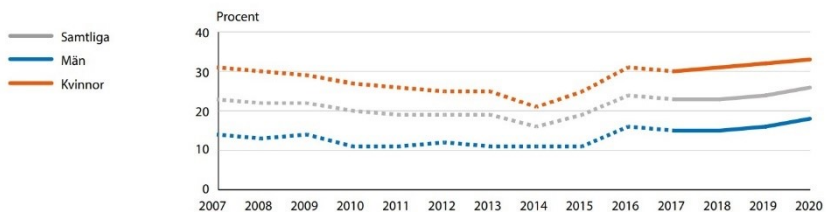
en generell trend som inte kan förklaras med att det är en specifik grupp vars otrygghet ökar.

5.5.2 Utveckling av otrygghetens konsekvenser

I NTU studeras även olika konsekvenser av otrygghet i form av beteendeförändringar orsakade av oro för brott samt huruvida oron för brott försämrat ens livskvalitet. Andelen som valt en annan väg (ofta eller ganska ofta) eller som avstått från någon aktivitet på grund av oro att utsättas för brott minskar under 2010-talets första hälft. Därefter ökar andelen som uppger att de ofta eller ganska ofta förändrar sitt beteende på grund av oro att utsättas för brott (figur 5.8). Andelen som valt en annan färdväg på grund av oro för brott ökar mellan 2010 och 2020 från 20 till 26 procent. Andelen som ofta eller ganska ofta avstått från en aktivitet på grund av oro att utsättas för brott har ökat från 8 procent år 2010 till 14 procent år 2020 (figur 5.9). Över tid uppvisar dessa mått liknande mönster även om nivåerna skiljer sig åt. Både andelen kvinnor och andelen män som förändrat sitt beteende på grund av oro för brott har ökat det senaste decenniet och ökningen framträder även i samtliga ålderskategorier.

Figur 5.8 Valt annan väg eller annat färd sätt på grund av oro för brott, 2007–2020

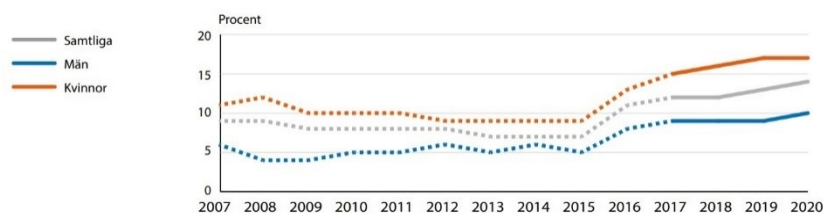
Andel som mycket/ganska ofta gjort detta, efter kön (16–84 år)



Källa: NTU 2020 (Brå 2020a).

Figur 5.9 Avstått från aktivitet på grund av oro att utsättas för brott, 2007–2020

Andel som mycket/ganska ofta har gjort detta, efter kön (16–84 år)



Källa: NTU 2020 (Brå 2020a).

En betydligt mindre andel uppger att deras livskvalitet är mycket försämrad som en konsekvens av oro för brott. År 2020 var denna andel 8 procent. Även här framträder en ökning jämfört med 2010, då andelen som uppgav denna form av negativa påverkan på livskvaliteten var 4 procent. Ökningen av personer som upplever negativa konsekvenser på livskvalitet till följd av oro för brott har ökat både bland män och kvinnor, och i samtliga ålderskategorier.

5.6 Jämförelser med andra länder

I internationella jämförelser brukar Sverige, ihop med de andra nordiska länderna, framhållas som trygga länder där tilliten mellan människor är relativt hög. Även om presentationen nedan visar på att olika mått på trygghet genererar lite olika resultat, är den sammanvägda bedömningen att Sverige är ett relativt tryggt land. Enligt den europeiska befolkningsundersökningen European Social Survey uppger 86 procent av den svenska befolkningen att de känner sig trygga (trygga eller mycket trygga) på kvällen i sitt bostadsområde medan 14 procent känner sig otrygga, varav 2 procent känner sig mycket otrygga. Den svenska befolkningen är enligt denna mätning något tryggare än det europeiska genomsnittet, där andelen trygga eller mycket trygga ligger på 80 procent.

I internationella jämförelser av invånarnas trygghet ingår ofta s.k. objektiva mått på trygghet, där statistik över mordfrekvens i olika länder används som mått på risken att få sin fysiska integritet hotad på detta sätt. Som ett komplement till denna statistik används även fråge-

undersökningar där människors upplevelser av problem med brott i det egna bostadsområdet samt upplevelser av otrygghet i det egna bostadsområdet kvällstid undersöks. I den europeiska undersökningen *EU:s statistics of income and living conditions* (EU-SILC) undersöks det första måttet årligen medan det andra måttet undersöktes senast år 2013.

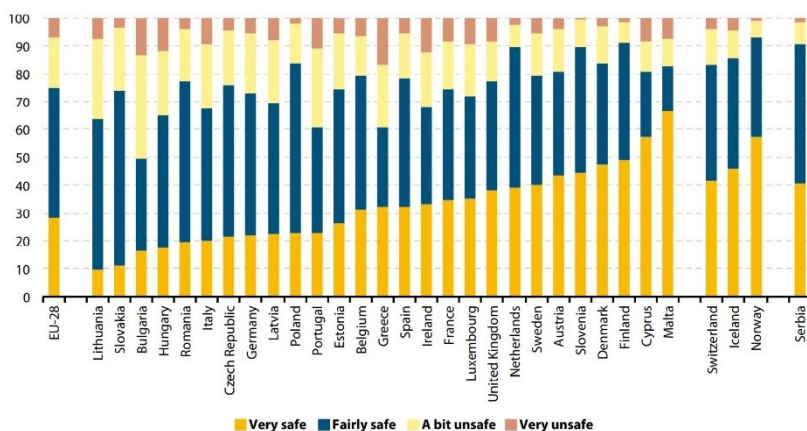
Sett utifrån en jämförelse av mordfrekvens i olika europeiska länder var denna något lägre i Sverige jämfört med det europeiska genomsnittet i början av 00-talet. Den ökning av gängrelaterade skjutningar som Sverige erfarit under 2010-talet och framåt, och som utmärker Sverige, är en utveckling som medfört att Sverige nu har en något högre nivå av dödligt våld jämfört med ett europeiskt genomsnitt (Brå 2021b). Detta är dock en utveckling som är mycket koncentrerad till vissa kretsar, och ökningen av gängrelaterat skjutvapenvåld skiljer sig från utvecklingen av andra former av dödligt våld. Det är därmed inte självklart att ökningen av det dödliga våldet i Sverige kan användas som ett mått på en generellt tilltagande otrygghet.

Om man i stället ser till det andra måttet framträder en till viss del annorlunda bild. Andelen som uppfattar att ens bostadsområde har problem med brott, våld eller skadegörelse är relativt hög i Sverige. Det är framför allt det faktum att även de som bor i glesbygd i Sverige upplever detta problem i relativt stor utsträckning som förklarar Sveriges höga nivåer på detta otrygghetsmått. Om man ser till den mer otrygga gruppen, de som bor i städer, ligger Sverige närmare medelvärdet för de deltagande länderna. Medan EU-länderna generellt sett har erfarit en positiv utveckling med minskad otrygghet i bostadsområdena, har andelen som upplever problem i bostadsområdet i stället ökat i Sverige sedan 2010 (SCB 2019).

Det sista måttet på trygghet, som liknar det mått som vanligtvis används i svenska undersökningar, avser hur trygg man känner sig i det egna bostadsområdet när man går hem själv på kvällen. Enligt detta mått är Sverige något tryggare än EU-genomsnittet (figur 5.10).

Figur 5.10 Upplevelse av trygghet kvällstid, 2013

Andel som känner sig trygg när man går hem själv



Källa: Eurostat (EU-SILC) 2015. Anm: Data saknas för Kroatien.

I European Social Survey ställs även frågan om man oroar sig för våldsbrott följt av frågan huruvida man oroar sig i en sådan utsträckning att det påverkar ens livskvalitet. Medan den andel i den svenska befolkningen som oroar sig för våldsbrott är relativt hög med europeiska mått mätt, är andelen som uppger att denna oro påverkar deras livskvalitet i stället låg i Sverige jämfört med andra europeiska länder.

Det är inte helt lätt att tolka dessa olika uppgifter i och med att de pekar i lite olika riktning. Analyser av korrelationen mellan olika mått visar även att dessa olika mått är orelaterade till varandra när man gör jämförelser mellan länder. Att ett land har låg mordfrekvens samvarierar inte med hur stor andel som upplever sig trygga kvällstid i bostadsområdet. Inte heller de två subjektiva måtten på trygghet relaterar till varandra på nationell nivå. Att en stor andel i befolkningen upplever problem med brott, våld och vandalism i bostadsområdet samvarierar inte, förvånande nog, med att invånarna känner sig otrygga kvällstid i bostadsområdet.

5.7 Sammanfattande diskussion om kriminalpolitiska trygghetsutmaningar

I genomgången ovan synliggörs två centrala utmaningar som är särskilt angelägna att arbeta vidare med: kvinnors och flickors otrygghet och den otrygghet som är koncentrerad till bostadsområden med svag socioekonomisk status. Det är utmaningar som redan i dag är uppmärksammade politiskt och medialt. För att möta dessa utmaningar behövs däremot en förståelse för de olika faktorer som orsakar dessa skillnader när det kommer till otrygghet.

5.7.1 Kvinnors och flickors otrygghet

Kvinnors och flickors överrepresentation i mätningar av otrygghet har inte enbart en förklaring. Forskning har pekat på att människors livsvillkor också påverkar den otrygghet vi upplever i relation till brott. Kvinnors otrygghet ramas i flera sammanhang in som en jämställdhetsfråga. Att arbeta för att män och kvinnor ska ha samma möjligheter och livsvillkor bör enligt detta synsätt utgöra grunden för ett arbete som syftar till att öka kvinnors trygghet.

Kvinnors otrygghet har även visat sig vara knuten till rädsla för sexualbrott mer specifikt. Det finns forskning som visar att sexualbrott, även sexuella trakasserier, påverkar kvinnors rädsla för brott mer generellt (Mellgren och Ivert 2019). Att förebygga sexualbrott kan alltså vara ett sätt att påverka kvinnors rädsla för brott.

Även om kvinnor i stor utsträckning utsätts för våld inom ramen för en nära relation och därmed i en privat miljö, finns det forskning om kvinnors utsatthet för trakasserier som betonar att det offentliga rummet också bör uppmärksammas både i politiska och akademiska diskussioner om kvinnors otrygghet (Ceccato 2017, Yates och Ceccato 2020).

5.7.2 Otrygghet i socialt utsatta områden

Otrygghet, liksom brottsligheten, är ojämnt fördelad mellan olika platser och mellan olika bostadsområden. Bostadsområden som karaktäriseras av en stor social och ekonomisk utsatthet, är också områden där en större andel av de boende känner sig otrygga i sitt bostadsområde

på kvällarna jämfört med befolkningen generellt. Delvis är detta ett problem som kan förklaras av att brottsligheten också är mer omfattande i dessa områden. Även kännedom om enskilda allvarliga händelser, och kännedom om andras brottsutsatthet, kan påverka tryggheten negativt (Brå 2018a, Lab 2019, Schclarek Mulinari och Wolgast 2020). Att förebygga brott är således ett sätt att öka tryggheten.

Otrygghet och oro för brott påverkas däremot också av andra faktorer. Flera studier har visat att en persons ekonomiska och sociala förhållanden påverkar dennes otrygghet generellt men också oro för brott och att detta samband inte enbart kan förklaras av att de områden som är socioekonomiskt utsatta också tenderar att vara mer brottsbelastade (Boldis, San Sebastián och Gustafsson 2018, Larsson 2009). Tillit och delaktighet, liksom vissa former av social kontroll, verkar också vara förknippade med trygghet i ett bostadsområde (Ivert, Torstensson Levander och Mellgren 2015). Vidare påverkar upplevelser av att bli kontrollerad av polis och väktare, liksom dessa aktörers bemötande och agerande, människors trygghet (Schclarek Mulinari och Wolgast 2020).

En särskild utmaning i ett kriminalpolitiskt trygghetsarbete är att göra det socialt hållbart och innefatta olika grupper i befolkningen. Människors trygghet behöver vidare förstås utifrån den kontext de befinner sig i. Att lyssna på vad människor i en viss kontext upplever som otryggt är en förutsättning för det trygghetsskapande arbetet.

Särskilt yttrande volym 1

Särskilt yttrande av Louise Meijer och Ellen Juntti, Moderaterna, Adam Marttinen och Katja Nyberg, Sverigedemokraterna, Ingemar Kihlström, Kristdemokraterna och Johan Pehrson, Liberalerna

Utvecklingen i Sverige går åt fel håll. Allmänhetens känsla av otrygghet ökar och den grova organiserade brottsligheten eskalerar. Den senaste tiden har Sverige slagit flera oroväckande rekord när det gäller skjutningar, sprängningar och sexualbrott. Det har kommit uppseendeväckande rapporter om att Sverige ligger i topp i Europa när det gäller antalet dödsskjutningar per miljon invånare. Nyligen har det också framlagts rapportering om att den sedan tidigare kända överrepresentationen av personer med utländsk bakgrund (utrikes födda samt inrikes födda med två utrikes födda föräldrar) när det kommer till brottslighet består.

Det är uppenbart vilka de kortsiktiga kriminalpolitiska utmaningarna är. För det behövs ingen parlamentarisk utredning. Vi och regeringspartierna har dessutom olika syn på allvaret i utvecklingen och vilka åtgärder som behövs för att vända den negativa trenden. Regeringens 34-punktsprogram har uppenbart varit otillräckligt för att hantera den utveckling vi ser.

Våra partier har föreslagit mönsterbrytande åtgärder, i motsats till de justeringar som regeringen hittills genomfört.

Att lösa de kortsiktiga kriminalpolitiska problemen är en förutsättning för att även komma till rätta med långsiktiga kriminalpolitiska utmaningar. För att sätta in rätt insatser och åtgärder krävs dessutom att problem och utmaningar beskrivs och prioriteras rätt. Trygghetsberedningens delbetänkande avseende volym 1 ska svara mot den i direktiven angivna instruktionen om att identifiera de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna som samhället står inför nu och under de

närmaste åren. Vi menar att volym 1 inte i tillräcklig utsträckning identifierar och prioriterar de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna. Exempelvis bör det faktum att Sverige har en i internationella mått mätt hög nivå av dödligt skjutvapenvåld vara en av de mest framträdande och akuta kriminalpolitiska utmaningarna. På samma sätt förtjänar det faktum att den grova ungdomsbrottsligheten ökar och kryper längre ner i åldrarna också en mer framträdande plats i ett sådant här delbetänkande. Ytterligare ett exempel är den bestående överrepresentationen bland brottsmisstänkta hos personer med utländsk bakgrund, samt därtill den framväxande klankriminaliteten.

Utöver att uppenbara och akuta kriminalpolitiska problem inte får den framträdande plats som de förtjänar har delbetänkandet en obalans i beskrivningen kring brottslighetens omfattning, fördelning och riskfaktorer. Det bästa brottsförebyggande arbetet är en kompensatorisk kunskapsskola, att människor har ett jobb och att socialtjänsten agerar i tid. Beskrivningarna i delbetänkandet kopplas inte i tillräckligt hög utsträckning till en fungerande skola, arbetsmarknad och socialtjänst, utan präglas i stället av ett slentrianmässigt fokus på ojämlikhet och socioekonomisk utsatthet. Ytterst ansvarar individen alltid för sina egna handlingar. Denna utgångspunkt betonas inte nog.

Sammantaget menar vi därför att volym 1 inte i tillräcklig utsträckning faktiskt identifierar och prioriterar de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna. I stället är det en produkt av kompromisser mellan olika partier som har olika syn på brottslighetens orsaker och lösningar, men också olika ideologisk grundsyn. Att kompromissa om ideologiska värderingsskillnader är inte konstruktivt.

Samarbete och samsyn på kriminalpolitikens område måste i stället byggas kring konkreta förslag som gör långsiktig skillnad för brottsbekämpningen och som bidrar till en effektivare lagföring av brottslingar och en tryggare tillvaro för brottsoffer. Vi har flertalet gånger påpekat att ett sådant område skulle kunna vara polisutbildningen.

Referenser

Offentligt tryck

- Dir. 2017:26, *Återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld.*
- Dir. 2019:54, *Åtgärder för att minska fel i folkbokföringen.*
- Dir. 2020:62, *Straffrättsliga åtgärder mot brott i kriminella nätverk.*
- Dir. 2021:29, *Nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn.*
- Dir. 2021:39, *Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen.*
- Ds 2020:28, *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset.*
- Ju96/3163, *Strategi för samordning av rättsväsendets informationsförsörjning.*
- Ju2020/03036/KRIM, *Uppdrag att studera åtgärder mot våld i nära relationer bland unga.*
- Ju2019/02681, *Uppdrag till Polismyndigheten att förstärka bekämpningen av illegal handel med narkotika.*
- Ju2021/02238, *Uppdrag till Brottförebyggande rådet att utvärdera satsningen på 10 000 fler polisanställda.*
- N2017/03643/D, *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi.*
- Prop. 2005/06:155, *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken.*
- Prop. 2006/07:38, *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.*
- Prop. 2009/10:147, *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.*

- Prop. 2016/2017:108, *Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott.*
- Prop. 2021/22:1, *Budgetproposition för 2022.*
- Skr. 2016/17:10, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*
- Skr. 2017/18:47, *Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning.*
- SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.*
- SOU 2017:47, *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa – slutbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa.*
- SOU 2018:14, *Bidragbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering.*
- SOU 2018:37, *Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsbrytande insatser för män som utsätter närstående för våld.*
- SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.*
- SOU 2019:62, *Kapitalinkomster och inkomstfördelning. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2019.*
- SOU 2019:65, *Långtidsutredningen 2019. Huvudbetänkande.*
- SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*
- SOU 2020:56, *Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat.*
- SOU 2021:29, *Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post.*
- SOU 2021:49, *Kommuner mot brott.*
- SOU 2021:68, *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk.*

Myndighetsrapporter

- Brottsförebyggande rådet m.fl. (2021) *Framtida verksamhetsvolymer i rättskedjan. Bedömning avseende perioden 2021–2024.*
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2005) *Brottlighet bland personer födda i Sverige och i utlandet.* Rapport 2005:17.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2007) *Vuxnas sexuella kontakter med barn via Internet. Omfattning, karaktär, åtgärder.* Rapport 2007:11.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2008a) *Våldtäkt mot personer 15 år och äldre. Utvecklingen under åren 1995–2006.* Rapport 2008:13.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2008b) *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007.* Brå-rapport 2008:23.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2009) *Våldsamt politisk extremism våldsamt politisk extremism. Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten.* Rapport 2009:15.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2010) *Platsens betydelse för polisarbete. Empiriskt stöd och policyrekommendationer.* Rapport 2010:11.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2011a) *Bidragsbrott och skattebrott. Valfärdens dubbla kriminalitet.* Rapport 2011:12.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2011b) *Polisanmälda våldtäkter mot barn. En uppdaterad kunskapsbild.* Rapport 2011:6.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2012) *Brottlighet och trygghet i Malmö, Stockholm och Göteborg. En kartläggning.*
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2013) *Brott bland ungdomar i årskurs nio. Resultat från Skolundersökningen om brott åren 1995–2011.* Rapport 2013:3.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2014a) *Brott i nära relationer. En nationell kartläggning.* Rapport 2014:8.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2014b) *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott.* Rapport 2014:6.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2015a) *Olaga förföljelse. Tillämpningen av den nya straffbestämmelsen.* Rapport 2015:2.

- Brå, Brottsförebyggande rådet (2015b) *Hot och våld. Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället*. Rapport 2015:12.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2015c) *Polisanmälda hot och kränkningar mot enskilda personer via internet*. Rapport 2015:6.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2015d) *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*. Rapport 2015:8.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2015e) *Alkohol- och drogpåverkan vid misshandel, hot, personrån och sexualbrott 2015*. Kortanalys.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2016a). *Målsägandes medverkan i rättsprocessen*. Rapport 2016:8.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2016b) *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*. Rapport 2016:9.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2016c) *It-inslag i brottsligheten och rättsväsendets förmåga att hantera dem*. Rapport 2016:17.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2016d) *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. En uppföljning*. Rapport 2016:13.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2016e) *Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktstrukturer och marknader*. Rapport 2016:12.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2016f) *Kriminell infiltration av företag*. Rapport 2016:10.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2017a) *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015*. Rapport 2017:5.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2017b) *Utsatthet för brott 2016 Resultat från Nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2017*.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2018a) *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*. Rapport 2018:6.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2018b) *Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö 2006–2017*. Rapport 2018:9.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2019a) *Hot och kränkningar på internet. En jämförande beskrivning, utifrån kön och ålder*. Kortanalys 6/2019.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2019b) *Politikernas trygghetsundersökning 2019*. Rapport 2019:15.

- Brå, Brottsförebyggande rådet (2019c) *Skjutningar i kriminell miljö. En intervjustudie*. Rapport 2019:3.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2019d) *Tystnadskultur. En studie om tystnad mot rättsväsendet*. Rapport 2019:10.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2019e) *Indikatorer på sexualbrottsutvecklingen*. Rapport 2019:5.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2019f) *Våldtäkt från anmälan till dom. En studie av rättsväsendets arbete med våldtäktsärenden*. Rapport 2019:9.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2019g) *Nordiska studier om brottslighet bland personer med utländsk och inhemsk bakgrund*.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2019h) *Nationella trygghetsundersökningen. Resultat på kommunal nivå. En sammanställning av centrala resultat från NTU 2017–2018*. Kortanalys 1/2019.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2020a) *Nationella trygghetsundersökningen 2020. Om utsatthet, otrygghet och förtroende*. Rapport 2020:8.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2020b) *Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017*. Rapport 2020:4.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2020c) *Nationella trygghetsundersökningen uppföljningsintervjuer 2019. En resultatredovisning*. Kortanalys 3/2020.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2020d) *Den nya samtyckeslagen i praktiken. En uppföljning av 2018 års förändringar av lagreglerna rörande våldtäkt*. Rapport 2020:6.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2020e) *Nationella trygghetsundersökningen uppföljningsintervjuer 2019. En teknisk beskrivning och kvalitetsbedömning*. NTU kortanalys 2/2020.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2020f) *Kriminalstatistik 2020. Konstaterade fall av dödligt våld*.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2020g) *Skolundersökningen om brott 2019. Om utsatthet och delaktighet i brott*. Rapport 2020:11.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2020h) *Nationella trygghetsundersökningen 2020. Om utsatthet, otrygghet och förtroende. Appendix med tabeller till rapport 2020:8*.

- Brå, Brottsförebyggande rådet (2020i) *Anmälda och uppklarade våldtäkter i Europa. Svårigheter vid internationella jämförelser*. Rapport 2020:2.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2020j) *Kommunernas brottsförebyggande arbete och identifierade problem*. Kortanalys 4/2020.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2020k) *Dödligt våld och psykisk ohälsa: Gärningspersoners tidigare kontakter med psykiatrisk vård*. Rapport 2020:7.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2020l) *Snabbare lagföring: Utvärdering av en försöksverksamhet i norra Stockholm*. Rapport 2020:3.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2021a) *Konstaterade fall av dödligt våld. En granskning av anmält dödligt våld 2020*.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2021b) *Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder*. Rapport 2021:8.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2021c) *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv*. Rapport 2021:5.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2021d) *Pandemins inverkan på flödet i rättskedjan*. Rapport 2021:4.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2021e) *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2021*.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2021f) *Kriminalstatistik 2020. Handlagda brott. Slutlig statistik*.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2021g) *Misstänkta för brott bland personer med inrikes respektive utrikes bakgrund*. Rapport 2021:9.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2021h) *Narkotikamarknader. En studie av smuggling, gatuförsäljning, internethandel och köpare*. Rapport 2021:10.
- Delmos, Delegationen mot segregation (2021) *Segregationen i Sverige – Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*. DELMOS 2021/334.
- Ekobrottsmyndigheten (2016) *Lägesbild 2016–2018*.
- Folkhälsomyndigheten (2019) *Ojämligheter i psykisk hälsa. Kunskapsammanställning*.

- Folkhälsomyndigheten (2020) *Åtgärdsförslag för att förebygga användning samt medicinska och sociala skadeverkningar av narkotika.*
- Folkhälsomyndigheten (2021) *Den svenska narkotikasituationen 2020.* Artikelnummer 21008.
- Kriminalvården (2010) *Psykisk hälsa bland fängelsedömda kvinnor i Sverige.* Projektnummer 2010:140.
- Kriminalvården (2014) *Orsaker till kriminalitet. Sammanfattningsrapport.* Projektnummer 2013:267.
- Kriminalvården (2021) *Kriminalvård och statistik 2020.*
- Nationellt underrättelsecentrum (2019) *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet.*
- Nationellt underrättelsecentrum (2020) *Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet.*
- Polismyndigheten (2015) *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser.*
- Polismyndigheten (2017a) *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen.*
- Polismyndigheten (2017b) *Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017.*
- Polismyndigheten (2018) *Metoder för lokal samverkan kring arbetet med öppna drogscener. Strategi och handlingsplan för ANDT-arbetet i Stockholms län 2017–2020.*
- Polismyndigheten (2019) *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019.*
- Polismyndigheten (2021) *Lärdomar av Encrochat – Analysprojekt Robinson.* Underrättelseenhetens rapport A193.902/2021.
- Polismyndigheten m.fl. (2021) *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten.*
- SCB, Statistiska Centralbyrån (2010) *Förändringar i Undersökningarna av levnadsförhållandena 2006–2008. En studie av jämförbarheten över tid för välfärdsindikatorerna.* Rapport 2010:4.
- SCB, Statistiska Centralbyrån (2018) *Hot, våld och oro 1980–2017.*

- SCB, Statistiska Centralbyrån (2019) *Fler upplever brottslighet och vandalisering i sitt bostadsområde*. <https://scb.se/hitta-statistik/artiklar/2019/fler-upplever-brottslighet-och-vandalisering-i-sitt-bostadsomrade/>. [2021.09.22.]
- Skatteverket (2021) *Skattefelsrapport 2020. Underlagsrapport till årsredovisningen avseende skattefels storlek och utveckling*.
- Socialstyrelsen (2013) *Unga och brott i Sverige. Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013*.
- Socialstyrelsen (2017) *Utvecklingen av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna. Till och med 2016*.
- Socialstyrelsen (2018) *Dödsfallsutredningar 2016–2017*.
- Socialstyrelsen (2019a) *Ett liv utan våld och förtryck*.
- Socialstyrelsen (2019b) *Kartläggning av samsjuklighet i form av psykisk ohälsa och beroendeproblematik*.
- Socialstyrelsen (2021) *Dödsorsaksregistret*. www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/register/alla-register/dodsorsaksregistret/ [2021.09.22.]
- Säkerhetspolisen (2020) *Årsbok 2019*.
- Säkerhetspolisen (2021) *Årsbok 2020*.

Litteratur, rapporter, artiklar m.m.

- Aebi, M. och Linde, A. (2010) Is There a Crime Drop in Western Europe? *European Journal on Criminal Policy and Research*, 16: 251–277.
- Alm, S. och Estrada, F. (2018) Future Prospects, Deprivation, and Criminality – A Longitudinal Birth Cohort Study, *Deviant Behavior*, 39: 1280–1293.
- Altheide, D. (2002) *Creating fear. News and the construction of crisis*. New York: Aldine de Gruyter.
- Alzheimer, I. (2007) Assessing the Relevance of Ethnic Heterogeneity as a Predictor of Homicide at the Cross-National Level, *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 31: 1–20.

- Andershed, H. och Andershed, A-K. (2005) *Normbrytande beteende i barndomen. Vad säger forskningen?* Stockholm: Gothia.
- Andershed, A-K. och Andershed, H. (2019) ”Risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende bland unga: Att använda teori och forskning i praktiken”, i: *Barn och unga som begår brott eller riskerar att begå brott. Kunskapsstöd för socialtjänsten om att identifiera, utreda och bedöma behov*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Andersson, F. (2013) *The female offender. Patterning of antisocial and criminal behaviour over the life-course*. Avhandling. Malmö universitet.
- Andersson, J. (2002) *Mellan tillväxt och trygghet. Idélinjer i socialdemokratisk socialpolitik under efterkrigstiden*. Licentiatavhandling. Uppsala universitet.
- Apel, R. (2013) Sanctions, Perceptions, and Crime: Implications for Criminal Deterrence, *Journal of Quantitative Criminology*, 29: 67–101.
- Artz, S. m.fl. (2014) A comprehensive review of the literature on the impact of exposure to intimate partner violence for children and youth, *International Journal of Child, Youth and Family Studies*, 5: 493–587.
- Baianstovu, R. m.fl. (2019) *Heder och samhälle: Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar*. Working Papers and Reports Social work: Rapport: 17. Örebro: Örebro Universitet.
- Bandhold, H. m.fl. (2001) *Brottsligheten och framtiden. Diskussion kring fyra scenarier*. Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen: Stockholm.
- Barnombudsmannen (2018) *Utanförskap, våld och kärlek till orten: Barns röster om att växa upp i utsatta kommuner och förorter*.
- Barker, V. (2018) *Nordic Nationalism and Penal Order. Walling the Welfare State*. London: Routledge.
- Bauman, Z. (2006) *Liquid fear*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1986) *Risksamhället. På väg mot en annan modernitet*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.

- Becket, K. (1997) *Making crime pay. Law and order in contemporary American politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Becker, S. och McCorkel, J. (2011) The Gender of Criminal Opportunity: The Impact of Male Co-Offenders on Women's Crime, *Feminist Criminology*, 6: 79–110.
- Beckley, A. J. (2013) Correlates of war? Towards an understanding of nativity-based variation in immigrant offending, *European Journal of Criminology*, 10: 408–423.
- Beijer, U. m.fl. (2015) Facets of Male Violence Against Women with Substance Abuse Problems: Women with a Residence and Homeless Women, *Journal of Interpersonal Violence*, 33: 1391–1411.
- Belknap, J. och Holsinger, K. (2006) The Gendered Nature of Risk Factors for Delinquency, *Feminist Criminology*, 1: 48–71.
- Bell, K. M. och Naugle, A. E. (2008) Intimate partner violence theoretical considerations: Moving towards a contextual framework, *Clinical Psychological Review*, 28: 1096–1107.
- Besemer, S., Farrington, D. och Biljeveld, C. (2017) Labeling and intergenerational transmission of crime: The interaction between criminal justice intervention and a convicted parent, *PLoS ONE*, 12.
- Boldis, B. V., San Sebastián, M. och Gustafsson, P. E. (2018) Unsafe and unequal: a decomposition analysis of income inequalities in fear of crime in northern Sweden, *International Journal of Equity in Health*, 17.
- Braga, A., Papachristos, A. och Hureau, D. (2012) Police Enforcement Strategies to Prevent Crime in Hot Spot Areas, *Crime Prevention Research Review*.
- Braga, A. m.fl. (2019) Hot spots policing and crime reduction: an update of an ongoing systematic review and meta-analysis, *Journal of Experimental Criminology*, 15: 289–311.
- Bris (2021) *Första året med pandemin. Om barns mående och utsatthet. Årsrapport 2020*. BRIS-rapport 2021:1.
- Bris och Sveriges stadsmissioner (2020) *Min tur att berätta: barns röster om att leva med våld*.
- Boverket (2019) *Brottsförebyggande och trygghetskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen*. Rapport 2019:20.

- Bygren, M. och Szulkin, R. (2010) Ethnic Environment During Childhood and the Educational Attainment of Immigrant Children in Sweden, *Social Forces*, 88: 1305–1330.
- Bäcklin, E., Carlsson, C. och Pettersson, T. (2013) ”Maskuliniteter som livsloppsprocesser – våld i genusteoretisk belysning”, i: *Unga och våld – en analys av maskulinitet och förebyggande verksamheter*, s. 132–175. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Bäcklund, A. (2007) Kundskapsgrundad kriminalpolitik, *Nordisk Tidskrift för Kriminallvidenskap*, 94: 326–333.
- Bäckman, O. m.fl. (2020) *Den ojämlika brottsligheten Lagföringsutvecklingen i demografiska och socioekonomiska grupper 1973–2017*. Rapport 2020:1. Stockholms universitet.
- Bäckman, O., Estrada, F. och Nilsson, A. (2018) Locked Up and Locked Out? the Impact of Imprisonment on Labour Market Attachment, *British Journal of Criminology*, 58: 1044–1065.
- Bäckman, O. och Nilsson, A. (2011a) ”Social exkludering i ett livsförloppsperspektiv”, i: Alm, S., Bäckman, O., Gavanoas, A. och Nilsson, A. (red.) *Utanförskap*, s. 143–161. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Bäckman, O. och Nilsson, A. (2011b) ”Fattigdom, segregation och brott”, i: Alm, S., Bäckman, O., Gavanoas, A. och Nilsson, A. (red.) *Utanförskap*, s. 251–271. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- CAN, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (2020a) *Narkotikaprisutvecklingen i Sverige 1988–2019*. Rapport 191.
- CAN, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (2020b) *Svensk alkoholkultur – stabil eller föränderlig?* Rapport 196.
- CAN, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (2020c) *Självrapporterade alkoholvanor i Sverige 2004–2019*. Rapport 195.
- CAN, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (2020d) *Skolelevers drogvanor 2020*. Rapport 197.
- Caman, S. m.fl. (2017) Trends in rates and characteristics of intimate partner homicides between 1990 and 2013, *Journal of Criminal Justice*, 49: 14–21.

- Carlsson, C. m.fl. (2020) A life-course analysis of engagement in violent extremist groups, *British Journal of Criminology*, 60: 74–92.
- Carpentier, C. (2007) *Drugs in focus*. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- Cauffman, E. m.fl. (2010) Age Differences in Affective Decision Making as Indexed by Performance in the Iowa Gambling Task, *Developmental Psychology*, 46: 193–207.
- Ceccato, V. och Bamzar, R. (2016) Elderly Victimization and Fear of Crime in Public Spaces, *International Criminal Justice Review*, 26: 115–133.
- Ceccato, V. och Dolmén, L. (2011) Crime in rural Sweden, *Applied Geography*, 31: 119–135.
- Ceccato, V. och Dolmén, L. (2013) Crime prevention in rural Sweden, *European Journal of Criminology*, 10: 89–112.
- Ceccato, V. och Bamzar, R. (2016) Elderly victimization and fear of crime in public spaces, *International Criminal Justice Review*, 26: 115–133.
- Ceccato, V. (2016a) *Rural crime and community safety*. London: Routledge.
- Ceccato, V. (2016b) Public space and the situational conditions of crime and fear, *International Criminal Justice Review*, 26: 69–79.
- Ceccato, V. (2017) Women’s transit safety: making connections and defining future directions in research and practice, *Crime Prevention and Community Safety*, 19: 276–287.
- Ceccato, V. och Stassen, R. (2019) Police Accessibility in Sweden: An Analysis of the Spatial Arrangement of Police Services, *Policing*, 15: 1–16.
- Ceccato, V. m.fl. (2019) *En trygg stadsmiljö: Teori och praktik för brottsförebyggande och trygghetskapande åtgärder*. Stockholm: Kungliga tekniska högskolan.
- Chalfin, A. och McCrary, J. (2017) Criminal Deterrence: A Review of the Literature, *Journal of Economic Literature*, 55: 5–48.
- Chalfin, A. och Raphael, S. (2011) ”Work and Crime”, i: Tonry, M. (red.) *The Oxford Handbook of Crime and Criminal Justice*, s. 444–478. Oxford: Oxford University Press.

- Chu, I. m.fl. (2020) Social consequences of mass quarantine during epidemics: a systematic review with implications for the COVID-19 response, *Journal of Travel Medicine*, 1–14.
- Cohen, L. E. och Felson, M. (1979) Social change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach, *American Sociological Review*, 44: 588–608.
- Cross, C., Copping, L. och Campbell, A. (2011) Sex Differences in Impulsivity: A Meta-Analysis, *Psychological Bulletin*, 137: 97–130.
- Dahlberg, L. och Krug, E. (2002) "Violence – a global public health problem", i: Krug, E., Dahlberg, L., Mercy, J., Zwi, A. och Lozano, R. (red.). *World Report on Violence and Health*, s. 1–56. Geneve: World Health Organization.
- Demker, M. och Duus-Otterström, G. (2009) Realigning criminal policy. Offender and victim in the Swedish part system over time, *International Review of Sociology*, 10: 273–296.
- Dobash, R. och Dobash, R. E. (1979) *Violence Against Wives – A Case Against the Patriarchy*. New York: The Free Press.
- Durlauf, S. och Nagin, D. (2011) The Deterrent Effect of Imprisonment, i: Cook, P., Ludwig, J. och McCrary, J. (red.) *Controlling Crime: Strategies and Tradeoffs*, s. 43–94. Chicago: University of Chicago.
- Dölling, D. m.fl. (2009) Is Deterrence Effective? Results of a Meta-Analysis of Punishment, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 15: 201–224.
- Eisner, M. (2008) Modernity Strikes Back? A Historical Perspective on the Latest Increase in Interpersonal Violence (1960–1990), *International Journal of Conflict and Violence*, 2: 288–316.
- Eldén, Å. (2003) *Heder på liv och död. Våldsamma berättelser om rykten, oskuld och heder*. Uppsala universitet.
- Elgar, F. J. och Aitken, N. (2010) Income inequality, trust and homicide in 33 countries, *European Journal of Public Health*, 21: 241–246.
- Elias, N. (1982a) *The Civilizing Process, Vol. I. The History of Manners*. New York: Pantheon Books.
- Elias, N. (1982b) *The Civilizing Process, Vol. II. State Formation and Civilization*. New York: Pantheon Books.

- Ellis, L., Farrington, D. P. och Hoskin, A. W. (2019) *Handbook of Crime Correlates*. Second Edition. London: Elsevier.
- Eriksen, T. H. (red.) (2006) *Trygghet*. Oslo: Universitetsforlag.
- Estrada, F. (2017) ”Ungdomsbrottslighetens utveckling, omfattning och struktur”, i: Estrada, F. och Flyghed, J. (red.) *Den svenska ungdomsbrottsligheten*, s. 27–62. Lund: Studentlitteratur.
- European Social Survey, ESS (2011) *Trust in Justice: Topline Results from Round 5 of the European Social Survey*.
- Eurostat (2015) *Quality of life. Facts and views*.
- Farrell, G., Tilley, N. och Tseloni, A. (2014) Why the Crime Drop? *Crime and Justice*, 43: 421–490.
- Felson, R. m.fl. (2011) The cultural context of drinking and violence: A comparative study of adolescents from 30 European countries, *Criminology*, 49: 699–728.
- FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut (2020) *Ekofascism. En studie av propaganda i digitala miljöer*. FOI Memo 7441.
- Forkby, T., Kuosmanen, J. och Örnlin, H. (2019) *Vägen ut ur gänget. Om manlighet, broderskap och svikna förhoppningar*. Forskning och utvärdering inom Kriminalvården.
- Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (2018) *Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige: En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet*.
- Gerell, M. (2017) *Neighborhoods without community: Collective efficacy and crime in Malmö, Sweden*. Avhandling. Malmö universitet.
- Gerell, M. m.fl. (2020) *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*. Mapius 26. Malmö universitet.
- Gerell, M., Hallin, P-O. och Nilvall, Kim. (2020) ”Kriminella nätverk, gatukultur och våld”, i: Gerell, M., Hallin, P-O., Nilvall, K., Westerdahl, S. (red.) *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*, s. 109–124. Mapius 26. Malmö universitet.
- Gottfredson, M. och Hirschi, T. (1990) *A general theory of crime*. Stanford: Stanford University Press.

- Granath, S. (2007) *Rättsliga reaktioner på ungdomsbrott 1980–2005: Påföljdsval, uppsåtsbedömningar och kriminalpolitik. En kriminologisk analys*. Stockholms universitet.
- Gray, E. m.fl. (2018) Political socialization, worry about crime and antisocial behaviour: An analysis of age, period and cohort effects, *British Journal of Criminology*, 59: 435–460.
- Grisso, T. m.fl. (2003) Juveniles' Competence to Stand Trial: A Comparison of Adolescents' and Adults' Capacities as Trial Defendants, *Law and Human Behavior*, 27: 333–363.
- Haggård-Grann, U. m.fl. (2006) The role of alcohol and drugs in triggering criminal violence: A case-crossover study, *Addiction*, 101: 100–108.
- Hallin, P-O. (2020) "Utsatthetens konsekvenser", i: Gerell, M., Hallin, P-O., Nilvall, K., Westerdahl, S. (red.) *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*, s. 75–87. Mapius 26. Malmö universitet.
- Hallin, P-O. och Westerdahl, S. (2020) "Utsatta livsvillkor", i: Gerell, M., Hallin, P-O., Nilvall, K., Westerdahl, S. (red.) *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*, s. 22–38. Mapius 26. Malmö universitet.
- Heber, A. (2008) *En guide till trygghetsundersökningar*. Tryggare Mänskligare Göteborg, Göteborgs Stad.
- Heber, A. (2009) "The worst thing that could happen": on altruistic fear of crime, *International Review of Victimology*, 16: 257–275.
- Heber, A. (2011) Fear of crime in the Swedish daily press: Descriptions of an increasingly unsafe society. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 12: 63–79.
- Heber, A. (2017) "You thought you were superman": Violence, victimization and masculinities, *British Journal of Criminology*, 57: 61–78.
- Hedlund, A. (2021) "*Ingen förtjänar att dö*": En intervjustudie om hur individer i kriminella miljöer i Malmö ser på skjutvapenvåld och möjligheten att hoppa av. Lunds universitet.
- Heise, L. (1998) Violence Against Women: An Integrated, Ecological Framework, *Violence Against Women*, 4: 262–290.

- Hilton, Z. och Harris, G (2005) Predicting Wife Assault. A Critical Review and Implications for Policy and Practice, *Trauma, Violence och Abuse*, 6: 3–23.
- Hirschi, T. (2002) *Causes of Delinquency*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- von Hofer, H. (2011a) *Brott och straff i Sverige: Historisk kriminalstatistik 1750–2010 Diagram, tabeller och kommentarer*. Stockholms universitet.
- von Hofer, H. (2011b) "Punishment and Crime in Scandinavia, 1750–2008", i: Lappi-Seppälä, T. och Tonry, M. (red.) *Crime and Justice in Scandinavia*, s. 33–107. Chicago: University of Chicago Press.
- Holtzworth-Munroe, A. och Meehan, J. (2004) Typologies of men who are maritally violent: Scientific and clinical implications, *Journal of Interpersonal Violence*, 19: 1369–1389.
- Husbyrapporten (2014) Husbyrapporten. "Bilen brinner ... men problemen är kvar". Berättelser om Husbyhändelserna i maj 2013. Stockholm: Stockholmia Förlag.
- Hydén, M. m.fl. (2016) *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer*. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd.
- Hällsten, M., Sarnecki, J. och Szulkin, R. (2013) *Crime as a Price of Inequality? The Delinquency Gap between Children of Immigrants and Children of Native Swedes*. SULCIS Working Paper Series, 2011:1.
- Intravia, J. m.fl. (2017) Investigating the relationship between social media consumption and fear of crime: A partial analysis of mostly young adults, *Computers in Human Behavior*, 77: 158–168.
- Ivert, A-K. m.fl. (2017) Criminality among former child and adolescent psychiatric patients and matched controls, *Open Journal of Medical Psychology*, 6: 16–30.
- Ivert, A-K. m.fl. (2018) An examination of the interaction between morality and self-control in offending: A study of differences between girls and boys, *Criminal Behaviour and Mental Health*, 28: 282–294.
- Ivert, A-K., Torstensson Levander, M. och Mellgren, C. (2015) Den ojämlika otryggheten, *Socialvetenskaplig tidskrift*, 22: 211–229.

- Jakobsson, U. och Rahm Hallberg, I. (2005) Loneliness, fear, and quality of life among elderly in Sweden: a gender perspective, *Aging Clinical and Experimental Research*, 17: 494–501.
- Jareborg, N. och Zila, J. (2010) *Straffrättens påföljdslära*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Jernbro, C. och Landberg, Å. (2020) *Multiutsatta barn: Om barn som utsatts för flera typer av barnmisshandel*. Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Jernbro, C. och Janson, S. (2016) *Våld mot barn 2016. En nationell kartläggning*. Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Jonsson, L. och Svedin, C. G. (2017) *Barn utsatta för sexuella övergrepp på nätet*. Barnafrid – Nationellt kunskapscentrum. Linköpings universitet.
- Kardell, J. (2006) ”Diskriminering i rättsväsendet – ett kvantitativt perspektiv”, kapitel i SOU 2006:30. Sarnecki, J. (red). *Är rättvisan rättvis: tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter i rättssystemet*.
- Kardell, J. och Carlsson, K-M. (2009) Lagföringar av invandrare och invandrades barn i de nordiska länderna, *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 96: 237–261.
- Kardell, J. (2011) *Utländsk bakgrund och registrerad Brottlighet – överrepresentationen i den svenska kriminalstatistiken*. Rapport 2011:1. Stockholms universitet.
- Kaspersson, M. (1998) *Dödligt våld i Stockholms tänkeböcker 1576–1608. En kriminologisk undersökning*. Licentiatuppsats. Stockholms universitet.
- Kaspersson, M. (1999) Dödligt våld i Sverige och andra europeiska länder 1500–1800, *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 86: 117–136.
- Khoshnood, A. (2019) Holding Sweden hostage: firearm-related violence, *Forensic Sciences Research*, 4: 88–93.
- Kim, B., Seo, C. och Hong, Y-O. (2020) A Systematic Review and Meta-analysis of Income Inequality and Crime in Europe: Do Places Matter? *European Journal on Criminal Policy and Research*, s. 1–24.

- Korsell, L. (2015) ”On the Difficulties of Measuring Economic Crime”, i: Erp, J., Huisman, W. och Vande Walle, G. (red.) *The Routledge Handbook of White-Collar Crime*. London: Routledge.
- Kostas, F. A. m.fl. (2019) Understanding the developmental interrelations among symptoms of anxiety, depression, and conduct problems during early childhood, *Journal of Criminal Justice*, 62: 23–28.
- Kraft, G, Ljung, B. och Lindén, D. (2013) *Framtidens polis*. Polisförbundet och Kairos Future.
- O’Neil, K. (2020) Adolescence, Empathy, and the Gender Gap in Delinquency, *Feminist Criminology*, 15: 410–437.
- Lab, S. (2019) *Crime Prevention. Approaches, Practices, and Evaluations*. London: Routledge.
- Lander, L., Ravn, S. och Jon, N. (2014) ”Introduction: Why a Nordic Anthology on Masculinities and Crime?” i: Lander, I., Ravn, S. och Jon, N. (red.) *Masculinities in the Criminological Field: Control, Vulnerability and Risk-Taking*, s. 1–16. London: Routledge.
- Lappi-Seppälä, T. och Tonry, M. (2011) ”Crime, Criminal Justice, and Criminology in the Nordic Countries”, i: Lappi-Seppälä, T. och Tonry, M. (red.) *Crime and Justice in Scandinavia*, s. 1–32. Chicago: University of Chicago Press.
- Larsson, D. (2009) Fear of crime among the poor in Britain and Sweden, *International Review of Victimology*, 15: 223–254.
- Lauritsen, J., Heimer, K. och Lynch, J. (2009) Trends in the gender gap in violent offending: New evidence from the National Crime Victimization Survey, *Criminology*, 47: 361–399.
- Lehti, M. och Lappi-Seppälä, T. (2014) Cross-Comparative Perspectives on Global Homicide Trends, *Crime and Justice*, 43: 135–230.
- Lehti, M. och Sirén, R. (2018) The impact of alcohol consumption on homicide: A time-series analysis of three Nordic countries, *European Journal of Criminology*, 17: 352–369.
- Lenke, L. (1990) *Alcohol and criminal violence: time series analyses in a comparative perspective*. Stockholm: Almqvist och Wiksell.

- Lenke, L. (2009) ”Ungdomsmissbrukets betydelse för ungdomsbrottslighetens utveckling”, i: *Lenke in memoriam*, s. 141–148. Stockholms universitet.
- Levander, M. T. (2019) ”Betydelsen av moral, självkontroll och exponering för brottslighet bland unga kvinnor och män”, i: Heber, A. och Roxell, L. (red.) *Att odla kriminologi: perspektiv på brott och utsatthet*, s. 157–171. Stockholms universitet.
- Lindström, M. m.fl. (2006) Social capital and neo-materialist contextual determinants of sense of insecurity in the neighbourhood: a multilevel analysis in Southern Sweden, *Health Place*, 12: 479–89.
- Lindström, P. (2015) Police and crime in rural and small Swedish municipalities, *Journal of Rural Studies*, 39: 271–277.
- Ljunggren, J. (2015) *Den uppskjutna vreden. Socialdemokratisk känslopolitik från 1800 till 1980-talet*. Lund: Nordic Academic Press.
- Lundgren, E. (2004) *Våldets normaliseringsprocess*. Stockholm: Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige.
- Lundström, S. m.fl. (2014) Childhood Neurodevelopmental Disorders and Violent Criminality: A Sibling Control Study, *Journal of Developmental Disorders*, 44: 2707–2716.
- Macassa, G. m.fl. (2017) Fear of crime and its relationship to self-reported health and stress among men, *Journal of Public Health Research*, 6: 169–174.
- Mathiesen, T. (2006) *Prison on Trial*. Winchester: Waterside Press.
- Mellgren, C. och Ivert, A-K. (2019) Is women’s fear of crime fear of sexual assault? A test of the shadow of sexual assault hypothesis in a sample of Swedish university students, *Violence Against Women*, 25: 511–527.
- Merton, R. K. (1938) Social Structure and Anomie, *American Sociological Review*, 3: 672–682.
- Messerschmidt, J. W. (1997) *Crime as Structured Action: Gender, Race, Class, and Crime in the Making*. London: Sage.
- Modig, C. (2009) *Aldrig våld – 30 år av svensk lagstiftning mot aga*. Regeringskansliet och Rädda Barnen.

- Moffitt, T. E. och Avshalom, C. (2001) Childhood predictors differentiate life-course persistent and adolescence-limited antisocial pathways among males and females, *Development and Psychopathology*, 13: 355–375.
- Moffitt, T. (1993) Adolescence-Limited and Life-Course-Persistent Antisocial Behavior: A Developmental Taxonomy, *Psychological Review*, 100: 674–701.
- Morgan N. m.fl. (2020) *Trends and Drivers in Homicide. Main Findings*. Home Office: Research Report 113.
- NCK, Nationellt Centrum för kvinnofrid (2010) *Hedersrelaterat våld och förtryck – en kunskaps- och forskningsöversikt*. NCK-rapport 2010:1. Uppsala universitet.
- NCK, Nationellt Centrum för kvinnofrid (2014) *Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*. NCK-rapport 2014:1 Uppsala: Uppsala universitet.
- NCK, Nationellt Centrum för kvinnofrid (2018) *Våld mot hbtq-personer – en forsknings- och kunskapsöversikt*. NCK-rapport 2018:1 Uppsala: Uppsala universitet.
- NCT, Nationellt centrum för terrorhotbedömning (2021) *Helårsbedömning 2021 – sammanfattning*.
- Nilsson, A. (2008) ”Kan man förutsäga brottsligheten? Om kriminologi och framtidsstudier”, i: Alm, S. och Palme, J. (red.) *Fjorton perspektiv på framtiden*, kap. 8. Institutet för Framtidsstudier.
- Nilsson, A., Estrada, F. och Bäckman, O. (2014) Offending drug abuse and life chances a longitudinal study of a Stockholm birth cohort, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 15: 128–142.
- Nilsson, G. (2020) “Towards voluntariness in Swedish rape law: Hyper-medialised group rape cases and the shift in the legal discourse”, i: *Rape in the Nordic Countries: Continuity and Change*, s. 101–119. New York: Routledge.
- Nivette, A. E. (2011) Cross-national predictors of crime: meta-analysis, *Homicide Studies*, 15: 103–131.

- Nofziger, S. (2010) A Gendered Perspective on the Relationship Between Self-control and Deviance, *Feminist Criminology*, 5: 29–50.
- Näsi, M., Tanskanen, M. och Kivivuori, J. (2020) Crime News Consumption and Fear of Violence: The Role of Traditional Media, Social Media, and Alternative Information Sources, *Crime och Delinquency*, 67: 574–600.
- Olds, D. (1998) Long-term effects of Nurse Home Visitation on Children's Criminal and Antisocial Behavior, *Journal of American Medical Association*, 280: 1238–1244.
- Pettersson, J., Strand, S. och Selenius, H. (2016) Risk Factors for Intimate Partner Violence. A Comparison of Antisocial and Family-Only Perpetrators, *Journal of Interpersonal Violence*, 34: 219–239.
- Pettersson, T. (2005) *Polisingripanden vid eget bruk av narkotika. Särbehandlas personer med utländsk bakgrund?* Rapport 2005:2. Stockholms universitet.
- Pettersson, T. (2017) "Utländsk bakgrund och ungdomsbrottslighet", i: Estrada, F. och Flyghed, J. (red.) *Den svenska ungdomsbrottsligheten*, s. 181–205. Lund: Studentlitteratur.
- Pratt, T. C. och Cullen, F. T. (2000) The empirical status of Gottfredson and Hirschi's general theory of crime: A meta-analysis, *Criminology*, 38: 931–964.
- Ring, J. (2017) "Riskfaktorer och brott", i: Estrada, F. och Flyghed, J. (red.) *Den svenska ungdomsbrottsligheten*, s. 93–129. Lund: Studentlitteratur.
- Rostami, A. (2016a) *Criminal organizing: Studies in the sociology of organized crime*. Stockholm: Stockholm University.
- Rostami, A. (2016b) "Våldets betydelse för organisering av kriminella gäng", i: Edling, C. och Rostami, A. (red.) *Våldets sociala dimensioner. Individ, relation, organisation*, s. 167–186. Lund: Studentlitteratur.
- Rostami, A. m.fl. (2018) *Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige*. Forskningsrapport 2018:4. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.

- Rudolph, M. och Starke, P. (2020) How does the welfare state reduce crime? The effect of program characteristics and decommmodification across 18 OECD-countries, *Journal of Criminal Justice*, 68: 1–12.
- Rydén, K. och Fritz, M. V. (2019) ”Kvinnors vägar till missbruk och kriminalitet”, i: Fritz, M. V. och Khoshnood, A. (red.) *Brottslighet och utsatthet i Malmö*, s. 67–81. Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin, I. (2007) ”Whose safety? How the safety issue has informed the Gothenburg’s housing policy”, i: Stangl, W., van Swaaningen, R. och Groxstadtängste, K. S. (red.) *Anxious cities*, s. 279–300. Wien: LIT Verlag.
- Sahlin, I. (red.) (2010) *I trygghetens namn*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Sampson, R. och Laub, J. (2005) ”A General Age-Graded Theory of Crime: Lessons Learned and the Future of Life-Course Criminology”, i: Farrington, D. (red.) *Integrated developmental and life-course theories of offending*, s. 165–181. London: Routledge.
- Sampson, R. (2012) *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sariaslan, A. m.fl. (2013) The impact of neighbourhood deprivation on adolescent violent criminality and substance misuse: A longitudinal, quasi-experimental study of the total Swedish population, *International Journal of Epidemiology*, 42: 1057–1066.
- Sarnecki, J. och Carlsson, C. (2020) *Introduktion till kriminologi. Brottslighetens omfattning, karaktär och orsaker*. Lund: Studentlitteratur.
- Sarnecki, J. (2017) ”Nätverk eller gäng? Medbrottslingenskap hos ungdomar”, i: Estrada, F. och Flyghed, J. (red.) *Den svenska ungdomsbrottsligheten*, s. 149–180. Lund: Studentlitteratur.
- Savolainen, J., Hughes, L. A. och Bjarnason, T. (2013) Cross-National Variation in Socioeconomic Status and Delinquency: A Comparative Study of Adolescents from 26 European Countries, *Comparative Sociology*, 12: 677–704.

- Schclarek Mulinari, L. och Wolgast, S. (2020) *Folkets Husbys trygghetsundersökning 2020. Utsatthet och gemenskap i Järva*. Stockholm: Folkets Husby.
- Schneider, S. (2002). *Predicting Crime: A Review of the Research*. Summary Report. Department of Justice Canada.
- Simmonds, D. m.fl. (2014) Development Stages and Sex Differences of White Matter and Behavioral Development Through Adolescence: A Longitudinal Diffusion Tensor Imaging (DTI) Study, *NeuroImage*, 92: 356–368.
- Sivertsson, F., Nilsson, A. och Bäckman, O. (2019) Participation and Frequency in Criminal Convictions across 25 Successive Birth Cohorts: Collectivity, Polarization, or Convergence? *Justice Quarterly*.
- Skardhamar, T., Aaltonen, M. och Lehti, M. (2014) Immigrant crime in Norway and Finland, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 15: 107–127.
- Skogan, W. (1986) Fear of crime and neighborhood change, *Crime and justice*, 8: 203–229.
- Smirthwaite, G. och Holmberg, C. (2014) Uppbrottstrappan. En modell för intersektionellt socialt arbete med våldsutsatta kvinnor, *Tidskrift för genusvetenskap*, 35: 107–128.
- Smolej, M. och Kivivuori, J. (2006) The Relation Between Crime News and Fear of Violence, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 7: 211–227.
- SOM-institutet (2020) *Förtroende för samhällsinstitutioner i de nationella SOM-undersökningarna 1986–2019*. SOM-rapport 2020:44.
- Spencer, C., Cafferky, B. och Stith, S. (2016) Gender Differences in Risk Markers for Perpetration of Physical Partner Violence: Results from a Meta-Analytic Review, *Journal of Family Violence*, 31: 981–984.
- Stafford, M., Chandola, T. och Marmot, M. (2007). Association Between Fear of Crime and Mental Health and Physical Functioning, *American journal of public health*, 97: 2076–81.
- Statskontoret (2021) *Mäns våld mot kvinnor En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*. 2021:3.

- Steffensmeier, D. och Allan, E. (1996) Gender and Crime: Toward a Gendered Theory of Female Offending, *Annual Review of Sociology*, 22: 459–487.
- Steinberg, L. m.fl. (2017) Around the World, Adolescence is a Time of Heightened Sensation Seeking and Immature Self-regulation, *Developmental Science*, 21.
- Steketee, M., Junger, M. och Junger-Tas, J. (2013) Sex Differences in the Predictors of Juvenile Delinquency Females Are More Susceptible to Poor Environments; Males Are Influenced More by Low Self-Control, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 29: 88–105.
- Strand, S. och Storey, J. (2019) Intimate Partner Violence in Urban, Rural, and Remote Areas: An Investigation of Offense Severity and Risk Factors, *Violence Against Women*, 25: 188–207.
- Sturup, J., Gerell, M. och Rostami, A. (2020) Explosive violence: A near-repeat study of hand grenade detonations and shootings in urban Sweden, *European Journal of Criminology*, 17: 661–677.
- Sturup, J. m.fl. (2018) Increased gun violence among young males in Sweden: A descriptive national survey and international comparison, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 25: 365–378.
- Sturup, J och Rostami, A. (2017) ”Organiserad antagonism: Överlappningen mellan våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet”, i: SOU 2017:67 *Våldsbejakande extremism: En forskarantologi*, s. 99–121.
- Ståhlberg, O. m.fl. (2017) A 3-year follow-up study of Swedish youths committed to juvenile institutions: Frequent occurrence of criminality and health care use regardless of drug abuse, *International Journal of Law and Psychiatry*, 50: 52–60.
- Svedin, C. m.fl. (2015) *Unga sex och Internet – i en föränderlig värld*. Linköpings universitet.
- Svensson, R. och Oberwittler, D. (2021) Changing routine activities and the decline of youth crime: A repeated cross-sectional analysis of self-reported delinquency in Sweden, 1999–2017, *Criminology*, 59: 1–36.

- Söderberg, J. (1993) *Civilisering, marknad och våld i Sverige 1750–1870. En regional analys. Acta Universitatis Stockholmiensis*. Stockholm Studies in Economic History 18. Stockholm: Almqvist och Wiksell International.
- Tham, H. (2001) Law and order as a leftist project? The case of Sweden, *Punishment och Society*, 3: 409–426.
- Tham, H. (2017) ”Tidiga ingripanden som kriminalpolitisk strategi”, i: Estrada, F. och Flyghed, J. (red.) *Den svenska ungdomsbrottsligheten*, s. 309–341. Lund: Studentlitteratur.
- Thorén, T., Tolsheden, I. och Gerell, M. (2020) ”Platser och brott – exempel från nordöstra Göteborg”, i: Gerell M., Hallin, P-O., Nilvall, K., Westerdahl, S. (red.) *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*, s. 268–275. Mapius 26. Malmö universitet.
- Trygghetsberedningen (2020) *Coronapandemin, brottsligheten och rättsväsendets myndigheter*. Regeringskansliet.
- Tulloch, M. (2004) Parental fear of crime: A discursive analysis, *Journal of Sociology*, 40: 362–377.
- Victor, D. (1995) ”Politik och straffsystem – ett drama under utveckling?”, i: Victor, D. (red.) *Varning för straff. Om vådan av den nyttiga straffrätten*, s. 57–77. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Vieno, A. m.fl. (2016) Social capital and fear of crime in adolescence: A multilevel study, *American Journal of Community Psychology*, 58: 100–110.
- Warr, M. (2000) Fear of Crime in the United States: Avenues for Research and Policy, *Criminal Justice* 2000, 4: 451–90. National Institute of Justice.
- Warr, M. och Ellison, C. (2000) Rethinking Social Reactions to Crime: Personal and Altruistic Fear in Family Households, *American Journal of Sociology*, 106: 551–578.
- Westfelt, L. (2001) *Brott och Straff i Sverige och Europa: En studie i komparativ kriminologi*. Stockholms universitet.
- Wikström, P-O. och Wikström, S. (2019) ”Att förklara män och kvinnors brott”, i: Heber, A. och Roxell, L. (red.) *Att odla kriminologi: perspektiv på brott och utsatthet*, s. 135–156. Stockholms universitet.

- Wong, T. M., Slotboom, A. och Bijleveld, C. C. (2010) Risk factors for delinquency in adolescent and young adult females: A European review, *European Journal of Criminology*, 7: 266–284.
- Yates, A. och Ceccato, V. (2020) "Individual and spatial dimensions of women's fear of crime: a Scandinavian study case", *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 44: 277–292.
- Yourstone, J., Eriksson, L. och Westerberg, H. (2015) *Hedersrelaterat våld och förtryck – Kunskapsöversikt och kartläggning av aktörer*. Kriminalvården: Norrköping.
- Österberg, E. och Karlsson, T. (2011) Trends in alcohol consumption and violence in the Nordic countries 1960–2000: Exploring some puzzles, *Contemporary Drug Problems*, 38: 311–329.
- Østergaard, S. V. m.fl. (2015) *På vej mod ungdomskriminalitet: Hvilke faktorer i barndommen gør en forskel?* København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Östlund, E. (2013) "Polisens sökarljus. Etnicitet som urskilningsfaktor i det operativa polisarbetet och hur den ska legitimeras" i: Peterson, A. och Åkerström, M. (red.) *Den sorterande ordningsmakten: studier av etnicitet och polisiär kontroll*, s. 97–123. Malmö: Bokbox förlag.
- Överlien, C. (2007) Barn som upplever pappas våld mot mamma – vad säger forskningen? *Nordisk socialt arbeid*, 27: 238–250.

Vägar till ett tryggare samhälle

Volym 2

DEL BETÄNKANDE AV
TRYGGHETSBEREDNINGEN



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:85

Vägar till ett tryggare samhälle

Samhällets förmåga att ge stöd och skydd åt brottsutsatta

Volym 2

Delbetänkande av Trygghetsberedningen

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:85

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0243-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0244-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Innehåll

VOLYM 1 Samtida och framtida kriminalpolitiska utmaningar

Förkortningar	17
Sammanfattning	19
1 Inledning	27
1.1 Trygghetsberedningen – en arena för diskussion och dialog mellan ledamöter och experter.....	28
1.2 Uppdraget att skapa förutsättningar för en brett förankrad och kunskapsbaserad kriminalpolitik.....	29
1.2.1 En kriminalpolitik som är brett förankrad på flera sätt.....	29
1.2.2 En kunskapsbaserad kriminalpolitik med utrymme för ideologi och värderingar.....	29
1.2.3 Kommitténs arbete med att identifiera utmaningar samt delredovisningens disposition.....	30
2 Kriminalpolitiska utmaningar	33
2.1 En långsiktig kriminalpolitik.....	34
2.2 En brett förankrad kriminalpolitik som tar hänsyn till lokala variationer.....	36
2.2.1 Olika utmaningar i stad och land.....	37
2.2.2 Förtroendet för rättsväsendet behöver upprätthållas i hela samhället.....	39

2.3	Fortsatt internationalisering av samhället och brottsligheten.....	43
2.4	Fortsatt digitalisering av samhället och brottsligheten	44
2.4.1	Digitaliseringen påverkar brottslighetens karaktär och skapar därmed också nya utmaningar.....	46
2.4.2	Internet en arena för hat, hot och kränkningar.....	48
2.5	Omfattande utmaningar i socialt utsatta områden.....	50
2.5.1	Dödligt våld och skjutningar med koppling till kriminella miljöer.....	52
2.6	Mäns våld mot kvinnor	55
2.6.1	Sexualbrott.....	56
2.6.2	Våld i nära relation	58
2.7	Barns och ungas delaktighet och utsatthet för brott.....	60
2.7.1	Barn och ungas delaktighet i brott.....	61
2.7.2	Barn och unga är en brottsutsatt grupp	62
2.8	Ekonomisk och organiserad brottslighet riktad mot välfärdssystemet.....	66
2.8.1	Välfärdsbrottslighetens utmaningar och konsekvenser	67
2.9	Narkotikabrottsligheten	69
2.9.1	CAN spår en ökning av bruket och pekar på behovet av en effektiv vård och att narkotikapolitikens effekter utvärderas.....	70
2.9.2	Den narkotikarelaterade dödligheten har minskat men är alltså högre än i andra länder.....	71
2.9.3	Över hälften av klienterna i Kriminalvården har problem med missbruk av narkotika både före och efter frihetsberövandet	72
2.9.4	Narkotikahandeln pekas ut som ett stort problem i utsatta områden och har stark koppling till gängskjutningar.....	73
2.9.5	Narkotikabruk ökar risken att begå och utsättas för brott	74

2.10	Förändringar i extremistmiljöerna	75
2.11	Hur utmaningarna ska prioriteras bestäms av både ideologiska värderingar och kunskap.....	76
3	Risikfaktorer för brott och förklaringar till brottslighetens utveckling och fördelning	79
3.1	Perspektiv på brottslighetens utveckling.....	81
3.1.1	Förändringar i kontroll- och tillfällesstrukturen	82
3.1.2	Civiliseringsteori	85
3.1.3	Alkoholkonsumtion och brottslighet	87
3.2	Perspektiv på brottslighetens omfattning och fördelning	88
3.2.1	Strukturella socioekonomiska faktorer	89
3.2.2	Social desorganisation och brottslighetens geografiska fördelning.....	92
3.2.3	Allmänprevention och morallbildning genom lagstiftning	97
3.3	Risikfaktorer för brott på individ- och gruppnivå	99
3.3.1	Ålder och brott	99
3.3.2	Psykisk ohälsa och beroendeproblematik.....	103
3.3.3	Kön och brott	104
3.3.4	Utländsk bakgrund.....	106
3.4	Sammanfattande diskussion	110
3.4.1	Gäng- och nätverksbaserad våldsbrottslighet.....	111
3.4.2	Mäns våld mot kvinnor	114
4	Brottslighetens struktur och utveckling	117
4.1	Brottslighetens utveckling – en historisk tillbakablick på stöld och misshandel.....	120
4.1.1	Utvecklingen av misshandel och stöldbrott	121
4.2	Den kända brottslighetens utveckling med fokus på åren 2010 och 2020.....	122
4.2.1	Brottsutsatthet utifrån självrapportundersökningar	123

4.2.2	Utvecklingen av anmälda brott och lagförda personer mellan åren 2010 och 2020.....	128
4.3	Den kända brottslighetens struktur år 2019/2020	138
4.3.1	Brottslighetens struktur enligt själrapportstudier	138
4.3.2	Brottslighetens struktur enligt kriminalstatistiken.....	142
4.4	Utvecklingen på några års sikt.....	147
4.4.1	Kvantitativa prognoser baserade på den historiska utvecklingen	148
4.4.2	Tidigare prognoser över brottslighetens utveckling på lång sikt utifrån omvärldsbevakning	153
4.4.3	Övergripande bedömning.....	156
4.5	Sammanfattande avslutning	156
4.5.1	Brottslighetens struktur år 2020	156
4.5.2	Brottslighetens utveckling med fokus på åren 2010 och 2020	157
4.5.3	Brottsutvecklingen på såväl kort som lång sikt... ..	158
5	Trygghet	159
5.1	Vad är trygghet?	160
5.2	Hur kan man mäta otrygghet och oro?.....	162
5.3	Vem är trygg och vad påverkar?	163
5.3.1	Kvinnors otrygghet ett väl etablerat mönster	164
5.3.2	Otrygghet och skillnader i levnadsförhållanden	166
5.3.3	Områdesmässiga skillnader i rädsla för brott.....	167
5.3.4	Vilken är relationen mellan trygghet och brott?	170
5.3.5	Oro att själv utsättas för olika former av brott... ..	170
5.3.6	Otrygghet och internet.....	171
5.3.7	Oro för närstående en vanlig form av oro	173
5.4	Otrygghet får konsekvenser både på individ- och samhällsnivå	174

5.4.1	Konsekvenser av oro för brott enligt NTU och skolundersökningen om brott	175
5.5	Jämförelse över tid	177
5.5.1	Utveckling av otrygghet i olika samhällsgrupper	179
5.5.2	Utveckling av otrygghetens konsekvenser	180
5.6	Jämförelser med andra länder	181
5.7	Sammanfattande diskussion om kriminalpolitiska trygghetsutmaningar	184
5.7.1	Kvinnors och flickors otrygghet	184
5.7.2	Otrygghet i socialt utsatta områden	184
Särskilt yttrande volym 1		187
Referenser		189
VOLYM 2 Samhällets förmåga att ge stöd och skydd till brottsutsatta		
Sammanfattning		215
6	Inledning	223
6.1	Definition av begrepp	224
6.2	Samhällets skyldigheter gentemot brottsutsatta vilar på internationella avtal	225
6.3	Flera olika aktörer har ansvar för stöd till och skydd av brottsutsatta i Sverige	227
6.4	Att ge brottsutsatta stöd är viktigt av flera skäl	230
6.5	Särskilt utsatta och särskilt sårbara brottsoffer	231
6.5.1	Vissa grupper utsätts mer än andra	231
6.5.2	Sårbarhet bestäms av flera faktorer	232
6.5.3	Stöd till brottsoffer påverkas av samhällets normer	233
6.6	Konsekvenser av brott	234
6.6.1	Konsekvenser av brottsutsatthet bland unga	237

6.7	Brottsutsattas behov.....	237
7	Samhällets stöd och skydd till brottsutsatta.....	241
7.1	Socialtjänstens stöd till brottsutsatta och deras anhöriga..	243
7.1.1	Socialtjänstens stöd till unga brottsutsatta.....	245
7.1.2	Fler brottsoffergrupper kan behöva stöd	247
7.1.3	Kvalitetssäkring och uppföljning av socialtjänstens brottsofferstöd är under utveckling	249
7.2	Hälso- och sjukvårdens har en viktig roll i att uppmärksamma och behandla konsekvenserna av brottsutsatthet.....	251
7.3	Myndigheter i samverkan för att öka upptäckten av våldsutsatthet	252
7.4	Samtalsstöd och stöd via chatt från organisationer i civilsamhället.....	253
7.5	Ekonomisk kompensation till brottsutsatta personer	255
7.5.1	Skadestånd	256
7.5.2	Försäkringsersättning	257
7.5.3	Brottsskadeersättning	258
7.6	Polismyndighetens stöd och skydd till brottsutsatta.....	260
7.6.1	Polismyndighetens informationsskyldighet om stöd till brottsoffer	261
7.6.2	Polismyndighetens förmåga att bedöma risk och förebygga upprepad utsatthet	263
7.6.3	Polismyndighetens arbete med tekniskt skydd av brottsoffer	264
7.7	Skydd till brottsutsatta genom kontaktförbud.....	266
7.7.1	Fyra typer av kontaktförbud	267
7.7.2	Skillnader i landet avseende andelen beviljade kontaktförbud	268
7.7.3	Överträdelser av kontaktförbud	269
7.7.4	Myndigheterna pekar på utvecklingsområden i hur lagen om kontaktförbud tillämpas	270

7.8	Skydd till brottsutsatta genom skyddade boenden.....	270
7.8.1	Tillgången till skyddat boende är överlag god	271
7.8.2	Skyddat boende som insats från socialtjänsten ...	273
7.8.3	Tillgängligheten har ökat över tid men för vissa grupper saknas tillgången till skydd	273
7.8.4	Stadigvarande boende en viktig målsättning	276
7.8.5	Integritet, trygghet, säkerhet och rättssäkerhet på skyddade boenden.....	277
7.8.6	Kvalitetssäkring, uppföljning och tillsyn	278
7.8.7	Barns situation i skyddade boenden	279
7.9	Resultat från Brås kortanalyser om stöd till brottsutsatta.....	281
7.9.1	Sannolikheten att erbjudas ideellt stöd påverkas av olika faktorer.....	282
7.9.2	Vissa uppger att de behövt stöd som inte funnits att tillgå.....	282
7.9.3	Andelen som uppger att de behövt stöd som inte funnits att tillgå har ökat över tid	283
7.9.4	Hatbrottsutsatta och samhällets brottofferstöd.....	284
8	Samhällets ansvar i relation till brottsutsatta under rättsprocessen.....	287
8.1	Brottsutsattas erfarenheter av rättsväsendet – resultat från NTU.....	288
8.1.1	Brottsutsattas erfarenheter av polisen.....	289
8.1.2	Erfarenheter av polisen skiljer sig mellan olika grupper	290
8.2	Information och delaktighet i rättsprocessen	291
8.3	Gott bemötande avgörande för känslan av upprättelse	294
8.3.1	Digitalt bemötande och möjlighet att följa ärenden digitalt är under utveckling.....	295
8.4	Barns rättigheter och särskilda behov i rättsprocessen.....	297
8.5	Målsägandebiträde.....	298
8.6	Vittnesstöd och vittnesskydd.....	300

8.6.1	Vittnesstödsverksamheterna	301
8.6.2	Säkerhet och trygghet i domstolarna	304
8.6.3	Polismyndigheten övergripande ansvar för vittnesskydd	306
8.6.4	Kriminalvårdens ansvar för att skydda förhörspersoner som avtjänar straff i anstalt.....	307
8.6.5	Stärkt sekretess av vittnens personuppgifter.....	308
8.7	En utveckling mot allt fler stora brottmål föranleder diskussion om brottsutsattas upprättelse	309
9	Kommitténs överväganden och förslag.....	311
9.1	Kunskapen om brottsutsattas behov och samhällets insatser behöver utvecklas.....	312
9.1.1	Förstärkt uppdrag till Brottsoffermyndigheten.....	312
9.2	Behov av samlad kunskap om och utveckling av kommunernas brottsofferstöd	317
9.2.1	Kartläggning av kommunernas arbete på brottsofferområdet.....	317
9.2.2	Socialtjänstens brottsofferstöd bör utvecklas genom nationell vägledning.....	320
9.3	Polismyndighetens information till brottsutsatta behöver utvecklas för att nå fram	323
9.3.1	Polismyndighetens information till brottsutsatta bör utvecklas och bli mer situationsanpassad.....	323
9.3.2	Polismyndighetens förmedling av brottsutsattas personuppgifter kan underlättas ..	325
10	Konsekvensbedömning	329
10.1	Inledning	329
10.2	Ekonomiska konsekvenser.....	329
10.2.1	Uppdraget om att förstärka Brottsoffermyndigheten som kunskapscentrum för brottsofferfrågor	329

10.2.2	Uppdragen till Socialstyrelsen att kartlägga, följa upp och ge vägledning avseende kommunernas brottsofferarbete	330
10.2.3	Uppdragen till Polismyndigheten att utveckla informationen till brottsutsatta	331
10.3	Konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet	332
10.4	Övriga konsekvenser	333
Referenser		335
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:32	345
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:8	357
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2021:62	359
Bilaga 4	Utredningens externa kontakter	361

Sammanfattning

Uppdraget¹

Enligt kommitténs direktiv ska ett brottsofferperspektiv genomgående beaktas i analyser av kriminalpolitiska utmaningar och i arbetet med att identifiera behov av åtgärder. Kommittén ska

- utifrån kommitténs bedömning av kriminalitetens utveckling i den första delen av uppdraget analysera vilka konsekvenser utvecklingen kan få vad gäller vem som blir utsatt för brott, var och på vilket sätt
- bedöma i vilken grad det finns förmåga hos berörda aktörer i samhället att ge relevant stöd och skydd.

Kommitténs utgångspunkter och förslagen i korthet

I den första volymen av delbetänkandet beskrivs brottlighetens struktur och utveckling över tid, och i dessa redogörelser belyses även utsattheten för brott i olika grupper i samhället. I denna andra volym har kommittén gjort en genomlysning av samhällets ansvar för och arbete med att ge information, stöd och skydd till personer som utsatts för brott. Redovisningen berör även frågor om samhällets stöd till och skydd av vittnen. Frågor som rör brottsutsattas rättigheter hanteras på flera olika nivåer i samhället och av många olika aktörer. Att många aktörer utför brottsofferstödande arbete gör området svårnavigerat för både brottsutsatta och för dem som arbetar med dessa frågor. Mot denna bakgrund har kommittén lämnat övergripande förslag som ett led i att på sikt skapa en bättre överblick och ett mer sammanhållet och likvärdigt stöd till brottsutsatta.

Kommittén lämnar följande förslag:

¹ Kommittédirektiven framgår i sin helhet i bilaga 1–3.

- Brottsoffermyndigheten bör ges ett förstärkt uppdrag att, i samråd med andra berörda aktörer, systematiskt sammanställa och tillgängliggöra relevant kunskap på brottsofferområdet.
- Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att, i samråd med berörda aktörer, kartlägga kommunernas arbete med att erbjuda stöd och hjälp till den som utsatts för brott och dennes närstående. Socialstyrelsen bör också ges i uppdrag att, i samråd med berörda aktörer, ta fram en utvecklad vägledning för att stödja kommunernas socialtjänster i det brottsofferstödande arbetet.
- Polismyndigheten bör ges i uppdrag att utveckla ett stöd som underlättar för medarbetare vid Polismyndigheten att uppfylla skyldigheten att lämna information till brottsutsatta. Vidare bör Polismyndigheten ges i uppdrag att utveckla den skriftliga information som skickas ut vid brottsanmälan i syfte att göra informationen mer relevant och anpassad till den enskilde. Slutligen föreslår kommittén att regeringen bör utreda förutsättningarna för Polismyndigheten att, med iakttagande av kraven på saklighet och opartiskhet, förmedla uppgifter om brottsutsatta.

Samhällets stöd och skydd till brottsutsatta – i och utanför rättsprocessen

Att bli utsatt för brott kan leda till olika negativa konsekvenser och ibland kan man som utsatt, eller som närstående, ha behov av stöd eller skydd från samhället. I detta delbetänkande görs en genomlysning av olika aktörers ansvar och arbete på brottsofferområdet. I delbetänkandet beskrivs det ansvar som kommunernas socialnämnder har för dem som vistas i kommunen. I detta ansvar ingår även att vid behov ge stöd till dem som utsatts för brott. Vidare beskrivs hälso- och sjukvårdens roll i att uppmärksamma och behandla konsekvenserna av brottsutsatthet, den myndighetssamverkan som bedrivs för att upptäcka våldsutsatthet och det brottsofferstödande arbete som utövas av organisationer i civilsamhället.

Brottsutsatta kan även ha rätt till ekonomisk ersättning, och i delbetänkandet redogörs för olika ersättningsformer: skadestånd, försäkringsersättning och brottsskadeersättning. Delbetänkandet beskriver även Polismyndighetens brottsofferarbete, t.ex. när det gäller att infor-

mera brottsutsatta om möjligheten till stöd vid anmälan av brott. Vidare beskrivs Polismyndighetens ansvar för att göra riskbedömningar och tillhandahålla tekniskt skydd för att förhindra upprepad utsatthet. Andra former av skyddande insatser som samhället tillhandahåller, och som beskrivs i delbetänkandet, är kontaktförbud och skyddat boende.

I delbetänkandet beskrivs också samhällets arbete för att tillgodose brottsutsattas rättigheter under rättsprocessen. Inledningsvis redogörs för resultat från den Nationella trygghetsundersökningen om brottsutsattas erfarenheter av rättsväsendet. Frågor om information, delaktighet och bemötande under rättsprocessen tas därefter upp samt barns särskilda behov i rättsprocessen.

Härutöver redogörs även för det arbete som syftar till att ge stöd och skydd till vittnen. Här beskrivs t.ex. det arbete som Brottsoffermyndigheten bedriver tillsammans med Domstolsverket för att det ska finnas vittnesstöd vid alla tingsrätter och hovrätter i landet. Vidare beskrivs den vittnesstödjande verksamheten som Brottsofferjouren Sverige bedriver. Domstolsverkets arbete med säkerhet och trygghet i domstolarna samt Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med vittnesskydd är andra frågor som behandlas i denna volym.

Utredningens överväganden och förslag

För att minska brottsligheten och öka tryggheten krävs, utöver ett effektivt brottsbekämpande och förebyggande arbete, även ett rättssäkert stöd och skydd till den som drabbas av brott. Att information, stöd och skydd till brottsutsatta och vittnen fungerar, såväl under rättsprocessen som i övrigt, kan bidra till att minska de negativa konsekvenserna av brottsutsatthet. Det kan också bidra till att ge upprättelse för den som drabbats och öka förtroendet för samhället. Det är i sammanhanget viktigt att den information som lämnas är anpassad till mottagaren och att det stöd och det skydd som erbjuds är relevant.

Kriminalitetens utveckling de närmaste åren kommer att påverka vem som blir utsatt för brott och på vilket sätt. De kriminalpolitiska utmaningar som kommittén har identifierat, och som beskrivs i volym 1, är därför relevanta även för utvecklingen av det brottsofferstödjande arbetet.

Kommittén har diskuterat flera olika områden där det finns utvecklingsbehov och där det pågår arbete i utredningar eller i Regeringskansliet. I sitt fortsatta arbete avser kommittén att noga följa utvecklingen på dessa områden. Brottsofferperspektivet kommer att vara en integrerad del i kommitténs fortsatta arbete. I detta delbetänkande, volym två, har kommittén riktat in sig på övergripande frågor i syfte att bidra till en kunskapsbaserad brottsofferpolitik som är hållbar över tid. Nedan följer en redogörelse av förslagen.

Förstärkt uppdrag till Brottsoffermyndigheten

Kommittén föreslår att Brottsoffermyndigheten ges ett förstärkt uppdrag att, i samarbete med andra berörda aktörer, systematiskt sammanställa och tillgängliggöra relevant kunskap på brottsofferområdet. I uppdraget bör ingå att föreslå en modell för regelbunden uppföljning av vilket stöd och bemötande brottsutsatta får från myndigheter och andra aktörer i samhället.

Brottsofferpolitiken bör vara grundad i kunskap om brottsutsattas behov och om de insatser som samhället tillhandahåller. Brottsoffermyndigheten är expert- och kunskapsmyndighet på brottsofferområdet och arbetar för att främja brottsutsattas rättigheter samt uppmärksamma deras behov och intressen. Utöver Brottsoffermyndigheten finns flera andra myndigheter som tar fram kunskap på brottsofferområdet. Kommittén bedömer dock att kunskapen om brottsutsattas behov och vilket stöd som efterfrågas behöver öka och breddas t.ex. till att omfatta fler brottsoffergrupper. Kunskapen behöver även sammanställas, följas upp och spridas på ett systematiskt sätt. En gedigen kunskapsgrund bäddar för en god kompetensutveckling inom berörda myndigheter.

Det finns flera bestämmelser som på olika sätt syftar till att stödja och skydda brottsutsatta och vittnen. Det gäller även ekonomisk kompensation för den som drabbats. Ansvaret är fördelat på flera olika aktörer. Många verksamheter ger också uppskattat och värdefullt stöd till personer som utsatts för brott och stöd under rättsprocessen. Kommittén kan dock konstatera att det är svårt att få en övergripande bild av hur de rättigheter som lagstiftningen uppställer för brottsoffer hanteras i praktiken. Det arbete som bedrivs följs inte alltid upp på ett systematiskt sätt, vare sig på nationell, regional eller lokal nivå.

För att ta ställning till om samhället har förmåga att ge stöd och skydd till brottsutsatta behövs kunskap om vilka stöd- och skyddsbehov som olika grupper av brottsutsatta har. Att löpande följa upp de insatser som brottsutsatta får är viktigt för att få en bild av i vilken utsträckning samhället lever upp till de mål som satts upp. Samhällets aktörer måste ha förutsättningar att vidta relevanta och rättssäkra åtgärder som anpassas till den kunskap och de behov som identifieras.

Kartläggning och utveckling av kommunernas arbete på brottsofferområdet

Kommittén föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag att, i samråd med berörda aktörer, kartlägga kommunernas arbete med att erbjuda stöd och hjälp till brottsutsatta och dennes närstående. Utöver att kartlägga den information och de stödinsatser som erbjuds, bör uppdragen innefatta att kartlägga hur olika insatser följs upp i dagsläget samt att lämna förslag på hur olika insatser borde följas upp framöver. Kommittén föreslår också att Socialstyrelsen ges i uppdrag att, i samråd med berörda aktörer, ta fram en utvecklad vägledning för att stödja kommunernas socialtjänster i det brottsofferstödjande arbetet. Vägledningen bör ta sin utgångspunkt i den ovan föreslagna kartläggningen av kommunernas brottsofferstödjande arbete.

Kommunernas socialnämnder ansvarar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver i de fall de utsatts för ett brott eller när en närstående utsatts för brott. För att veta i vilken mån kommunernas socialnämnder lever upp till sitt ansvar krävs, i ett första steg, samlad kunskap om vilket stöd och skydd som kommunerna erbjuder den som utsatts för brott och dennes närstående. I dag saknas övergripande och systematisk kunskap om vilka brottsofferstödjande insatser som ges av socialtjänsten och hur ofta olika insatser ges. Vägledningen för kommunerna i det brottsofferstödjande arbetet behöver också utvecklas och uppdateras. Vägledningen kan sedan utgöra grund för framtida uppföljande kartläggningar av kommunernas brottsofferstöd.

Även om det brottsofferstödjande arbetet behöver anpassas till lokala problembilder och förutsättningar, bör samhället kunna erbjuda brottsutsatta stöd oavsett var i landet man befinner sig. Kommittén bedömer att ett förbättrat brottsofferstödjande arbete från socialtjans-

ten är ett första steg i att utveckla ett mer koordinerat och sammanhållande brottsofferstöd i samhället i stort.

Genom att arbeta fram olika former av verksamhetsstöd skulle kommunernas brottsofferstödande arbete kunna bli mer likvärdigt och mer tillgängligt för olika grupper i befolkningen. För att skapa förutsättningar för ett kunskapsbaserat och mer enhetligt brottsofferstöd i landet bör de insatser som erbjuds av socialtjänsten även dokumenteras och följas upp.

Polismyndighetens information till brottsutsatta bör utvecklas och bli mer situationsanpassad

Kommittén föreslår att Polismyndigheten ges i uppdrag att utveckla ett stöd som underlättar för medarbetare vid Polismyndigheten att uppfylla skyldigheten att lämna relevant information till brottsutsatta. Härutöver föreslår kommittén att Polismyndigheten ges i uppdrag att utveckla den skriftliga information som skickas ut vid brottsanmälan i syfte att göra informationen mer relevant och anpassad till den enskilde. I uppdraget bör ingå att överväga behovet av ett verktyg för att bedöma vilket brottsofferstöd som den enskilda individen behöver. Ett sådant utvecklingsarbete bör ske i samråd med bl.a. Brottsoffermyndigheten och andra relevanta aktörer på området. Slutligen föreslår kommittén att regeringen bör utreda förutsättningarna för Polismyndigheten att, med iakttagande av kraven på saklighet och opartiskhet, förmedla uppgifter om brottsutsatta. En sådan utredning bör även omfatta frågor om sekretess och skydd av personuppgifter vid digital förmedling av kontaktuppgifter.

Polismyndigheten har en avgörande roll i att säkerställa att brottsutsatta får den information de har rätt till vid en polisanmälan och under förundersökningen. Av Riksrevisionens granskning av effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta framgår att myndighetens ambition att ge information både muntligen och skriftligen inte uppnås fullt ut. Detta indikerar, menar Riksrevisionen, att både styrningen och stödet till medarbetare behöver utvecklas på detta område. Studier har också uppmärksammat att brottsutsatta önskar mer information, samt att informationen ska vara anpassad till olika ärenden.

Ett stort antal medarbetare på olika tjänster inom Polismyndigheten kommer i kontakt med brottsutsatta och har därmed ett informationsansvar, vilket i sig utgör en utmaning för att säkerställa kvaliteten i informationsarbetet till brottsutsatta. Kommittén bedömer att det finns ett behov av att utveckla Polismyndighetens stöd till de medarbetare som har i uppgift att lämna information till brottsutsatta. Vidare bör myndighetens styrning utvecklas för att tydliggöra vilken information som olika medarbetare förväntas ge, på vilket sätt och när. Den skriftliga informationen som skickas ut till personer som polisanmält ett brott behöver utvecklas och anpassas till den enskilde i större utsträckning. Faktorer som kan vara relevanta att beakta är brotts-typ, ålder och var i landet personen i fråga bor.

Polismyndighetens ansvar att informera om vilket stöd som finns att tillgå för brottsutsatta är reglerat i förundersökningskungörelsen, men motsvarande reglering finns inte avseende ansvar att förmedla kontakten till olika stödverksamheter. Detta är däremot ett arbete som Polismyndigheten i viss utsträckning ändå genomför. Kommittén bedömer att det finns ett behov av att underlätta det arbete som i dag görs av Polismyndigheten med att förmedla brottsutsattas kontakt-uppgifter i syfte att ge tillgång till stödinsatser. På så sätt ökas också förutsättningarna för att fler brottsutsatta ska få situationsanpassad information om stöd.

6 Inledning

Den 26 mars 2020 beslutade regeringen att inrätta en parlamenta-risktrygghetsberedning. I kommitténs uppdrag ingår att identifiera vilka viktiga kriminalpolitiska utmaningar som samhället står inför (dir.2020:32). Kommitténs utgångspunkter och tillvägagångssätt beskrivs i volym 1, *Samtida och framtida kriminalpolitiska utmaningar*. Enligt direktivet ska ett brottsofferperspektiv genomgående beaktas i kommitténs analyser av kriminalpolitiska utmaningar och i arbetet med att identifiera behov av åtgärder.

Kommittén ska enligt direktivet

- utifrån kommitténs bedömning av kriminalitetens utveckling i den första delen av uppdraget analysera vilka konsekvenser utvecklingen kan få vad gäller vem som blir utsatt för brott, var och på vilket sätt, och
- bedöma i vilken grad det finns förmåga hos berörda aktörer i samhället att ge relevant stöd och skydd.

I volym 1 beskrivs brottlighetens utveckling, bl.a. utifrån brottsofferundersökningar som belyser utsattheten för brott i olika grupper i samhället. Den första punkten ovan behandlas alltså till stor del i volym 1 i detta delbetänkande. I denna andra volym redovisas en övergripande beskrivning av samhällets ansvar och arbete med brottsofferstöd och skydd av brottsoffer. Redovisningen berör även frågor kring samhällets stöd till och skydd av vittnen. I denna delredovisning uppmärksammas även områden där stödet till och skyddet av brottsoffer och vittnen behöver utvecklas.

För att ta ställning till huruvida samhället har förmåga att ge stöd och skydd till brottsoffer behövs kunskap om vilka stöd- och skyddsbehov som olika grupper av brottsutsatta har. Att följa upp huruvida personer som utsatts för brott faktiskt upplever att de får det stöd

som de behöver är också viktigt för att få en bild av i vilken utsträckning samhället lever upp till de mål som satts upp.

6.1 Definition av begrepp

I texten nedan används både begreppet brottsoffer och brottsutsatt och ingen åtskillnad kommer att göras mellan begreppen, även om det finns vissa nyansskillnader mellan dem. Brottsoffer, menar vissa, är ett något vidare begrepp som även innefattar personer som drabbats av brott, t.ex. i egenskap av anhörig, utan att brottet direkt riktats mot dem (Granström och Mannelqvist 2016, Persson 2004, SOU 1998:40). Andra menar i stället att begreppet brottsoffer är snävare i den meningen att det krävs att man som brottsutsatt genomgått en tolkningsprocess och kommit att själv definiera sig som ett brottsoffer och fått samhället att tolka ens erfarenhet i enlighet med denna definition (Carlsson och Wennerström 2010).

Att vara brottsoffer eller brottsutsatt innebär att någon annan utsatt en för något som kan betraktas som ett brott. Ibland kan det vara så att den som utsatts för handlingen inte själv uppfattar att det rör sig som ett brott i juridisk mening. Mycket av den forskning som finns om brottsoffer och brottsutsatthet är baserad på erfarenheter och händelser som inte i rättslig mening har fastställts som brott. Det är väl känt att en mycket liten andel av alla händelser som samhället betraktar som brott, leder till polisanmälan och än färre till åtal och till en fällande dom. En stor del av det stöd som samhället erbjuder brottsoffer kräver inte heller att en polisanmälan gjorts. Det behöver alltså inte vara fastställt att en person utsatts för ett brott för att den samma ska ha rätt till samhällets stödinsatser. Däremot finns vissa stöd, t.ex. olika former av ekonomisk kompensation, som kräver att en polisanmälan gjorts.

Den juridiska termen målsägande används här när brottsutsattas roll i rättsprocessen beskrivs. Termen målsägande är betydligt snävare än brottsoffer och brottsutsatt och avser enligt 20 kap. 8 § i rättegångsbalken (1942:740) den part som i en rättsprocess har blivit utsatt för ett brott och därmed blivit förnärad eller lidit skada. I samband med polisens skyddsåtgärder benämns brottsoffer som skyddsperson. I lagstiftning som rör brottsoffers rätt till olika former av ersättningar benämns denna grupp som skadelidande. Den senare termen kommer

däremot inte att användas i texten nedan även om frågan om skadestånd och andra ekonomiska ersättningar berörs.

6.2 Samhällets skyldigheter gentemot brottsutsatta vilar på internationella avtal

Samhället har kommit att få ett allt större ansvar att skydda människor från att utsättas för brott. Detta gäller inte minst barn, där samhället har ett ansvar att säkerställa att barn har goda livsvillkor och att skydda dem från olika former av utsatthet, däribland utsatthet för brott.

Samhället har även ett ansvar när människor väl har utsatts för brott. Sveriges och andra länders åtaganden gentemot brottsutsatta grundar sig bl.a. på internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. De internationella bestämmelser som har betydelse för brottsutsattas rättigheter är många. Det första internationella avtal som syftade till att tillvarata brottsutsattas intressen var FN:s brottsofferdeklaration.¹ I Sverige har även Europakonventionen, som definierar generella rättigheter som stater förbinder sig till att respektera, införts som svensk lag.² Flera av dessa rättigheter är relevanta för brottsutsatta. Exempelvis kan den universella rätten till frihet och personlig säkerhet medföra att EU:s medlemsstater behöver vidta särskilda åtgärder i relation till personer som utsatts för brott. Förbudet mot diskriminering gäller också det stöd och skydd som samhället tillhandahåller med anledning av brottsutsatthet samt brottsutsattas medverkan i rättsprocessen. EU har också vidtagit flera åtgärder och antagit ett antal instrument för att stärka brottsoffers rättigheter. År 2012 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem (brottsofferdirektivet). Annan relevant EU-reglering är Rådets direktiv 2004/80/EG om ersättning till brottsoffer (ersättningsdirektivet), Europaparlamentet och rådets direktiv 2017/541/EU om bekämpande av terrorism (terrorismdiriktivet) och Europaparlamentet och rådets förordning 2018/1805 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande. EU har utöver detta utvecklat flera ytterligare instrument för att möta de

¹ FN:s deklaration om grundläggande rättsprinciper för offer för brott och maktmissbruk, 1985.

² Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

särskilda behov som offer för vissa brottstyper har. EU har även tagit fram en strategi om brottsoffers rättigheter som gäller för åren 2020–2025 och som syftar till att dels stärka den brottsutsatta, dels stärka samarbetet för brottsoffers rättigheter (KOM (2020) 258). I strategin identifieras fem centrala områden³ som medlemsländerna bör arbeta med samt behovet av att uppmärksamma vissa särskilt sårbara grupper av brottsoffer, exempelvis kvinnor som blivit utsatt för våld av en närstående, barn, personer med funktionsnedsättning samt personer som blivit utsatta för terroristbrott, människohandel eller hatbrott.

Enligt internationella avtal har brottsoffer rätt till relevant och anpassad information om det rättsliga förfarandet och om sina rättigheter. Brottsoffer har även rätt till lämpligt stöd och skydd och att medverka i den straffrättsliga processen. Brottsoffer har vidare rätt till medkänsla och respekt och att behandlas på ett professionellt och icke-diskriminerande sätt, både i och utanför rättsväsendet (Granström och Mannelqvist 2016). Medan generella mänskliga rättigheter syftar till att skydda individer från att utsättas för brott, tar de mer specifika rättigheterna för brottsoffer snarare sikte på de som redan utsatts för brott och som av den anledningen behöver samhällets stöd och skydd (Doak 2008, Granström och Mannelqvist 2016). Sveriges efterlevnad av brottsofferdirektivet håller på att utvärderas av EU-kommisionen och publicering av resultaten väntas i början av 2022. Victim Support Europe har i en internationell granskning analyserat Sveriges implementering av brottsofferdirektivet. I granskningen pekas en rad utvecklingsområden ut (Victim Support Europe 2019).

Det finns även internationella konventioner som behandlar utsatt-het för specifika former av brott. Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen) som ratificerades av Sverige 2014 innehåller bl.a. krav på stöd och skydd till våldsutsatta samt på utbildningsinsatser riktade till yrkesgrupper som kommer i kontakt med våldsutsatta. Enligt konventionen ska alla ha tillgång till en nationell stödtelefon som är tillgänglig dygnet runt samt till insatsen skyddat boende. Sveriges efterlevnad av konventionen har utvärderats och slutsatsen

³ Dessa områden är (1) effektiv kommunikation med brottsoffer och en säker miljö för anmälan av brott, (2) bättre stöd till och skydd av de mest utsatta brottsoffren, (3) enklare tillgång till ersättning för brottsoffer, (4) bättre samarbete och samordning mellan aktörer som är relevanta för brottsoffers rättigheter samt (5) stärkande av den internationella dimensionen av brottsoffers rättigheter.

är att Sverige på många områden har en progressiv politik på detta område. Däremot har Europarådets expertgrupp om våld mot kvinnor (Grevio) uppmärksammat en rad områden där Sverige rekommenderas att förbättra arbetet mot våld mot kvinnor och våld i familjen (Grevio 2019). Bland annat bör Sverige bli mer effektiv i arbetet för att motverka diskriminering av sårbara grupper av våldsutsatta kvinnor, förbättra samordning och samverkan på ett nationellt plan och i enskilda ärenden, förbättra kunskapsläget genom förbättrad statistik och genom utbildningssatsningar av yrkesgrupper som möter våldsutsatta, samt utöka rättsväsendets utredningskapacitet. Även arbetet med våldsutövare behöver förbättras och göras mer enhetligt i Sverige, enligt Grevios granskning. Istanbulkonventionen är en central utgångspunkt för Sveriges tioåriga nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor som löper under åren 2017–2026 (Skr. 2016/17:10). Flera av de områden som enligt granskningen behöver förbättras i arbetet med våld mot kvinnor och i hemmet är frågor som också uppmärksammas i den svenska nationella strategin.

Sverige har även ratificerat konventionen om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp. Även i denna konvention finns bestämmelser om att de som utsatts för dessa brott har rätt till stöd och skydd.

6.3 Flera olika aktörer har ansvar för stöd till och skydd av brottsutsatta i Sverige

I Sverige har en rad olika myndigheter och aktörer ansvar för att på ett nationellt, regionalt och lokalt plan kartlägga och utveckla arbetet med stöd och skydd till brottsutsatta. Både Brottsoffermyndigheten och Brottsförebyggande rådet (Brå) har uppdrag att ta fram och sprida kunskap på områden som rör brottsutsatta. Brottsoffermyndigheten har specifikt i uppgift att främja brottsoffers rättigheter, uppmärksamma deras behov och intressen samt vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor. Brottsoffermyndigheten ansvarar också för att pröva ärenden om brottsskadeersättning och fördela medel ur brottsofferfonden. Medlen från brottsofferfonden finansierar forskning och brottsofferinriktade projekt med syfte att öka kunskapen om brottsoffer eller att ge bättre bemötande och stöd till brottsoffer och till vittnen.

Jämställdhetsmyndigheten arbetar för att säkerställa att regeringens jämställdhetspolitiska prioriteringar får genomslag i praktiken. En sådan prioritering är att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld ska upphöra. Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) har regeringens uppdrag att höja kunskapen nationellt om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. Också Länsstyrelserna har i uppdrag att implementera regeringens politik i länet och i uppdraget ingår bl.a. att verka för en hållbar social utveckling vilket innefattar tillgång till stöd för den som hamnar i en utsatt situation. Som exempel nämns att Länsstyrelserna ska verka för att utsatta för våld i nära relationer, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål får stöd och att dessa brott förebyggs.

I Socialstyrelsens uppdrag ingår att bistå kommunernas socialnämnder och hälso- och sjukvården med kunskapsstöd, bl.a. i arbetet mot våld i nära relation, hedersrelaterat våld och förtryck, könsstypning, sex mot ersättning samt i arbetet med barn som riskerar att fara illa. Sveriges kommuner och regioner (SKR) är en medlemsorganisation som ger Sveriges kommuner och regioner stöd i arbetet. Även Folkhälsomyndigheten och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) berör i sitt arbete frågor om brottsutsatthet och det stöd som brottsutsatta kan vara i behov av. Det finns även stiftelser och kunskapscentrum som är centrala aktörer för att ta fram och sprida kunskap om brottsutsatta och det stöd och skydd som riktas till olika grupper av brottsutsatta.

Även i det praktiska arbetet med att tillgodose brottsutsattas rättigheter är en rad olika aktörer involverade (detta beskrivs mer utförligt i kapitel 7). Till exempel har kommunernas socialnämnder enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) i uppgift att verka för att brottsutsatta och dennes närstående får stöd. Socialnämnden har ett särskilt ansvar för att kvinnor som blivit utsatta för våld i en nära relation, liksom barn som utsatts för, bevittnat eller på andra sätt upplevt våld av eller mot närstående, får stöd för att förändra sin situation. En särskild utredare har på regeringens uppdrag lämnat förslag till en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47). Utredaren föreslår bl.a. att också personer som blivit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck ska nämnas i den nya socialtjänstlagen, på samma sätt som våldsutsatta kvinnor och barn. Att dessa grupper benämns explicit ska dock, enligt utredningen, inte tolkas som att de är prioriterade framför andra

brottsoffer utan det är individens behov som ska styra socialtjänstens prioriteringar.

Hälso- och sjukvården ska arbeta för att förebygga ohälsa. Hälso- och sjukvården och tandvården har också ett ansvar för att vården håller god kvalitet (se närmare under avsnitt 7.2). Detta ansvar innefattar att ge brottsutsatta vård i de fall det föreligger vårdbehov samt att hänvisa till andra stöd- eller vårdinstanser om de bedömer att den vårdsökande har ett behov av det. Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) har vårdgivaren ansvar att utarbeta rutiner för när och hur frågan om våldsutsatthet ska ställas och ska även ta fram rutiner för hur personalen ska agera när man får kännedom om våldsutsatthet.

Mycket av det stöd som samhället erbjuder brottsutsatta tillhandahålls i praktiken av civilsamhället. I de fall organisationer i civilsamhället utför socialtjänstinsatser enligt socialtjänstlagen regleras dessa insatser i lag med krav på dokumentation och uppföljning.

Polismyndigheten har enligt förundersökningskungörelsen (1947:948) en skyldighet att informera personer som anmäler brott om deras rättigheter att få stöd och skydd, om rätten av få målsägandebiträde eller en stödperson tilldelat sig vid rättegång, om möjligheten att begära skadestånd eller få brottskadeersättning och om hur ärendet fortskrider. Polismyndigheten, och i ett senare skede Kriminalvården, är även skyldiga att, om målsägande så önskar, informera om en anhållen eller dömd person avviker från häkte eller permission, när en dömd person har permission (som inte är övervakad), om ett fängelsestraff omvandlas till intensivövervakning med fotboja och när den dömda släpps efter avtjänat straff. Polismyndigheten har även ett ansvar att skydda brottsutsatta och vittnen vid behov och samtliga polisområden har brottsoffer- och personsäkerhetshandläggare som arbetar med stöd och skydd av brottsutsatta och vittnen.

Personer som utsatts för brott kan även ha rätt till ekonomisk kompensation från gärningspersonen, från försäkringsföretag eller från staten för de skador eller lidande som brottet orsakat eller med anledning av andra konsekvenser, t.ex. inkomstbortfall. Bestämmelser om sådana utbetalningar regleras i olika lagar: socialförsäkringslagen (1999:799), enskilda försäkringsvillkor, skadeståndslagen (1972:207) respektive brottsskadelagen (2014:322). Då en betydande mängd ärenden rörande ekonomisk kompensation vid brott består av försäkringsersättningar

kan näringslivet sägas ha en viktig roll i samhällets förmåga att kompensera personer som utsatts för brott.

6.4 Att ge brottsutsatta stöd är viktigt av flera skäl

Brottsutsatta är rättighetshavare och statens ansvar gentemot denna grupp har ökat över tid. Det finns flera anledningar till att samhället bör arbeta med att tillgodose brottsutsattas, liksom deras anhörigas, behov genom att minska de negativa skadeverkningarna av brottet och genom att förbättra mötet med exempelvis rättsväsendets myndigheter. Att bli utsatt för brott, särskilt när det sker upprepat och i ung ålder, riskerar att medföra olika negativa konsekvenser både på kort och på lång sikt. Att bli utsatt för sexuellt våld är t.ex. förknippat med negativa hälsoeffekter långt senare i livet (NCK 2014). Vidare kan brottsutsatthet även innebära ett trauma som, vid sidan av andra negativa konsekvenser, också ökar risken för att man själv börjar begå brott (Överlien 20017, se även volym 1). Att arbeta med brottsutsatta kan med andra ord även ses som en form av brottsförebyggande arbete. Att arbeta för att minska de negativa skadeverkningarna av brottsutsatthet är en del i folkhälsoarbetet och ett sätt att arbeta för att främja en jämlik hälsa i befolkningen (SOU 2017:47). Också socialtjänsten ska arbeta för att främja jämlika och, enligt förslag från utredningen om en ny socialtjänstlag, även jämställda levnadsförhållanden (SOU 2020:47) och det brottsofferstödande arbetet kan ses som en del i att främja jämlika och jämställda levnadsförhållanden

Under en rättsprocess har målsägande olika rättigheter, som att få vara delaktig, få information samt att bemötas på ett respektfullt sätt. Att rättsprocessen upplevs som respektfull och rättvis, och inte innebär en s.k. sekundär viktimisering, har också positiva effekter på brottsoffers läkandeprocess och påverkar sannolikt det förtroende som människor har för rättsväsendet och för samhället i stort. Att den brottsutsatta medverkar i rättsprocessen förbättrar även utredningen och har visat sig öka sannolikheten att en förundersökning inleds (Brå 2007) och att en anmälan resulterar i ett personupplärat brott (Brå 2008a). Huruvida en person väljer att medverka i en rättsprocess påverkas av flera faktorer. Relationen till gärningspersonen/gärningspersonerna och rädsla för repressalier är två aspekter som har stor påverkan. Rättsväsendets myndigheter kan också underlätta denna med-

verkan för både målsägande och vittnen genom att göra processen förutsägbar med hjälp av information och stöd. Också den fortsatta utvecklingen av rättsväsendets digitalisering behöver ta hänsyn till brottsutsattas behov.

6.5 Särskilt utsatta och särskilt sårbara brottsoffer

6.5.1 Vissa grupper utsätts mer än andra

Brott är ojämnt fördelat i befolkningen och på samma sätt som vissa grupper i större utsträckning begår brott än andra, löper vissa grupper större risk att utsättas för brott. Exempelvis drabbas boende i socioekonomiskt utsatta områden både direkt och indirekt av brottslighet i större utsträckning än personer som bor i mer resursstarka områden. Unga är en grupp som är särskilt utsatt för brott och detta gäller för många olika former av brott. Bland unga är det vidare vissa grupper av unga som är särskilt utsatta. Unga pojkar/män är särskilt utsatta för våldsbrott medan unga flickor/kvinnor är särskilt utsatta för sexualbrott och för våld av en partner. Hbtqi-ungdomar och unga med svaga ekonomiska resurser är också grupper som är särskilt utsatta för brott (Brå 2020a, MUCF 2021). Utsattheten för hot och kränkningar på internet är högre bland unga än bland vuxna, och bland unga uppger flickor en högre utsatthet än pojkar (Brå 2019a). Även utländsk bakgrund påverkar risken att utsättas för brott och det är framför allt gruppen svenskfödda personer med två utrikesfödda föräldrar som uppvisar högre nivåer av utsatthet (Brå 2020a, 2020b).

Olika trygghetsundersökningar och skolundersökningar där människor uppger i vilken utsträckning de utsatts för brott är ett värdefullt kunskapsunderlag som kan belysa brottsutsatthet i olika grupper i befolkningen, men vissa grupper nås sällan av dessa. Små barn är en sådan grupp. Även marginaliserade grupper som hemlösa och personer med missbruk är personer som är särskilt utsatta för brott men vars röster inte finns representerade i trygghetsundersökningar. En liknande problematik finns vid skolundersökningar om brottsdeltagande och utsatthet, där de allra mest utsatta individerna i mindre utsträckning medverkar. Andra grupper, vars utsatthet vi vet lite om, är de som kommer till Sverige t.ex. som flyktingar eller för att arbeta. Slutligen är personer som själva begår brott och som lever i en miljö där mycket brott begås, också en brottsutsatt grupp. I och med att

dessas grupper sällan polisanmäler brott är det viktigt att samhället har strukturer för att fånga upp dessa gruppers brottsutsatthet på andra sätt. Motiven för att göra detta är flera. Samtidigt som det förbättrar och utjämnar livsvillkor är det också ett sätt att förebygga framtida brott och rikta detta arbete mot riskgrupper och riskindivider.

6.5.2 Sårbarhet bestäms av flera faktorer

Mycket av den forskning som finns om brottsoffer utgår från att det finns grupper av särskilt sårbara brottsoffer. I dessa sammanhang avses inte enbart, och kanske inte heller främst, de grupper som är mest utsatta för brott. Med sårbara brottsoffer avses de grupper vars brottsutsatthet får stora negativa konsekvenser och de grupper som, när de utsätts för brott, har svårare att tillvarata sina intressen och rättigheter (Lindgren, Pettersson och Hägglund 2004). Olika former av hatbrott är exempel på brott som får allvarliga konsekvenser för de enskilda individer som drabbas, men också för de grupper i samhället som är måltavla för hatet och som kan uppleva diskriminering och stigmatisering utan att blivit utsatta för direkta hatbrott (Granström, Mellgren och Tiby 2019, Andersson 2018).⁴ Också våld som utövas av en närstående, oavsett om det är en partner eller en annan familjemedlem som är utövare, kan få mycket allvarliga konsekvenser eftersom det ofta sker upprepat och för att gärningspersonen är någon som den utsatta lever med och har olika band till (Holmberg och Enander 2011, Hyden 2012). Om utsattheten sker inom ramen för en hederskontext och de som utövar våldet och kontrollen är föräldrar och syskon blir utsattheten mycket omfattande, bl.a. för att våldet eller förtrycket ofta legitimeras av ett kollektiv (Baianstovu m.fl. 2019, Socialstyrelsen 2019). Den som utsätts kan även vara beroende av den person som utövar våldet, ekonomiskt eller på andra sätt. Det gör det också svårare att söka stöd och skydd från samhället.

Vissa grupper är särskilt sårbara på grund av att de saknar sociala, ekonomiska och politiska resurser att göra sin röst hörd och att förändra sin situation. Marginaliserade grupper är sårbara även utifrån denna aspekt. Även utländska personer som tillfälligt vistas i Sverige på grund av arbete eller som vistas i Sverige illegalt, är ytterligare exem-

⁴ Det finns studier som problematiserar antagandet att hatbrott får allvarligare konsekvenser än brott utan hatbrottsmotiv, se Mellgren, Andersson och Ivert (2017).

pel på grupper som kan betraktas som sårbara utifrån denna aspekt (Litzén 2004, Wergens 2004). Likaså är personer i prostitution eller som utsatts för människohandel exempel på grupper som ofta har begränsade resurser att göra sin röst hörd och som, av olika anledningar, kan befinna sig i situationer som gör det svårare att polisanmäla och söka stöd.

När den traditionella brottsligheten i allt högre grad digitaliseras kan bristande vana och kunskap om dessa arenor innebära en sårbarhet för vissa grupper. Äldre personer med liten vana av internetmiljön kan ha svårt att identifiera ett brottsförsök, exempelvis vissa typer av internetbedrägerier, vilket leder till att brottet fullbordas (Brå 2018a). Begränsad vana och kunskap om den digitala arenan påverkar sannolikt förmågan att förstå hur och när brottet skedde och även förmågan att hantera konsekvenserna av brottet.

Det finns även andra grupper som har svårt att tillvarata sina rättigheter när de drabbas av brott och som av den anledningen är särskilt sårbara. Grupper som av olika anledningar är beroende av andra för t.ex. omvårdnad är ofta även beroende av andra för att synliggöra sin utsatthet. I och med att det inte sällan är personer i dessa människors närhet som är de som utsätter dem för brott blir utsattheten och sårbarheten särskilt påtaglig. Personer med funktionsnedsättning och äldre kan vara sårbara utifrån denna aspekt (Lindgren, Pettersson och Hägglund 2004). Barn och unga är särskilt sårbara både på grund av att de i stor utsträckning utsätts av närstående, att deras ålder gör att konsekvenserna av utsattheten får särskilt allvarliga konsekvenser och på grund av att de i stor utsträckning är beroende av vuxna för att tillvarata sina rättigheter och för att få tillgång till stöd och skydd.

6.5.3 Stöd till brottsoffer påverkas av samhällets normer

I vissa fall betraktas särskilt sårbara brottsoffer också som särskilt skyddsvärda (Granström och Mannelqvist 2016). De kan beskrivas som idealiska offer (Christie 2001) i den meningen att de, när de utsätts för brott, har lätt att få samhällets sympatier och att bli betraktade som brottsoffer. Samhällets syn på vilka grupper som särskilt bör värnas har varierat över tid.

I andra fall gäller snarare det motsatta, att samhället har svårare att betrakta en grupp som brottsoffer på grund av att gruppen uppfattas

som klandervärd eller som att de själva har orsakat sin brottsutsatt-het. Många studier har visat hur brottsofferskapet och samhällets sympatier många gånger är villkorat och att brottsoffer förväntas vara och bete sig på vissa sätt för att få stöd (van Dijk 2009). Sannolikheten för att åtal väcks har visat sig påverkas av huruvida den brottsutsatta ses som endast brottsoffer, som part i en konflikt eller som medskyldig (Diesen 2005). Även stödet från ideella organisationer har visat sig påverkas av liknande gränsdragningar (Ryding 2005). Det innebär att de mest utsatta inte självklart är den grupp som får mest stöd av samhället. Att pojkar och män i mindre utsträckning erbjuds stöd och även själva sällan söker stöd kan delvis bero på att de inte betraktas som brottsoffer av andra och att de även själva har svårt att identifiera sig med denna roll (Burcar 2005, Hansen Löfstrand 2008, Rypi 2012). Kvinnor i missbruk som utsätts för våld av en partner eller närstående är en annan grupp som har lyfts fram som särskilt utsatt (Holmberg, Smirthwaite och Nilsson 2005, Gålnander 2020) och där samhället brister i sitt stöd (Socialstyrelsen 2020a). Också grupper vars utsatthet samhället ofta uppmärksammar, t.ex. kvinnor som utsätts för våld av en partner, behöver förhålla sig till dessa normer om hur brottsoffer förväntas bete sig (Törnqvist 2017).

Uppfattningar om en grupp, eller om en individs beteende, kan alltså påverka kvaliteten på det stöd som samhället erbjuder vid brottsutsatt-het. I vilken utsträckning man ser sig själv som entydigt brottsoffer eller som medansvarig, liksom ens relation till gärningsmannen, verkar också påverka i vilken grad en brottsutsatt individ begär eller förväntar sig stöd (Carlsson och Wennerström 2010).

6.6 Konsekvenser av brott

Att bli utsatt för brott kan leda till en rad olika konsekvenser. Dessa konsekvenser varierar bl.a. beroende på vilket brott man utsätts för men olika individer och grupper påverkas även olika av brott. Att ha blivit utsatt för någon form av brott är en inte helt ovanlig erfarenhet och för de allra flesta är de eventuella reaktioner man får i anslutning till brottet övergående. Att ha blivit utsatt för brott behöver alltså inte vara en livsförändrande erfarenhet. Även i de fall där brottsutsattheten ger upphov till starka känslomässiga reaktioner, är dessa många gånger övergående. De konsekvenser som redogörs för nedan ska alltså inte

tolkas som att de är bestående, även om det i allvarliga fall också kan påverka en person genom hela livet.

Brott kan få både praktiska och ekonomiska konsekvenser. Att drabbas av våldsbrott, i synnerhet när det sker upprepat, har visat sig kunna påverka både den fysiska och psykiska hälsan negativt. I en kartläggning av våldsutsatthet i befolkningen studeras erfarenheter av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld i barndomen och i vuxenlivet (NCK 2014). Att ha blivit utsatt för allvarliga former av sexuellt våld i barndomen eller som vuxen ökar risken för att som vuxen uppleva både fysisk och psykisk ohälsa. Kopplingen mellan utsatthet för allvarligt fysiskt och psykiskt våld och fysisk och psykisk ohälsa är också stark även om utsatthet för dessa brott i vuxen ålder inte leder till försämrade utfall i samtliga studerade mått.

I en undersökning som genomförts av dåvarande Polismyndigheten i Västra Götaland studeras konsekvenser av att utsättas för misshandel och personrån. Av dem som utsatts för dessa brott menar de flesta att de känslomässiga konsekvenserna är de mest påtagliga (Qvarnström och Lindgren 2004). Även lindrigare brott, som inte inneburit någon fysisk skada, kan få psykiska efterverkningar (Socialstyrelsen 2012).

Socialstyrelsen (2012) framhåller att, även om konsekvenserna av brottsutsatthet varierar, finns det några gemensamma drag som ofta återkommer i kriser och krisreaktioner. De konstaterar att vanliga krisreaktioner är

- känslor av övergivenhet och otrygghet,
- förlorad självkänsla,
- behov såväl av närhet och omtanke som av isolering,
- ökad misstänksamhet, allmän panikkänsla,
- koncentrationssvårigheter, svårigheter att förstå och att tolka information,
- känsla av överklighet.

Socialstyrelsen listar även vanliga psykosomatiska reaktioner som kan uppstå till följd av dessa känslotillstånd. Det kan handla om

- fysisk svaghet, förlamningskänsla,
- andningssvårigheter, hjärtklappning,
- aptitlöshet,
- sömnlöshet,
- gråtattacker.

Utöver rädsla och oro, kan känslor som ilska och skam uppstå som en följd av brottet. Det är vanligt att människor själva tar på sig skulden för sin egen brottsutsatthet (Lindgren 2004, Socialstyrelsen 2012). Det kan förstås som ett sätt att göra anspråk på ett aktörskap och därmed försöka ta kontroll över situationen, men det kan även ge upphov till känslor av skam (Socialstyrelsen 2012). Att skuldbelägga sig själv för att man utsatts för brott har uppmärksammats i relation till kvinnor som utsatts för våld av sin partner och i samband med utsatthet för sexualbrott. Men också andra brott, som bedrägerier på nätet, kan göra att man skuldbelägger sig själv vilket ger upphov till känslor av skam, något som bl.a. förekommer bland äldre som utsatts för dessa brott (Brå 2018a).

Negativa känslor kan även uppstå i relation till samhällets stöd, eller brist på stöd, och kan även handla om rättsprocessen som många upplever som stressande (Brå 2009). Detta gäller särskilt de personer som utsatts för hot som en följd av att man polisanmält brottet, men erfarenheterna är inte begränsade till denna grupp.

Det finns flera grupper som, när de utsatts för brott, riskerar att drabbas av mer omfattande negativa konsekvenser än andra. Det kan handla om personer som är beroende av dem som utsätter dem för brott eller att personer som utsatts för hatbrott kan få starka reaktioner som följd i och med att brottet riktar sig mot ens person på ett mer påtagligt sätt än annan brottslighet. Vilka konsekvenser ett brott får kan även vara sammankopplat med en persons, eller en grups, benägenhet att söka och få stöd. I vissa fall kan konsekvenserna bli allvarliga på grund av att man är obenägen att söka stöd på grund av skam eller rädsla för diskriminering mot den grupp man tillhör eller identifierar sig med.

6.6.1 Konsekvenser av brottsutsatthet bland unga

Unga är generellt sett mer brottsutsatta än vuxna. Konsekvenserna av brottsutsatthet kan bli särskilt allvarliga för denna grupp på grund av att de befinner sig i en utvecklingsperiod. Socialstyrelsen (2005) har sammanställt vilka psykiska och emotionella konsekvenser som brottsutsatthet får för unga. I rapporten konstateras att brottsutsatthet exempelvis kan leda till ångest, depression, och andra psykiska problem och att det kan orsaka posttraumatiskt stressyndrom.

För unga bidrar även den miljö som de vistas i till att brottsutsattheten får allvarliga konsekvenser. Ofta utsätts unga i sin hemmiljö, sitt bostadsområde eller i skolan. Det är alltså inte ovanligt att den person som begått brottet finns i den unges närhet, oavsett om det är en jämnårig skolkamrat eller om det är en nära anhörig. Det förstärker risken och oron för att utsättas igen eller att behöva möta gärningspersonen igen (Socialstyrelsen 2005).

Vidare kan brottsutsatthet leda till att man begränsar sitt liv på olika sätt. I Brås skolundersökning som riktar sig till elever i årskurs nio ställs frågor om detta (Brå 2020a). Bland flickor i årskurs nio uppger 56 procent och bland pojkar 46 procent att oro att utsättas för brott medfört någon konsekvens i form av att man undvikit personer, platser, stannat hemma kvällstid eller hållit sig borta från skolan. Av den grupp som uppger att de utsätts för brott eller mobbning under det gångna året är konsekvenserna av oron för brott avsevärt högre oavsett kön.

6.7 Brottsutsattas behov

Variationen i konsekvenser som följer av brott innebär att de behov som brottsutsatta har varierar. Att bli uppmärksammas och lyssnad på har beskrivits som generella behov som gäller för i princip alla som utsätts för brott. Också behovet av emotionellt stöd och information har beskrivits som universellt, vilket även gäller för finansiella behov som kan uppkomma som en följd av brottsutsatthet (Ten Boom och Kuijpers 2012). Socialstyrelsen (2012) uppmärksammar vidare att krisbearbetning i många fall är ett behov för brottsutsatta och för deras närstående. Myndigheten konstaterar även att brottsutsatta ofta önskar information om vilka förutsättningar som finns för ekonomisk kompensation.

Medan personer som utsatts för tillgreppsbrott oftare har praktiska behov och uttrycker ett behov av ekonomisk kompensation t.ex. från försäkringsbolag, har personer som utsatts för olika våldsbrott mer grundläggande behov, menar ten Boom och Kuijpers (2012). Offer för våldsbrott uppger relativt ofta att de har behov av skydd och förebyggande insatser som minskar risken för upprepad utsatthet, alltså att få sitt behov av säkerhet uppfyllt. Medan emotionellt stöd i form av att ha någon att prata med verkar vara något som många brottsoffer upplever ett behov av, finns det även studier som indikerar att detta behov är vanligare bland dem som utsatts för våldsbrott (ibid).

Kunskapen är än så länge relativt begränsad om konsekvenserna av att utsättas för brott på internet och huruvida de som utsätts där har andra behov av stöd och skydd än de som utsätts för brott som inte sker på internet (Jansen och Leukfeldt 2018). Det är dock troligt att det finns en skillnad. Utsatthet på internet skiljer sig på flera sätt från utsatthet i den fysiska verkligheten. Exempelvis är utsattheten inte beroende av att gärningsperson och offer är i fysisk närhet av varandra, utsattheten begränsas därför inte av vare sig geografiska avstånd eller tid på dygnet. Utsattheten kan därmed bli mycket intensiv. En person kan utsättas för många gärningar och av olika gärningspersoner på kort tid, och många personer kan utsättas samtidigt av en och samma gärningsperson. Utsattheten kan också bevittnas av andra som befinner sig på samma digitala plattformar och den kan pågå lång tid efter att det initiala brottet har begåtts (exempelvis när det gäller spridning av kränkande bilder).

Enligt internationella studier upplever personer som utsatts för olika brott på internet (Leukfeldt, Notté och Malsch 2020) och specifikt nätbedrägerier (Cross, Richards och Smith 2016) både känslomässiga, sociala, ekonomiska och praktiska konsekvenser. De utsatta anger samma behov av stöd och information som forskning visar att personer utsatta för traditionell brottslighet har. I studierna jämförs inte om behoven skiljer sig åt mellan dem som utsatts på internet och dem som utsatts i andra sammanhang. Sådana jämförelser har däremot gjorts i internationella studier om utsatthet för mobbing. Studenter som utsatts för mobbing på internet rapporterar i högre grad problem med sin psykiska hälsa, så som sociala problem, ångest och depression, än de som utsatts utanför internet. Studenter som utsatts för mobbing utanför internet upplever å andra sidan mobbningen som mer allvar-

lig och elakare och de anger i högre grad att utsattheten påverkar resten av livet (Campbell m.fl. 2012). De som utsätts för mobbing både på nätet och fysiskt rapporterar i högst grad känslomässiga och sociala problem (Landstedt och Persson 2014, Khong m.fl. 2020).

Flera av de behov som brottsoffer uttrycker att de har enligt ovan refererade studie, är områden svenska myndigheter och civilsamhället arbetar med. För att bedöma vilka insatser som är lämpliga kan faktorer som ålder, kön, utländsk bakgrund, sexuell läggning, könsidentitet och funktionsnedsättning vara av vikt, då de påverkar utsattheten för och konsekvenserna av brott och därmed individens behov (Socialstyrelsen 2012). Socialtjänsten har ett utvecklat arbete för kvinnor som blir utsatta för våld i nära relation. Det finns däremot även andra grupper av brottsoffer som med stor sannolikhet är i behov av stöd sett utifrån vanligt förekommande konsekvenser.

Det behövs därmed mer aktuell kunskap om vilka behov olika grupper av brottsoffer har utifrån en svensk kontext för att veta om de insatser som i dag finns och det sätt varpå rättsprocessen är utformad möter brottsoffers behov i dagens Sverige.

7 Samhällets stöd och skydd till brottsutsatta

Flera olika aktörer arbetar med att erbjuda olika former av stöd och skydd till brottsutsatta. För att samhället ska kunna ge stöd behöver brottet komma till samhällets kännedom. I och med att de flesta brotten aldrig polisanmäls är det viktigt att samhället också har andra strukturer för att uppmärksamma brottsutsatthet. Brottsutsatthet och möjligheten till stöd kan uppmärksammas genom generella eller riktade informationsåtgärder. Det är också viktigt att myndigheter som kommer i kontakt med enskilda i sin verksamhet har kunskap om t.ex. våldsutsatthet för att dessa myndigheter ska ha förmåga att upptäcka våld och annan brottsutsatthet och därmed kunna hänvisa personer till hjälp och stöd. Socialtjänsten och hälso- och sjukvården har en särskilt viktig roll i att upptäcka och uppmärksamma våldsutsatthet och annan brottsutsatthet. Den som utsatts för brott uppsöker inte alltid socialtjänsten eller hälso- och sjukvården utifrån den situationen. Personer kan söka stöd eller vård utifrån andra behov utan att specifikt nämna brottsutsattheten och om man ser till de barn som avlidit till följd av brott, och de vuxna som avlidit till följd av brott av en närstående, vet man att dessa personer ofta haft tidigare kontakter med olika myndigheter utan att utsattheten uppmärksammats (Socialstyrelsen 2018). Det är därför viktigt att socialtjänsten och hälso- och sjukvården är medvetna och uppmärksammar situationer där brottsutsatthet kan finnas med i bilden. Frågan om personen har utsatts för brott kan behöva ställas och Socialstyrelsen har utarbetat kompetensstöd med förslag på hur detta kan göras på ett professionellt sätt (Socialstyrelsen 2016a).

Utöver socialtjänsten och hälso- och sjukvården, betonar Socialstyrelsen (2018) också den viktiga roll som Myndigheten för familjerätt och föräldrastöd, Arbetsförmedlingen och Arbetsmiljöverket har

i arbetet med att uppmärksamma brottsutsatthet eller risk för detta. Även om myndigheterna har olika uppdrag har de till viss del likartade utmaningar då det handlar om att upptäcka våld i nära relationer. Många gånger är det samma personer som de olika aktörerna möter i sin verksamhet och därför är det viktigt att rutinmässigt ställa frågor om våld. Både Socialnämnden och hälso- och sjukvården är aktörer som också arbetar med de konsekvenser och behov som kan uppkomma som en följd av brottsutsatthet.

Polismyndigheten har, vid upprättande av en anmälan om brott, i uppdrag att ge information om en rad förhållanden, bl.a. vilket stöd som finns att tillgå. De gör också en bedömning av skyddsbehov och ger skydd i de fall behovet bedöms finnas.

Organisationer i civilsamhället har nu liksom tidigare en viktig roll i det brottsofferstödande arbetet. Sedan slutet av 1970-talet har kvinnojourer i Sverige arbetat med att ge stöd och skydd åt kvinnor som utsatts för hot och våld, ofta inom ramen för en nära relation. Dessa organisationer fortsätter att ha en avgörande roll i arbetet med just denna brottsutsatta grupp och i dag har många kommuner utvecklat samarbeten med en ideell kvinnojour. Även vid brottsofferjourer och andra organisationer i civilsamhället arbetar människor ideellt för att ge stöd till brottsutsatta, deras anhöriga och till personer som ska vittna i en rättegång.

Disposition

Nedan ges en övergripande bild av det stöd och skydd som finns att tillgå vid brottsutsatthet. Beskrivningen är inte uttömmande men kan ligga till grund för en mer grundlig kartläggning av stöd och skydd till brottsoffer i olika delar av landet. Inledningsvis redogörs för socialtjänstens ansvar och arbete med att ge brottsutsatta och deras anhöriga stöd. Några utvecklingsområden på området uppmärksammas. Därefter berörs hälso- och sjukvårdens ansvar för och arbete med brottsutsatta, liksom andra myndigheters samverkan för att öka upptäckten av våldutsatthet. Sedan ges några exempel på de ideella organisationer som erbjuder samtalsstöd med anledning av brottsutsatthet, följt av en beskrivning av olika former av ekonomisk kompensation som aktualiseras vid brottsutsatthet. Efter dessa olika former av brottsofferstöd beskrivs Polismyndighetens arbete med att ge stöd och skydd

till brottsutsatta. En redogörelse görs här för olika former av skydd som brottsutsatta kan erbjudas, som kontaktförbud och skydd i form av larm samt skyddat boende. Avslutningsvis beskrivs de resultat som Brottsförebyggande rådet (Brå) presenterar i sina rapporter om hur brottsutsatta upplever samhällets stöd och vilka grupper som främst tenderar att erbjudas och få ta del av samhällets stöd när de utsatts för brott.

7.1 Socialtjänstens stöd till brottsutsatta och deras anhöriga

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ansvarar kommunernas socialnämnder för att de personer som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. I 5 kap. 11 § samma lag anges att socialtjänsten ansvarar för att ge stöd och hjälp till personer som utsatts för brott och deras närstående. Kommunernas socialnämnder har även ansvar för att informera om socialtjänstens arbete och erbjuda stöd i sitt uppsökande arbete. Socialtjänsten ansvarar för att de insatser som erbjuds håller god kvalitet och i detta ingår ett bra bemötande (Socialstyrelsen 2012). I 3 kap. 5 § socialtjänstlagen finns en generell bestämmelse om samverkan. Av den framgår att socialnämnden vid behov ska utforma och genomföra insatser i samverkan med andra aktörer. Vidare finns det i 5 kap. 1 a § socialtjänstlagen en särskild bestämmelse om samverkan i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Exempel på brottsofferstödande insatser som kan erbjudas av kommunernas socialtjänster är:

- Samtalsstöd som kan erbjudas av olika aktörer beroende på den enskildes behov.
- Kontaktperson som ska ge stöd till den enskilde i personliga angelägenheter.
- Hjälp vid kontakt med myndigheter och andra aktörer.
- Förmedling av kontakt med frivilligorganisationer och andra aktörer.
- Boende.
- Ekonomiskt bistånd.

Det finns publikationer där socialtjänstens ansvar för brottsutsatta och deras närstående beskrivs såväl som de olika insatser som socialtjänsten kan erbjuda (Carlsson och Wennerström 2010, Socialstyrelsen 2005, 2006, 2012). Genom en vägledande rapport ger Socialstyrelsen (2012) stöd till landets socialnämnder i tillämpningen av socialtjänstlagen vid bedömningar av behov av insatser för brottsoffer och deras närstående. Rapporten syftar även till att ge en allmän orientering om vad brottsutsatthet kan innebära. En aktuell bedömning av Socialstyrelsen (2020b) är att det saknas övergripande och systematisk kunskap om vilka brottsofferstödande insatser som ges av socialtjänsten och hur ofta olika insatser ges.

I vissa kommuner har det inrättats särskilda stödcentrum för brottsutsatta dit även föräldrar och närstående till brottsutsatta kan vända sig för stöd. Av de kommuner som har stödcentrum riktar sig dessa i de flesta fall till unga brottsutsatta (den exakta åldersgruppen varierar). Göteborgs stödcentrum har däremot en bredare målgrupp och riktar sig till både vuxna och unga. De har exempelvis stödgrupper till föräldrar vars barn blivit utsatta för sexuella övergrepp.

I dagsläget finns ingen nationellt samordnande funktion av kommuners arbete med stöd till brottsutsatta. Däremot samarbetar vissa kommuner i avgränsade frågor, t.ex. gällande samverkan i anslutning till Barnahus och avseende insatsen skyddat boende där stöd och skydd på flera håll kan ges i en närliggande kommun. Enligt den s.k. Istanbulkonventionen¹ ska alla ha tillgång till insatsen skyddat boende och under 2021/2022 kartlägger länsstyrelserna kommunernas tillgång till skyddat boende för att säkerställa att alla invånare har tillgång till denna insats (dnr. A2021/01299). Insatsen skyddat boende, liksom utvecklingsbehov kopplade till insatsen, beskrivs mer i avsnitt 7.8.

Liknande lösningar som de ovan nämnda, där flera kommuner är anslutna till och nyttjar en verksamhet, skulle kunna användas i större utsträckning i det brottsofferstödande arbetet. Till exempel skulle detta möjliggöra att en större del av befolkningen får tillgång till kommunala stödcentrum för (unga) brottsutsatta. Det skulle även kunna möjliggöra att verksamheter som Barnahus kunde utvecklas till att omfatta fler målgrupper.

I dagsläget ser omfattningen och utformningen av kommunernas arbete med brottsofferstöd olika ut runtom i landet. Att lokala förut-

¹ Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet.

sättningar och nivå av utsatthet präglar det arbete som utförs i enskilda kommuner är inte konstigt och kan även vara önskvärt. En följd av detta är dock att möjligheten att som brottsutsatt få stöd ser olika ut i landets kommuner. Detta har uppmärksammats av Socialstyrelsen (2020b) som menar att detta understryker behovet av att utveckla både riktlinjer för vad ett kommunalt brottsofferstödande arbete bör bestå av, och mått som kan användas för att göra jämförelser mellan olika kommuner och regioner i syfte att skapa ett mer jämlikt brottsofferstöd.

7.1.1 Socialtjänstens stöd till unga brottsutsatta

Kommunernas socialnämnder har ett särskilt ansvar för de barn som befinner sig i kommunen. Socialtjänsten har också ett särskilt ansvar för barn som far illa eller riskerar att fara illa, t.ex. på grund av att de bevittnat eller blivit utsatta för brott (Socialstyrelsen 2005, 2006; SOU 2020:47). I relation till gruppen barn som bevittnat våld mot en närstående eller blivit utsatta för våld av en närstående finns ett utvecklat arbete inom socialtjänsten. I flera utredningar och rapporter har dock behovet av att stärka barnrättsperspektivet i det stöd som ges till barn uppmärksammats (Barnombudsmannen 2020, Bris och Sveriges Stadsmissioner 2020, SOU 2016:19, SOU 2017:112, SOU 2020:47).

För att stärka det straffrättsliga skyddet för barn som utsatts för att bevittna våld i nära relation infördes den 1 juli 2021 ett särskilt barnfridsbrott. Barnens ställning stärks också generellt bl.a. genom att uppdraget för den som är särskild företrädare för barn enligt lagen om särskild företrädare för barn utvidgas.

I många av landets kommuner finns, som tidigare nämnts, stödcentrum för unga brottsoffer som man kan kontakta för samtalsstöd, för praktiskt stöd och för hjälp i kontakt med exempelvis polis, åklagare och försäkringsbolag. Även unga vittnen kan få stöd vid dessa kommunala stödcentrum. Det är däremot långt ifrån alla kommuner som erbjuder denna specialiserade verksamhet. Kommitténs uppfattning är att tillgången till liknande kommunala stödcentrum skulle behöva öka.

Alla kommuner har enligt 5 kap. 1c § socialtjänstlagen ett ansvar att kunna erbjuda medling om en person under 21 begått ett brott. Tillämpningen av medling regleras i lag (2002:445) om medling med

anledning av brott. Av lagen framgår att medling ska ske i bägge parter intresse och att den tjänar till att minska de negativa följderna av brottet. Mer specifikt syftar medlingen till att gärningspersonen ska få en ökad insikt om konsekvenserna av brottet, och att målsägande får en möjlighet att bearbeta sina upplevelser. Vidare är medling frivilligt för bägge parter, brottet ska vara polisanmält och gärningspersonen ska ha erkänt gärningen eller delaktighet i den. I flera situationer bedöms det däremot vara olämpligt att genomföra medling, bl.a. om personen som begått brott är under 12.

Inom ramen för Barnahusverksamheten samverkar socialtjänsten i många kommuner med andra aktörer, som polis, åklagare, rättsmedicin, barnmedicin och barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Samverkan sker framförallt i det inledande skedet av en förundersökning och i den sociala utredningen. Socialtjänsten har som regel en samordnande roll i detta arbete (Barnafrid 2019). I slutet av 2018 var 222 av landets 290 kommuner knutna till ett av landets 31 Barnahus. Sett till befolkningmängden 2018 hade 85 procent av befolkningen tillgång till ett Barnahus. I Barnafrids granskning av barnahusverksamheten framkommer att verksamheten saknas i Halland, norra Kalmar län, vissa delar av Skåne och i norra Sverige. Sedan 2018 har verksamheten införts på ytterligare platser, exempelvis i Jämtland, men samtliga kommuner är ännu inte knutna till ett Barnahus. Barnahusverksamheten beskrivs mer ingående i avsnitt 8.4 där även vissa utvecklingsområden identifieras.

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) ska socialnämnden erbjuda tillfälliga boenden till personer under 18 år som blivit utsatta för våld och andra övergrepp av sin partner samt till personer som blivit utsatta för hedersrelaterat våld eller förtryck. Dessa boenden bör motsvara de behov av stöd och skydd som individen har (Socialstyrelsen 2020a).

Barn som bor på skyddat boende ihop med en vårdnadshavare har sällan själva fått detta som en insats från socialtjänsten (SOU 2017:112, se vidare avsnitt 7.8.7). Ett av de förslag som förts fram i tidigare utredningar och rapporter för att säkerställa att barns rättigheter tillgodoses är att barn bör ha sitt eget ombud i sin kontakt med socialtjänsten och andra stödverksamheter och myndigheter (Heimer, Näsman och Palme 2017, Maskrosbarn 2012, SOU 2016:19). Det saknas i nuläget svensk forskning och nationella utvärderingar om barnombud och liknande stödande funktioner för barn (SOU 2020:47). Däremot drar

flera statliga utredningar och organisationer som Maskrosbarn och Barnrättsbyrån slutsatsen att barnombud eller barnrättsbyråer fyller en viktig funktion för barn och denna typ av ombud skulle kunna bidra till att barn känner sig mer trygga och delaktiga i kontakten med t.ex. socialtjänsten. Frågan om barnombud har även uppmärksamats i relation till barn som bor i skyddat boende. Utredningen *En hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47) föreslår i sitt slutbetänkande att frågan om behovet av och förutsättningarna för oberoende barnombud bör utredas vidare. Denna fråga skulle exempelvis kunna behandlas inom ramen för den nyligen tillsatta utredningen som ska ta fram en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn (dir. 2021:29).

Utredningen om en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47) pekar även på behovet av att utreda de regler som styr gallring och sekretess för barnakter. I den s.k. Vanvårdsutredningen (SOU 2011:61) uppmärksammas detta särskilt. Frågan om sekretess och gallring för barnakter är dock relevant även i förhållande till barn som utsatts för våld och andra övergrepp i andra sammanhang. Att senare i livet kunna få insyn i de insatser och den kontakt man som barn haft med socialtjänsten är viktigt, även i situationer där man som barn inte varit placerad utanför det egna hemmet. Dagens gallringsbestämmelser kan även försvåra för socialtjänsten att få en inblick i vilka insatser som tidigare getts till ett barn och därmed blir det svårt att få en helhetsbild av barnets tidigare förhållanden.

7.1.2 Fler brottsoffergrupper kan behöva stöd

Som ovan nämnts har socialnämnden ett särskilt ansvar för kvinnor och barn som utsatts för våld av närstående och för barn som bevittnat våld mot närstående. I förslaget till en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47) föreslås vissa omformuleringar i syfte att tona ner inriktningen på specifika målgrupper och i stället betona de insatser som socialnämnden ska erbjuda den enskilde och vad insatserna syftar till. Däremot lyfts fortfarande kvinnor och barn som blivit utsatta för våld av närstående fram som exempel på målgrupper som kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. På samma sätt lyfts personer som är eller har varit utsatta för våld eller förtryck med hedersmotiv fram i förslaget till en ny socialtjänstlag. Att dessa grupper benämns

explicit innebär, enligt utredningen, inte att de är prioriterade framför andra brottsoffer. Det är fortfarande individens behov som ska styra socialtjänstens prioriteringar.

Socialtjänstens brottsofferstödande arbete har i praktiken i stor utsträckning riktats mot kvinnor och barn som utsatts för våld i en nära relation. Att bli utsatt för våld eller andra övergrepp som barn eller att som vuxen utsättas för våld av en närstående innebär ofta att våldet och övergreppen sker upprepat och uppbrottet från en partner eller annan familjemedlem som utsätter en för våld är en svår och riskfylld process. Att socialtjänsten har utvecklat sitt arbete för att möta dessa gruppers behov av stöd är alltså angeläget och i högsta grad motiverat. I nuläget saknas det dock kartläggningar av vilka andra grupper av brottsoffer som socialtjänsten möter som kan vara i behov av stöd till följd av sin brottsutsatthet. Grupper som lyfts fram av Socialstyrelsen som angelägna att uppmärksamma är män som utsatts för våld av en närstående, personer med funktionsnedsättning, personer utsatta för hatbrott och äldre. Även kvinnor med missbruksproblem uppmärksammas återkommande som särskilt utsatta, där socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens kunskap och insatser behöver utvecklas för att kunna ge stöd åt denna grupp, både i relation till missbruket och till eventuell våldsutsatthet (Socialstyrelsen 2011, 2020a). Även digitaliseringen av samhället har gjort oss sårbara för nya typer av brott och i viss utsträckning har utsattheten förändrats (se vidare avsnitt 8.3.1).

Socialtjänsten har ansvar för samtliga personer som vistas i kommunen, och möter även personer som begått brott eller som söker stöd för andra problem än just brottsutsatthet. I och med att det är känt genom forskning att det finns en stor överlappning vad gäller att utöva och utsättas (eller tidigare ha utsatts) för exempelvis våld (Överlien 2007), kan verksamheter som inte direkt riktar sig till brottsutsatta och deras anhöriga också behöva ta detta i beaktande och utveckla sin kunskap för att kunna ge stöd utifrån brottsutsattheten. Personer som utsätter andra för våld kan bära på egna trauman och ha erfarenhet av egen utsatthet. Kommunernas avhoppprogram och behandlingsverksamheter för våldsutövande män eller för personer med missbruksproblem är exempel på verksamheter som inte primärt riktar sig till brottsutsatta, men som ändå möter personer där en stor andel kan antas ha dessa erfarenheter.

I och med att ideella verksamheter som riktar sig till brottsoffer och deras anhöriga sällan möter de personer som själva begår brott, eller har kapacitet att stödja personer i missbruk, kan socialtjänstens möten med socialt marginaliserade grupper ses som en styrka. Målsättningen att göra framtidens socialtjänst mer tillgänglig aktualiserar dock behovet av att kartlägga om det finns grupper av brottsutsatta som socialtjänsten inte når i dagsläget, men som skulle vara i behov av stöd, eller om det finns insatser som behöver utvecklas för att möta brottsutsattas och anhörigas behov.

7.1.3 Kvalitetssäkring och uppföljning av socialtjänstens brottsofferstöd är under utveckling

Arbetet med att ge stöd åt barn och kvinnor som blivit utsatta för våld av närstående, liksom våld och förtryck som utövas i syfte att bevara eller upprätta en person eller en grupps heder, är på många sätt välutvecklat och insatser som skyddat boende följs i någon mån återkommande upp, genom forskning och genom Socialstyrelsens Öppna jämförelser. Det finns dock flera utvecklingsbehov identifierade som rör det stöd och skydd som ges till kvinnor och barn som blivit utsatta för våld och förtryck av en närstående. Det pågår ett arbete med att tydligare definiera insatsen skyddat boende juridiskt och särskilt barns situation i skyddade boenden behöver förbättras (detta berörs även i avsnitt 7.8.1 och 7.8.2). Det finns även ett utvecklingsbehov vad gäller att upptäcka våldsutsatthet i hemmet. Enligt Socialstyrelsens (2018) dödsfallsutredningar har både de barn och vuxna som avlidit till följd av brott (mer specifikt brott av närstående för de avlidna vuxna) haft upprepade myndighetskontakter. Socialstyrelsen menar att dessa myndigheter i vissa fall borde ha uppmärksammat risken för våld och agerat utifrån detta. Socialstyrelsen har, som en följd av sina slutsatser, föreslagit en rad åtgärder som syftar till att utveckla olika myndigheters arbete med att uppmärksamma våldsutsatthet.

Trots dessa identifierade utvecklingsbehov, är kunskapsläget relativt bra vad gäller grupperna våldsutsatta kvinnor och barn. Vad gäller övrigt brottsofferstöd drar Socialstyrelsen (2020b) däremot slutsatsen att kunskapsläget är bristfälligt vad gäller kvaliteten i socialtjänstens stöd till brottsutsatta och deras anhöriga. Det saknas enligt Socialstyrelsen också det vetenskapliga stöd som behövs för att utveckla mått och indikatorer som kan användas i Socialstyrelsens öppna jäm-

förelser för att följa upp socialtjänstens brottsofferstöd. Socialstyrelsen rekommenderar att den vägledning om brottsofferstöd som är från 2012 uppdateras och utvecklas för att tydliggöra hur god kvalitet säkerställs i brottsofferstödet. Socialstyrelsen har även föreslagit mått för att kunna kartlägga socialtjänstens brottsofferstöd och i ett senare skede även följa upp detta stöd på en övergripande nivå. De mått som föreslås av Socialstyrelsen (2020b) berör följande områden:

- Information på kommunens webbplats.
- Tillgänglighet utanför kontorstid.
- Handläggarnas kompetensutveckling.
- Insatser riktade till brottsutsatta.
- Extern samverkan.
- Uppsökande verksamhet.
- Andelen brottsutsatta som fått stöd av socialtjänsten utifrån Brås trygghetsundersökning.

För att utveckla det brottsofferstödande arbetet och säkerställa god kvalitet i socialtjänsten på detta område behövs det, som tidigare nämnts, mer kunskap om vilka brottsoffergrupper som socialtjänsten kommer i kontakt med, vilket stöd de efterfrågar och vilka insatser som ges. De insatser som ges behöver enligt Socialstyrelsen (ibid) dokumenteras och även följas upp och utvärderas. Uppföljningar och utvärderingar behöver också användas för verksamhetsutveckling, något som i dag inte görs i särskilt stor utsträckning enligt Socialstyrelsens öppna jämförelser (Socialstyrelsen 2021). Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har pekat på liknande brister. Utredningen *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47) föreslår att kravet på uppföljning ska förtydligas och att Socialstyrelsen, i nära samarbete med Sveriges kommuner och regioner (SKR), får i uppdrag att ta fram ett förslag på hur myndigheten kan utveckla stödet till kommuner för systematisk uppföljning. Enligt samma utredning behöver också den nationella statistiken, som är en förutsättning och ett verktyg för att socialtjänsten ska kunna arbeta kunskapsbaserat och följa upp resultatet av specifika insatser, utvecklas. Samtidigt lämnar utredningen förslag som innebär att många insatser till brottsutsatta ska kunna ges utan biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen i syfte

att göra dem mer tillgängliga. Därmed kommer insatserna heller inte att omfattas av dokumentationsplikt vilket torde försvåra utvecklingen av kunskapsbaserad praktik. Denna målkonflikt kan vara värd för Socialstyrelsen att uppmärksamma och följa upp.

Det fragmenterade ansvaret för brottsofferstöd och de många aktörer som arbetar med att tillgodose brottsoffers rättigheter påverkar även socialtjänstens arbete. I en granskning genomförd av Victim Support Europe av hur medlemsstaterna implementerat brottsofferdirektivet (2012/29/EU) betonas att det i Sverige saknas en sammanhållen bild av samhällets brottsofferstödande arbete (Victim Support Europe 2019). Även om många aktörer har god kunskap om den lagstiftning och de riktlinjer som styr det egna arbetet, saknas det enligt granskningen kunskap om andra aktörers skyldigheter och arbete. Det konstateras även i granskningen att koordinationen i det brottsofferstödande arbetet skulle behöva stärkas. Denna slutsats relaterar inte specifikt till socialtjänstens arbete men är särskilt aktuell för socialtjänsten i och med det övergripande ansvar som kommunen har för invånarna och för dem som befinner sig i kommunen.

7.2 Hälsa- och sjukvårdens har en viktig roll i att uppmärksamma och behandla konsekvenserna av brottsutsatthet

Målet för hälso- och sjukvården är enligt 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Hälso- och sjukvården ska även arbeta för att förebygga ohälsa enligt bestämmelser i 3 kap. 2 § i samma lag samt enligt 6 kap. patientsäkerhetslag (2010:659) hänvisa till andra aktörer om det bedöms finnas behov av det. Hälso- och sjukvården och tandvården har ansvar för att vården håller god kvalitet enligt 5 kap. 1 § i hälso- och sjukvårdslagen, 3 § tandvårdslagen (1985:125) samt 6 kap. patientsäkerhetslagen. För att kunna arbeta hälsofrämjande krävs ett bredare angreppssätt än att enbart behandla akuta symptom. Att utreda orsaken till symptomen kan vara avgörande för att besvären inte ska upprepas. En potentiell orsak till olika hälsorelaterade besvär är våldsutsatthet och av den anledningen kan frågan om våldsutsatthet behöva ställas. Både Socialstyrelsen och Nationellt Centrum för kvinnofrid (NCK) har utarbetat kompetensstöd med förslag på hur frågan om

våld kan ställas på ett professionellt sätt. Socialstyrelsen (2016a) rekommenderar att mödrahälsovården, psykiatrin och barn- och ungdomspsykiatrin rutinmässigt ställer frågor om våldsutsatthet och att kunskapen utvecklas om våld i nära relationer. Detta då den främsta anledningen till att man inte ställer frågan om våldsutsatthet uppges vara bristande kunskap om ämnet och bristande beredskap för att hantera svaret.

I relation till brottsutsatta ansvarar hälso- och sjukvården för att ta om hand och dokumentera fysiska skador som uppkommit till följd av ett brott och även för att tillhandahålla traumabehandling eller annan behandling av psykologiska konsekvenser av brottsutsattheten. Hälso- och sjukvården ansvarar även för att utfärda rättsintyg där skador som uppkommit till följd av ett brott dokumenteras och som sedan kan ligga till grund för en rättslig bedömning om ett brott begåtts. Rättsintyg utfärdas på begäran från Polismyndigheten eller åklagare.

7.3 Myndigheter i samverkan för att öka upptäckten av våldsutsatthet

I den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2017–2026 understryker regeringen att samhället aktivt och systematiskt måste verka för att öka upptäckten av våld (Skr. 2016/17:10).

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Socialstyrelsen har ett gemensamt regeringsuppdrag 2019–2021 om att förbättra myndigheternas förmåga att upptäcka våld i nära relationer (S2018/03696/JÄM). Under 2019 har myndigheterna utifrån regeringsuppdraget tagit fram en myndighetsgemensam plan för perioden 2019–2021 för att bli bättre på att upptäcka våld i nära relationer. I denna plan har myndigheterna identifierat gemensamma utvecklingsområden och myndighetsspecifika mål. Det myndighetsgemensamma arbetet fokuserar på innehållet i rutiner och metoder, om dessa är kända eller inte samt hur dem kan införas i verksamheterna och följas upp.

7.4 Samtalsstöd och stöd via chatt från organisationer i civilsamhället

En stor del av samhällets brottsofferstöd utförs av organisationer i civilsamhället. Flera olika organisationer erbjuder samtalsstöd eller stöd via chatt till brottsutsatta. Civilsamhället har ofta möjlighet att erbjuda specialiserad och målgruppsanpassad kompetens och ett tillgängligt stöd. Att få vara anonym när man tar kontakt och söker stöd i frågor som kan vara känsliga och ibland förknippade med skam framhålls som avgörande av flera organisationer. Tillgängligheten på chatt och även möjligheten att ge stöd sent på kvällar och helger är också en stor fördel med det stöd som civilsamhället erbjuder. Detta gäller inte minst för gruppen barn och unga.

Brottsofferjouren, som består av drygt 70 lokala jourer, genomförde 98 755 stödsatser år 2020. Brottsofferjouren (2021) uppger att varje stödsökande i genomsnitt får ungefär tre s.k. åtgärder, vilket inkluderar stöd- eller informationssamtal (via, telefon, chatt eller mejl) och andra åtgärder som jouren genomför åt den stödsökande. Antalet stödsökande är drygt 30 000 under ett år (år 2020). I en majoritet av fallen initieras kontakten av Polismyndigheten efter att målsägande tackat ja till detta i samband med polisanmälan. Ungefär två tredjedelar av alla stödsökande är kvinnor/flickor och de flesta är mellan 26 och 64 år. Det vanligaste brottet som man utsatts för är misshandel.

Till Barnens rätt i samhället (Bris) kan barn och unga höra av sig, bl.a. med anledning av brottsutsatthet. Stöd av Bris finns tillgängligt dygnet runt och under 2020 hade man cirka 6 700 samtal eller kontakter som rörde våld, övergrepp eller kränkningar, en ökning med 21 procent jämfört med 2019 (Bris 2021).

Kvinno- och tjejjourer riktar sig till kvinnor och flickor som utsatts för våld och hot. De flesta kvinno- och tjejjourerna är anslutna till någon av de två riksorganisationerna Unizon och Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks). Unizon hade under år 2020 drygt 138 500 stödkontakter. Detta är en markant ökning från föregående år men metoden att samla in statistik har även förändrats (2020 tillfrågas Unizons jourer även om stödkontakter som skett via sms). En stor andel av stödkontakterna, särskilt vid tjej-

jourerna, sker via internet.² Till tjejjourerna kan unga flickor vända sig av olika anledningar och med olika typer av funderingar. En av de vanligaste anledningarna till att kontakta en tjejjour är däremot utsatt-het för våldtäkt eller andra sexuella övergrepp, enligt Unizon.³

De flesta kvinno- och tjejjourer ger också stöd till kvinnor och flickor som utsatts för våld och förtryck som utförs med ett heders-motiv. Det finns även vissa kvinnojourer och andra stödorganisatio-ner som har detta som en specifik kompetens. Exempelvis erbjuder Somaya kvinno- och tjejjour och Terrafem både samtalsstöd och skyddat boende för kvinnor och flickor som utsatts för hedersrela-terat våld eller förtryck. Riksorganisationen Glöm aldrig Pela och Fadime (GAPF) och Elektra erbjuder stöd till både kvinnor/flickor och till män/pojkar som upplever hedersrelaterat förtryck. Även Rädda barnen har en stödlinje och chatt – Kärleken är fri – som riktar sig till personer med upplevelser av hedersrelaterat förtryck dit både flickor och pojkar kan vända sig om de behöver stöd. Akillesjouren är en organisation som arbetar med män som blivit utsatta för våld i nära relationer.

Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL) erbjuder samtalsstöd till hbtqi-personer som utsatts för trakasserier, hot och våld samt till närstående till utsatta hbtqi-personer. RFSL har även skyddat boende i Stockholmsområdet.

Det finns även anhörigföreningar som ger stöd åt anhöriga till per-soner som utsatts för brott. Föreningen Anhöriga för sexuellt utnytt-jade barn (ATSUB) ger stöd till barn, ungdomar och anhöriga som utsatts för sexuellt utnyttjande. Riksorganisationen för anhöriga till våldsdödade (RAV) är ytterligare en förening som riktar sitt stöd till anhöriga och andra närstående.

En del av civilsamhällets brottsofferstödande insatser utförs på uppdrag av socialtjänsten som då också har ansvar för att insatserna utförs med god kvalitet och att de följs upp. Mycket av det stöd som genomförs av organisationer i civilsamhället är dock inte reglerat i lag och det kan därmed vara svårt att överblicka det stöd som ges. Utan en systematisk uppföljning kan det vara svårt för kommunerna, som

² Unizon poängterar att kvinnojourerna tidigt under pandemin försågs med chatt för att kunna nå ut till fler. Många jourer upplevde att de på detta sätt fick kontakt med fler kvinnor som annars inte skulle kontaktat dem. De betonar vikten av att behålla detta som en möjlig kontaktväg även efter pandemin (Trygghetsberedningen 2020).

³ Roks arbetar för tillfället med att bearbeta statistiken för år 2020.

ytterst är ansvariga för att de som vistas i kommunen får stöd och hjälp vid behov, att bedöma om det finns grupper av brottsutsatta som har svårt att få stöd eller om det finns former av stöd som skulle behöva utvecklas.

7.5 Ekonomisk kompensation till brottsutsatta personer

Enligt FN:s brottofferdeklaration (1985) har brottsutsatta rätt till ersättning från gärningspersonen och från staten. Även inom EU regleras vissa frågor om ersättning till brottsutsatta i ersättningsdirektivet (2004/80/EG). I Sverige kan den som varit utsatt för brott få ekonomisk kompensation genom skadestånd, försäkringsersättning och brottsskadeersättning. Utredningen *Ersättning till brottsoffer* (SOU 2021:64), vars uppdrag var att se över vissa regler som gäller brottsoffers rätt till skadestånd och möjligheten att få ut sådan ersättning, har lämnat förslag på höjda nivåer på kränkningersättning, en utvidgad rätt till kränkningersättning för vissa yrkesgrupper och särskild anhörigersättning. Utredningens förslag remissbehandlas för närvarande. Även den offentliga sjukförsäkringen kompenserar för delar av det inkomstbortfall som kan uppstå vid sjukdom eller skada, oavsett om brottsutsatthet är den bakomliggande orsaken. Olika regler gäller för de olika ersättningsformerna och i enskilda fall kan flera ersättningsformer komma i fråga.⁴

Hur stor andel av de anmälda brotten som skulle kunna ge ekonomisk ersättning, men där ersättning inte söks, är svårt att uppskatta. En grov uppskattning av hur stor andel av de anmälda brotten som potentiellt skulle kunna ge rätt till brottsskadeersättning hos Brottsoffermyndigheten har gjorts av Brå (2014). Enligt denna skattning har utbetalningar av ersättningar till brottsoffer (skadestånd, försäkring eller brottsskadeersättning) skett i knappt en fjärdedel av de ärenden där brottsoffret kan ha haft rätt till någon form av ersättning. Brås bedömning är därmed att det finns ett stort antal fall där det hade varit möjligt att söka ersättning men att det inte gjorts (Brå 2014).

⁴ Till exempel kan ett brottsoffer erhålla skadestånd som täcker en del av skadan och därefter få brottsskadeersättning för resterande belopp. Flera ersättningsformer kan även bli aktuella då regler och ersättningsbelopp för skadestånd resp. brottsskadeersättning skiljer sig (Brottsoffermyndigheten 2020).

7.5.1 Skadestånd

Bestämmelser om skadestånd regleras i skadeståndslagen (1972:207). Den som har utsatts för ett brott kan ha rätt till skadestånd för de skador som brottet har lett till. Huvudregeln vid skador som orsakats genom brott är att gärningspersonen ska ersätta brottsoffret för skadan. För att brottsoffret ska få skadestånd från gärningspersonen krävs, om gärningspersonen inte frivilligt betalar detta, att skadeståndet fastställs av domstol. Skyldigheten för gärningspersonen att betala skadestånd fastställs med stöd av skadeståndslagen. Brottsoffret kan framställa ett yrkande om skadestånd i en brottmålsprocess eller genom att ansöka om stämning för skadestånd i en tvistemålsprocess.

Skadeståndet ska i första hand betalas av den dömda gärningspersonen som skadat brottsoffret. Om flera gärningspersoner varit involverade i brottet har domstolen möjlighet att påföra gärningspersonerna ett solidariskt ansvar för betalningen av skadeståndet. Det innebär att brottsoffret kan kräva ut hela skadeståndet från var och en av gärningspersonerna.

Gärningspersonen kan välja att betala skadeståndet till den skadelidande på frivillig väg genom att t.ex. kontakta brottsoffret. En betalning på frivillig väg kan dock ofta innebära praktiska svårigheter för gärningspersonen och därför är det vanligt att det slutar med att brottsoffret begär verkställighet av betalningen hos Kronofogdemyndigheten. I vissa fall kan andra ansvarsobjekt än gärningspersonen behöva ansvara skadeståndsrättsligt för den skada som gärningspersonen orsakat. Ett exempel är att vårdnadshavare till barn kan bli skyldiga att ersätta brottsoffret för den skada som barnet orsakat enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen.

Det nuvarande utbetalningssystemet innebär ett stort mått av delaktighet och ansvar hos brottsoffret att utkräva den ersättning han eller hon har rätt till av domstol. Frågan om hur utbetalningssystem kan förenklas har behandlats i flera utredningar men inte lett till några lagförslag. I utredningen *En ny brottsskadelag* (SOU 2012:26) behandlades denna problematik, liksom möjligheten för staten att betala ut skadeståndet. Utredningen kom dock fram till att en sådan förändring av utbetalningssystemet skulle leda till stora konsekvenser för andra delar av utbetalningssystemet, bl.a. genom att försäkringskyddet vid brott troligtvis skulle försvagas avsevärt. I riksdagen har ett flertal motioner lagts fram där syftet varit att effektivisera utbetalningar

av den ersättning som utgår till brottsoffer (se t.ex. 2009/10:Ju345, 2018/19:1212, 2020/21:3096 och 2020/21:3298). Frågan om ett förändrat utbetalningssystem diskuterades även i utredningen *Ersättning till brottsoffer* (SOU 2021:64), där flera politiska företrädare hade invändningar mot det nuvarande utbetalningssystemet. Kommittén delar uppfattningen att utbetalningssystemet måste vara mer effektivt och att det ska vara enklare att erhålla ersättning som brottsoffer. Frågan om utbetalningssystemet är därmed ett angeläget utvecklingsområde.

7.5.2 Försäkringsersättning

Den som utsatts för brott kan också få ersättning från sitt försäkringsbolag, t.ex. via hem- eller olycksfallsförsäkring eller via arbetsgivarens försäkring i de fall brottet skett i samband med yrkesutövning. En majoritet av de tillgreppsbrott som anmäls till Polismyndigheten avskrivs direkt och det är vidare mycket ovanligt att en misstänkt person kan knytas till ett bostadsinbrott (Brå 2021). Detta innebär att försäkringsföretagens utbetalningar av skadeersättning fyller en viktig funktion för en stor grupp brottsutsatta, främst för dem som utsatts för tillgreppsbrott där möjligheterna till skadestånd – vilket kräver en känd gärningsperson – är mycket begränsade.

Rätten till försäkringsersättning varierar beroende på den enskildes försäkringsvillkor och mellan olika försäkringsbolag, men kräver som regel att brottet polisanmälts samt att det finns dokumentation av t.ex. skador som grund för utbetalning av skadeersättning. Enligt en översikt av branschorganisationen Svensk Försäkring av försäkringar i Sverige har 96 procent av befolkningen en hemförsäkring och antalet försäkrade personbilar och andra motorfordon uppgår till drygt 8 miljoner (Svensk försäkring 2021). Försäkringstäckningen är därmed hög i Sverige. Samtidigt saknar omkring 400 000 personer hemförsäkring och det rättsliga och ekonomiska skydd försäkringen innebär. Av översikten framgår även att det under 2019 inträffade knappt 124 000 skador till följd av brott som täcks av hem-, båt-, företags- och fastighetsförsäkringar, varav 59 000 gällde skador rörande villor och andra bostäder, och omkring 45 000 gällde cykelstöder. Sammantaget utbetalades 1,3 miljarder kronor för skador till följd av dessa brott. Gällande stöder av och ur fordon, visar den senast tillgängliga stati-

stiken (2018) att dessa uppgick till omkring 34 000, för vilket det sammantaget utbetalades 823 miljoner kronor i skadeersättning.

7.5.3 Brottskadeersättning

Om den som utsatts för brott inte kan få ersättning genom skadestånd från gärningspersonen, och det inte heller finns någon försäkring som täcker hela skadan, kan ersättning med stöd av brottskadelagen (2014:322) betalas ut av staten. Denna ersättning betalas ut genom Brottsoffermyndigheten i form av s.k. brottskadeersättning. Brottskadeersättningen kan utgå först sedan alla andra möjligheter till ersättning, som betalning från gärningspersonen eller försäkringsersättning, har uttömts.

Brottskadeersättningen kan i särskilda fall utbetalas till andra än den brottet direkt riktas mot, exempelvis till anhöriga då en person dödsats genom brott. Innan lagändringen som innebar införande av ett särskilt barnfridsbrott, där det blir olagligt att utsätta barn för att bevittna våld i en nära relation, kunde också barn som bevittnat våld få brottskadeersättning utbetald trots att de då inte betraktades som brottsutsatta i juridisk mening. I och med införandet av det nya barnfridsbrottet har detta ändrats. I barnfridsbrottet är det bevittnande barnet målsägande och har därmed rätt till skadestånd och brottskadeersättning på samma sätt som målsägande i övriga brott.

Skadestånd och brottskadeersättning kan betalas ut som ersättning för personskador (fysiska eller psykiska), sak- och förmögenhetsskador samt för kränkning.⁵ För att brottskadeersättning ska utbetalas krävs, som huvudregel, att

- skadan eller kränkningen har uppstått till följd av brott,
- brottet har polisanmälts,
- de sökande i skälig utsträckning har bidragit till att det anmälda brottet kan utredas,

⁵ I praktiken betalas brottskadeersättning mycket sällan ut för sak- och förmögenhetsskador, även om möjligheten finns i vissa situationer.

- gärningspersonens skuld är fastställd genom fällande dom, godkänt strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse,⁶
- ansökan lämnas inom tre år från brottet eller från att det rättsliga förfarandet har avslutats.

Brottsoffermyndighetens hantering av brottsskadeersättning: utveckling och struktur

År 2020 inkom drygt 10 000 ärenden om brottsskadeersättning till Brottsoffermyndigheten och perioden 2011–2020 uppvisar relativt stabila nivåer avseende antalet inkomna eller avgjorda ärenden (Brottsoffermyndigheten 2021, 2019, 2016). En majoritet av dessa ärenden avser vuxna brottsutsatta och de allra flesta ärenden (94 %) rör ersättning för personskador. Könsfördelningen bland de vuxna som ansöker om brottsskadeersättning för personskador är jämn. Bland de ärenden där ansökan gäller barn har andelen pojkar varit högre än andelen flickor under flera år (2016–2020).

Av alla de ärenden som avgjordes under 2020 ledde 44 procent till bifall. Det är ungefär lika vanligt att kvinnor/ flickor ansöker om brottsskadeersättning som män/pojkar. En något högre andel ärenden om ersättning till kvinnor/flickor ledde till bifall (45 %) jämfört med andelen ärenden ledde till bifall som gällde män/ pojkar (41 %).

Vad gäller avgjorda ärenden redovisar Brottsoffermyndigheten statistik uppdelat på olika brottstyper.⁷ Den antalsmässigt största brottstypen under 2020 avsåg skador till följd av våldsbrott. De brottstyper som oftast ledde till bifall var mordbrand (85 %) och övergrepp i rätts-sak (72 %). Dessa brottstyper är dock ovanliga. Vidare ledde en majoritet (mellan 60 och 70 %) av besluten till bifall i ärenden som rörde våld/hot/förgripelse mot tjänsteman, grovt förtal, olaga hot och sexualbrott som inte var våldtäkt. Detsamma gäller ärenden som rörde skador orsakade av rån och utpressning. Knappt hälften (mellan 40 och 50 %) av ärenden som rörde skador av grov stöld, brott mot frihet

⁶ Undantag kan gälla om gärningspersonen är känd men avlidit, lämnat landet eller är yngre än 15 år. I dessa fall räcker det med att gärningspersonen erkänt under polisförhör eller att det utifrån, t.ex. utredningsmaterial och medicinsk dokumentation, kan bedömas som övervägande sannolikt att skadan uppstått genom brott.

⁷ Brottsoffermyndigheten redovisar ärenden som rör skador orsakade av våldsbrott, sexualbrott och brott mot frid och frihet uppdelat på vuxna och barn. För brotten rån, grov stöld, utpressning, mordbrand, våld/hot/förgripelse mot tjänsteman och övergrepp i rätts-sak görs ingen uppdelning mellan vuxna och barn.

och frid som inte är olaga hot, samt försök till mord/ dråp och andra grova våldsbrott, ledde till bifall. För andra brott, så som våldtäkt, mord/dråp och andra grova våldsbrott ledde mellan 30 och 40 procent till bifall.

Enligt Brottsoffermyndighetens årsredovisning för 2020 avgjordes 1 263 ärenden om ersättning för skada av brott mot barn.⁸ Omkring hälften av dessa ärenden ledde till bifall, både för flickor och pojkar. Andelen bifallsbeslut var högst vid ärenden som gällde skador av brott mot frihet och frid, inklusive olaga hot (63 %), och vid sexualbrott, inklusive våldtäkt (58 %).

7.6 Polismyndighetens stöd och skydd till brottsutsatta

Polismyndighetens brottsofferstödjande och skyddande arbete genomförs både inom ramen för myndighetens brottförebyggande, utredande och ingripande verksamhet samt vid Polisens kontaktcentrum (PKC) och av annan personal som upprättar anmälningar. Samtlig personal som kommer i kontakt med brottsutsatta ska ha kompetens att ge ett bra bemötande samt ha tillgång till, och kunna förmedla, relevant och uppdaterad information om de rättigheter och möjligheter till stöd och skydd man har som brottsutsatt. Enligt 13 och 14 §§ i förundersökningskungörelsen (1947:948) har Polismyndigheten ett ansvar att informera om en rad förhållanden, bl.a. om rätten till målsägandebiträde, om möjligheterna att begära skadestånd eller brottsskadeersättning samt om möjligheten att ansöka om rättshjälp och kontaktförbud. Personal ska också ha kompetens att genomföra initiala respektive fördjupade riskbedömningar vid hot om våld på individnivå, samt förmåga att omgående vidta relevanta skyddsåtgärder (Polismyndigheten 2017).

⁸ Avser ärenden om skador orsakade av våldsbrott, sexualbrott eller brott mot frid och frihet.

7.6.1 Polismyndighetens informationskyldighet om stöd till brottsoffer

Polismyndigheten har enligt förundersökningskungörelsen ett ansvar att, i anslutning till att de tar emot en polisanmälan, informera om bl.a. vilket stöd det finns att få för brottsoffer. Denna fråga diskuteras vidare i avsnitt 8.2, där målsägandes rätt till information och delaktighet under rättsprocessen behandlas. Här avgränsas frågan om Polismyndighetens informationskyldighet till att främst beröra informationen om tillgängligt brottsofferstöd.

Det har vid upprepade tillfällen uppmärksammats att Polismyndighetens informationsarbete behöver utvecklas när det rör bl.a. informationen om brottsofferstöd. Av dem som i Brås Nationella trygghetsundersökning (NTU) uppger att de blivit utsatta för något av de brott som i undersökningen definieras som brott mot person är det 29 procent som uppger att de erbjudits stöd från en ideell stödorganisation. Även om polisanmälan avsevärt ökar sannolikheten att erbjudas stöd, är det fortfarande en stor andel som inte upplever att de erbjudits stöd också bland dem som polisanmält brottet. Vidare är det relativt vanligt att personer som utsatts för brott upplever att de faktiskt varit i behov av stöd men att de inte erbjudits eller fått stöd (Brå 2018b).

Polismyndigheten har enbart i uppdrag att ge information om det stöd som finns att tillgå, och inte nödvändigtvis förmedla kontakten mellan brottsutsatt och stödorganisation. I en granskning av Victim Support Europe av den svenska implementeringen av brottsofferdirektivet påpekas att lagstiftningen som reglerar Polismyndighetens ansvar att ge information till brottsutsatta om vilket stöd som finns tillgängligt är svag och skulle behöva förtydligas (Victim Support Europe 2019). I nuläget kan myndigheten leva upp till sitt ansvar enbart genom att nämna att det finns stöd att tillgå, vilket enligt den ovan nämnda granskningen inte anses vara tillräckligt för att leva upp till brottsofferdirektivet och målsättningen att underlätta för brottsutsatta att komma i kontakt med stödorganisationer.

Riksrevisionens (2021) granskning av Polismyndighetens informationsarbete till brottsutsatta visar att frågan om styrning och stöd till medarbetare är central för att myndigheten ska kunna leva upp till målsättningen att brottsutsatta ska få situationsanpassad information om stöd. Det finns stora regionala skillnader i hur frågan om att hänvisa

brottsutsatta till någon stödverksamhet hanteras inom Polismyndigheten. Myndigheten har lagstadgat ansvar att informera om vilket stöd som finns att tillgå för brottsutsatta, men som tidigare nämnts finns inget krav på också förmedla kontakten till olika stödverksamheter. Detta är däremot ett arbete som Polismyndigheten i viss utsträckning ändå genomför. Polismyndighetens hänvisningar har generellt sett minskat över tid. Efter att myndigheten fått lagstadgat ansvar att informera om brottofferstöd i anslutning till en polisanmälan, ökade hänvisningarna år 2012 till en nivå där nära 5 procent av alla anmälningar hänvisades vidare till Brottsofferjourens brottofferstöd. Därefter minskade hänvisningarna till Brottsofferjouren Sverige och låg år 2018 på 2,4 procent. Riksrevisionen konstaterar att många olika funktioner inom Polismyndigheten har i uppgift att förmedla information till brottsutsatta och att medarbetarnas utbildning och kompetens inte alltid motsvarar de krav som ställs. Vidare menar Riksrevisionen att Polismyndigheten behöver införa rutiner med tydlig ansvarsfördelning (vem som ska informera om vad, samt när och hur denna information ska förmedlas) som säkerställer att brottsutsatta får den information som de behöver under ärendets gång.

Ett sätt att underlätta arbetet med att förmedla kontakten mellan brottsutsatta och stödverksamheter är, bl.a. enligt Polismyndigheten, att skapa ett elektroniskt system som underlättar att överföra kontaktuppgifter till de personer som tackat ja till att bli kontaktad av en stödorganisation. Detta finns inte i nuläget men i det fall ett sådant digitalt system införs bör hänsyn tas till frågan om sekretess och skydd av personuppgifter, något som särskilt lyfts fram som viktigt av utredningen *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring* (SOU 2021:35) i relation till frågan om vittnen. I förmedlingen av information behöver man även iaktta frågan om samtycke från den brottsutsatta (både vad gäller att dennes personuppgifter lämnas ut och att hänvisning görs till den specifika brottofferstödande organisationen) samt kravet på saktlighet och opartiskhet som enligt Polismyndigheten försvårar implementeringen av ett digitalt system.

7.6.2 Polismyndighetens förmåga att bedöma risk och förebygga upprepad utsatthet

I samband med att en anmälan om brott tas emot ska en initial bedömning göras av risken att den brottsutsatta ska drabbas av våld eller hot om våld igen. En sådan bedömning ska göras oavsett vilket brott som anmäls, men det är särskilt viktigt vid anmälan om brott där risken för upprepad utsatthet är hög, som vid anmälan om partnervåld. En initial riskbedömning måste kunna göras oavsett var och när en polisanmälan om brott tas emot. Det är därför viktigt att varje polisinställning som är skyldig att ta emot och upprätta en anmälan har den kompetens som krävs för att göra en sådan bedömning (Polismyndigheten 2017).

I en kartläggning av Polismyndighetens arbete med tekniskt skydd av brottsutsatta framkommer dock att kompetensen att genomföra riskbedömningar varierar hos dem som upprättar anmälningar. Det finns därmed en risk för systematiska brister i hur riskbedömningar avseende hot och våld görs i samband med en anmälan om brott. Vid tiden för Brås (2015a) kartläggning provade man i tio län ett nytt stöd, kallat Rationell anmälningsrutin (RAR), i det system där brott och händelser skrivs in. Det nya stödet skulle införas nationellt i slutet av 2014 och innebär att den som tar upp en anmälan om vissa brottstyper måste svara på en fråga i systemet om det finns en hotbild som kräver ytterligare åtgärder. I de län där stödet provades fanns det en större tilltro bland tillfrågade poliser, än i andra län, att behov av stöd och skydd uppmärksammandes på ett systematiskt sätt i samband med anmälan om brott. I en annan intervjustudie framkom att frågan i RAR upplevdes som otydlig och att instruktionerna om hur bedömningen ska göras var bristfälliga (Mellgren m.fl. 2012). Enligt studien bedömde anmälningsupptagare, oftare än brottoffersamordnare, att det fanns en hotbild. Det gällde särskilt de anmälningar som togs emot via telefon av Polisens kontaktcenter.

Om den initiala riskbedömningen pekar på att det finns risk för hot eller våld kan det bli aktuellt med en strukturerad riskbedömning.⁹ En sådan riskbedömning genomförs av utbildad personal vid Polismyndighetens särskilda brottsoffer- och personsäkerhetsverk-

⁹ Riskbedömningsinstrumenten som Polismyndigheten använder är SAM (Stalking Assessment and Management) vid stalkning, SARA (Spousal Assault Risk Assessment guide) för att bedöma risken för upprepat partnervåld, samt PATRIARK vid bedömningar av vilka skyddsåtgärder som kan behövas i ärenden som rör hedersrelaterat våld.

samhet. Dessa båda bedömningar kan sedan kompletteras ytterligare med en fördjupad riskbedömning. Behov av en fördjupad riskbedömning kan exempelvis föreligga i fall som rör grov organiserad brottslighet, hedersrelaterad brottslighet eller gränsöverskridande brottslighet. Sådana bedömningar genomförs av analytiker vid regionens underrättelseenhet. Riskbedömningarna utgör underlag för bedömningen av skyddsbehov hos den brottsutsatta. I de fall det bedöms finnas ett skyddsbehov inleds ett skyddsärende.

Utvärderingar visar att träffsäkerheten i Polismyndighetens riskbedömningar varierar och att rutinerna kring vilka åtgärder som ska vidtas kan behöva ses över och systematiseras (Mellgren m.fl. 2012, Strand m.fl. 2016).

7.6.3 Polismyndighetens arbete med tekniskt skydd av brottsoffer

I april 2010 gav regeringen dåvarande Rikspolisstyrelsen (RPS) i uppdrag att säkerställa att de som är utsatta för förföljelse och hot kan erbjudas larm- och skyddspaket (Ju2010/2309/KRIM). I regleringsbrevet för 2014 fick Brå i uppdrag att följa upp hur dessa larm och skyddspaket använts och fungerat.

Den tekniska utrustningen som Polismyndigheten kan tillhandahålla utgörs av en larmtelefon med avlyssningsfunktion och en inspelningsenhet för fast telefon. I vissa fall kan skyddspersonen också få ett direktnummer till larmcentralen inprogrammerat i sin privata mobiltelefon.

Brås (Brå 2015a) bedömning var att antalet larmtelefoner vid undersökningstillfället täckte det kända behovet, men det uttrycktes en osäkerhet om huruvida behovet alltid upptäcks och uppmärksammas (se ovan om initiala riskbedömningar). Inspelningsenheterna användes mycket sällan, det huvudsakliga motivet till det var att de upplevdes som utdaterade eftersom de skulle kopplas till fast telefon. De akustiska larmen användes framförallt i fall där hotbilden inte var tillräckligt hög för att motivera en larmtelefon. Brås generella bedömning var att Polismyndigheten kunde erbjuda denna form av skydd i ganska hög utsträckning.

Användning av larmtelefon varierar i landet

Brås (2015a) kartläggning visar på skillnader i landet med avseende på hur många larmtelefoner som lånats ut under den studerade perioden (2010–2013), både totalt och per 100 000 invånare. Om dessa skillnader framför allt beror på skillnader i tilltron till den tekniska och skyddande funktionaliteten, skillnader i skyddsbehov i olika delar av landet eller skillnader i bedömningen av vad som krävs för att låna ut en larmtelefon kunde däremot inte fastställas. Det är troligt att flera förklaringar har relevans. Brå bedömer att det finns en ambition att göra så enhetliga och strukturerade bedömningar som möjligt, men i intervjuer framkom samtidigt att det förekom att man också förlitade sig på magkänsla och förtrogenhetskunskap när bedömning om larmtelefon skulle göras.

Larmet har viss betydelse för polisens förmåga att skydda den som hotas

Utöver att kartlägga användningen av det tekniska skyddet, har Brå också haft i uppdrag att bedöma vilken betydelse som utrustningen haft för att avvärja fara, m.a.o. om det tekniska skyddet förbättrade Polismyndighetens förmåga att tillhandahålla skydd. I Brås (2015a) genomgång av myndighetens händelserapporter rörande skarpa larm gick det inte att enkelt läsa ut hur stor faran var och om Polismyndighetens agerande lett till att faran avvärjts. I flera av händelserapporterna framgår dock att den hotande hunnit avlägsna sig från platsen innan polisen anlät. Det framgår däremot inte om larmandet haft någon betydelse för att den hotande ska ha avlägsnat sig. I enkäter till personer som haft larmtelefon svarar hälften att larmet avvärjde den fara som de befann sig i när de tryckte på larmet, den andra hälften svarade att larmet delvis avvärjt faran. I intervjuer med personer som tidigare haft larmtelefon berättar de som larmat att polisen varit snabbt på plats, snabbare än om man larmar på via 112. Larmtelefonen uppfattas vidare som avgörande för att alls kunna larma och för att polisen på så sätt skulle kunna gripa den som hotar och skydda den hotade. Däremot fungerade inte GPS-positioneringen helt, den utsatta fick därför själv ange var hen befann sig, något som inte hade varit möjligt i ett ännu mer utsatt läge.

Larmtelefon och kontakten med samordnare har stor betydelse för den utsattas känslan av trygghet och stöd

Brå (2015a) beskriver att antalet skarpa larm är relativt få i förhållande till hur många larmtelefoner som lånas ut. I intervjuer framgår samtidigt att larmet haft en stor, och ibland avgörande, betydelse för de utsattas känsla av trygghet och möjlighet att gå vidare och återanpassa sig till ett normalt liv. Att få låna en larmtelefon har gett en känsla av att bli trodd och tagen på allvar, vilket varit stärkande. Flera av dem som haft larm anser att larmet visserligen inte utgör ett skydd i sig, men menar samtidigt att möjligheten att kunna larma och påkalla uppmärksamhet vid behov ändå har ingivit en känsla av trygghet. I samband med att man får låna en larmtelefon får man också en kontaktperson. Samtliga skyddspersoner i Brås kartläggning uppger att den kontakten, och det faktum att någon följer upp ens ärende, varit mycket viktig. Alla vittnar om att de fått en bra bemötande vilket också stärkt den utsattas förtroende för Polismyndigheten.

7.7 Skydd till brottsutsatta genom kontaktförbud

Kontaktförbud syftar till att förebygga hotfulla och farliga situationer. Beslut om kontaktförbud fattas av Åklagarmyndigheten eller i domstol. Vem som helst kan ansöka om kontaktförbud för sin eller annans räkning, antingen hos Polismyndigheten eller direkt hos Åklagarmyndigheten. Det vanliga är dock att ansökan görs i samband med en polisanmälan om brott. Lagens tillämpningsområde är brett, men i praktiken utfärdas kontaktförbud oftast för att skydda en kvinna från en man som hon tidigare haft en parrelation med. I 62 procent av de ärenden som ingick i Åklagarmyndighetens (2011/2020) granskning var parterna nuvarande eller före detta partners med eller utan barn. Den totala andelen ärenden där parterna var närstående uppgick till 75 procent. Av skyddspersonerna i dessa ärende var 80 procent kvinnor och av förbudspersonerna, alltså de personer som förbudet avses gälla, var 86 procent män.

Handläggningen av en ansökan om kontaktförbud ska ske skyndsamt, ett beslut ska kunna meddelas inom en till två veckor från det att en ansökan om kontaktförbud kommit in, beroende på vilken typ av kontaktförbud som avses (Åklagarmyndigheten 2020a).

Inför ett beslut om kontaktförbud görs en risk- och proportionalitetsbedömning. Det som bedöms är om det på grund av omständigheterna i det enskilda fallet finns en klar och konkret risk för att förbudspersonen ska utsätta skyddspersonen för brott, förföljelse eller andra allvarliga trakasserier. Dessutom bedöms om skälen uppväger de konsekvenser ett kontaktförbud innebär för förbudspersonen.

Regeringen har i propositionen *Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer* (prop. 2020/21:217) föreslagit att straffet för överträdelse av kontaktförbud skärps. Mindre allvarliga överträdelser av kontaktförbud ska inte längre vara fria från straff utan i stället straffas med böter. I propositionen föreslås också att ett utvidgat kontaktförbud ska kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning som en förstahandsåtgärd. Vidare föreslås att det s.k. väsentlighetskravet för kontaktförbud avseende en gemensam bostad och för särskilt utvidgat kontaktförbud tas bort. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

7.7.1 Fyra typer av kontaktförbud

Det finns olika typer av kontaktförbud som innebär olika grader av förbud och skydd. Ett *ordinärt kontaktförbud* innebär att förbudspersonen inte aktivt får ta någon kontakt med skyddspersonen. Förbudet omfattar både personliga och elektroniska kontakter, samt handlingar som syftar till att påkalla skyddspersonens uppmärksamhet eller skapa indirekt kontakt. Om ett ordinärt kontaktförbud inte bedöms vara tillräckligt kan ett *utvidgat kontaktförbud* meddelas. Skillnaden mellan ett ordinärt och utvidgat kontaktförbud är att det senare även avser förbud att uppehålla sig på specifika platser där skyddspersonen brukar uppehålla sig. Det vanligaste är att ett ordinärt kontaktförbud utfärdas först, och att man sedan avvaktar erfarenheterna av det. Om förbudspersonen fortsätter att kontakta skyddspersonen trots det ordinära kontaktförbudet kan beslut fattas om att utvidga förbudet.

Sedan den 1 juli 2018 kan ett utvidgat förbud förenas med villkor om elektronisk övervakning (fotboja) (prop. 2017/18:81). Ett sådant villkor blev första gången möjligt i och med en lagändring 2011, men då endast i kombination med ett särskilt utvidgat kontaktförbud (prop. 2010/11:45). Ett *särskilt utvidgat kontaktförbud* innebär att för-

budspersonen förbjuds att uppehålla sig inom ett större geografiskt område än vid ett utvidgat kontaktförbud.

En granskning visade att under perioden 2011–2013 hade endast två beslut fattats om särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om fotboja (Brå 2015b). För att stärka skyddet mot trakasserier och förföljelse utökades alltså möjligheten att villkora kontaktförbud med fotboja till att också avse utvidgat kontaktförbud genom ändringarna i lagen 2018.

Utöver dessa typer av kontaktförbud finns också en kvalificerad form av ordinärt kontaktförbud, *kontaktförbud avseende gemensam bostad*. Det innebär att förbudspersonen förbjuds att under en period, högst två månader, vistas i den gemensamma bostaden. Syftet är att skyddspersonen ska använda förbudstiden för att kunna ordna en alternativ boendesituation.

Kontaktförbud får meddelas för högst ett år men den vanligaste förbudstiden är fyra till sex månader. Förbudstiden får förlängas med max ett år i taget. Ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud som är förenat med villkor om elektronisk övervakning får förlängas med högst tre månader i taget. Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas för högst två månader, och kan därefter förlängas med två veckor i taget. Ett kontaktförbud kan också omprövas under giltighetstiden. En omprövning ska göras om de förhållanden som ligger till grund för beslutet om ett kontaktförbud har förändrats. En omprövning kan antingen leda till att förbudet upphävs eller till att exempelvis ett ordinärt förbud omvandlas till ett utvidgat.

7.7.2 Skillnader i landet avseende andelen beviljade kontaktförbud

Flera granskningar och kartläggningar har pekat på att det finns skillnader i hur lagen om kontaktförbud tillämpas i olika delar av landet. I Åklagarmyndighetens (2020b) granskning från 2020 beskrivs att mellan de åklagarkammare som har högst respektive lägst andel beviljade ansökningar skiljer det 30 procent. Flera åklagarkammare ligger återkommande över respektive under genomsnittet för beviljade ansökningar. Motsvarande skillnader kunde påvisas i Brås (2015b) granskning, där andelen beviljade ansökningar vid landets åklagarkammare varierade mellan 48 och 20 procent.

En analys av vad skillnaderna kan bero på försvåras enligt Åklagarmyndigheten (2020b) bl.a. av att det saknas uppföljningsverktyg som på ett vederhäftigt sätt beskriver handläggningen av kontaktförbud i olika delar av landet. Regeringen anser att det kan det finnas anledning för myndigheten att följa upp tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen och vid behov arbeta med ytterligare riktlinjer för dess tillämpning (prop. 2020/21:217).

7.7.3 Överträdelser av kontaktförbud

Kontaktförbud är en förebyggande åtgärd som syftar till att avskräcka den person som hotar från att kontakta skyddspersonen. När ett kontaktförbud överträds har samhällets i någon mån brustit i sin skyddsförmåga. Ändringen 2018, som innebar att även utvidgade kontaktförbud kan villkoras med fotboja, var ett sätt att stärka skyddet. Med elektronisk övervakning ökar risken för upptäckt vilket kan ge starkare avskräckningseffekt, men övervakningen ökar också möjligheterna att skydda den utsatta genom att man kan varna skyddspersonen om att förbudspersonen tagit sig in i förbudsområdet. De föreslagna ändringarna i prop. 2020/21:217, där ett utvidgat kontaktförbud ska kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning som en första-handsåtgärd, är ytterligare en åtgärd som syftar till att stärka skyddet av den som utsätts.

År 2020 anmäldes drygt 4000 överträdelser av kontaktförbud, visar Brås statistik över anmälda brott. Antalet anmälda överträdelser av kontaktförbud har varierat det senaste decenniet, med både minskningar och ökningar.

Hur stor *andel* av de beviljade kontaktförbuden som överträds går inte att läsa ut ur den officiella statistiken. Brå (2015b) har jämfört antalet förbudspersoner som blev föremål för beslut om kontaktförbud 2013 med antalet personer som blev skäligen misstänkta för överträdelser samma år. Enligt jämförelsen blev nästan en tredjedel av förbudspersonerna skäligen misstänkta för överträdelser. Resultaten ska dock tolkas med försiktighet eftersom det inte framgår om samtliga registrerade överträdelser avsåg kontaktförbud som beslutats under 2013. Enligt Brås intervjuer med åklagare har kontaktförbudet en brottsförebyggande effekt i de allra flesta fall, medan det i några

allvarliga fall förekommer att förbudspersonen överträder kontaktförbudet upprepade gånger.

7.7.4 Myndigheterna pekar på utvecklingsområden i hur lagen om kontaktförbud tillämpas

Åren 2008 och 2012 undersökte Åklagarmyndigheten (2008, 2013) handläggningen av besöks- respektive kontaktförbudsärenden. Flera av de brister som konstaterades 2008 var fortfarande aktuella vid granskningen 2012. Båda granskningarna drog exempelvis slutsatsen att åklagarnas tillämpning av kontaktförbudslagen var restriktiv. Mot bakgrund av resultaten från 2008 utarbetades en handbok för handläggning av besöksförbudsärenden. Handboken har sedan uppdaterats under 2019 och 2020 (Åklagarmyndigheten 2011/2020). Granskningen 2012 resulterade i att nya riktlinjer utvecklades för bedömningen av risk och proportionalitet i kontaktförbudsärenden (Åklagarmyndigheten 2015). Under 2020 redovisade Åklagarmyndigheten, tillsammans med Polismyndigheten, resultaten av ytterligare en uppföljning av hur kontaktförbudslagen tillämpas. I denna pekas både ett antal framgångsfaktorer och ett antal utvecklingsområden ut (Åklagarmyndigheten 2020b). De utvecklingsområden som pekas ut är behov av

- statistikverktyg som gör det möjligt att följa upp genomströmningstid och utgång i ärenden om kontaktförbud,
- förlängda handläggningsfrister för att det ska vara möjligt att utföra ett kvalitativt arbete,
- att minimera antalet ansökningar som saknar grundläggande förutsättningar att leda till kontaktförbud, samt
- kompetensutveckling i teori och praktik.

7.8 Skydd till brottsutsatta genom skyddade boenden

Sverige har, i och med undertecknandet av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, förbundit sig till att säkerställa att alla i Sverige har tillgång till insatsen skyddat boende. Detta är en fråga som under 2020/2021

kartläggs av Länsstyrelserna (dnr. A2021/01299). I SOSFS (2014:4) angående våld i nära relationer uttrycks att socialnämnden vid behov ska erbjuda tillfälliga boenden till personer som utsatts för våld, t.ex. av en närstående. Dessa boenden ska motsvara den våldsutsatta personens behov av skydd. De flesta skyddade boenden erbjuder även rådgivning, information och samtalsstöd.

7.8.1 Tillgången till skyddat boende är överlag god

År 2019 genomförde Socialstyrelsen (2020a) en kartläggning av landets skyddade boenden. De identifierade 282 skyddade boenden varav 58 finns i någon av landets storstadsregioner. I hälften av landets kommuner finns minst ett skyddat boende. I de kommuner där skyddat boende saknas finns många gånger upparbetade samarbeten med närliggande kommuns skyddade boende. I kartläggningen framkom, utifrån intervjuer med 15 socialsekreterare, att tillgången till skyddade boenden generellt sett upplevs som hög och att det över tid blivit lättare att hitta skyddat boende.

Skyddade boenden bedrivs i olika regi. Drygt hälften drivs i ideell regi och av de ideella kvinnojourerna är de flesta anslutna till någon av de två riksorganisationerna Unizon (tidigare SKR) och Roks. En ökande andel skyddade boenden, knappt 40 procent, bedrivs i privat regi. Det finns även skyddade boenden som bedrivs i kommunal regi; knappt tio procent av samtliga skyddade boenden 2019 var kommunalt organiserade. Socialstyrelsen (2020a) menar att några av anledningarna till att antalet (liksom andelen) skyddade boenden som bedrivs i privat regi har ökat kan vara att verksamheter som tidigare arbetat med unga ensamkommande asylsökande eller inom individ och familjeomsorg börjat erbjuda skyddat boende. Det bedöms även vara en relativt enkel verksamhet att starta i och med att det i nuläget saknas krav på personal med särskild kompetens i och med att insatsen skyddat boende inte är juridiskt definierad. Det finns dock förslag på att detta ska ändras för att öka möjligheterna att följa upp och säkerställa kvaliteten på dessa boenden (se bl.a. Ds 2020:16, SOU 2017:112)

I tabell 7.1 nedan redovisas antalet platser som finns i skyddade boenden, för vuxna och för barn, uppdelat på driftsform. Vilken andel som respektive driftsform står för redovisas också.

Tabell 7.1 Skyddade boenden, efter driftsform

Antal och andelar (%) boenden resp. platser på boenden

Driftsform	Skyddade boenden		Platser för vuxna		Platser för barn	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Kommunal	20	9	212	13	229	10
Ideell	115	54	645	39	1 116	47
Privat	78	37	796	48	1 040	44
Totalt	213	100	1 653	100	2 385	100

Källa: Socialstyrelsen (2020a).

Socialstyrelsens (2020a) kartläggning visar att antalet skyddade boenden har ökat över tid. Det har även antalet personer, både vuxna och barn, som bor i skyddade boenden. Mellan 31 juli 2018 och 1 augusti 2019 bodde ungefär 6 500 vuxna och 6 200 barn minst en natt på ett skyddat boende.¹⁰ År 2011 bedöms antalet ha varit ungefär 4 700 vuxna och 3 200 barn. Antalet barn som bor på skyddat boende är med andra ord betydande under hela perioden och ser även ut att ha ökat. Det är dock svårt att fastställa antalet boende och förändringen i antal över tid, dels då det saknas personuppgiftsbaserad statistik, dels då många som bor på skyddat boende omlaceras i olika boenden inom ramen för ett socialtjänstbeslut.

En stor andel av dem som bor på skyddat boende har utländsk bakgrund, vilket ställer särskilda krav på verksamheternas kompetens och arbete (SOU 2017:112). Till exempel behöver informationsmaterial tillgängliggöras på olika språk och skyddade boenden behöver ha upparbetade samarbeten med tolkar för att den stödsökande ska kunna få sina rättigheter tillgodosedda samt kunna få tillgång till det stöd som erbjuds. Den grupp som bor på skyddat boende utmärker sig utifrån sitt behov av skydd. Men det är också sannolikt att de som bor på ett skyddat boende har ett mindre socialt nätverk och i lägre grad är etablerade på arbetsmarknaden jämfört med befolkningen generellt. Det påverkar inte enbart behovet av samtalsstöd, utan ökar förmodligen också behovet av stöd i praktiska frågor som exempelvis med boende.

¹⁰ Siffrorna är baserade på enkätsvar i Socialstyrelsens (2020a) kartläggning.

7.8.2 Skyddat boende som insats från socialtjänsten

En placering i ett skyddat boende sker i de allra flesta fall av kommunernas socialtjänst och det är också kommunen som finansierar en vistelse i ett skyddat boende. När organisationer i civilsamhället, som ideella kvinnojourer, utför stödinsatser på uppdrag av kommunens socialnämnd omfattas arbetet av socialtjänstlagen vilket bl.a. medför krav på god kvalitet, dokumentation och uppföljning. Verksamheten omfattas även av tillsynsansvaret hos IVO (Skr. 2016/17:10).

Det förekommer att kvinnor söker skydd hos kvinnojourer direkt, utan att först kontakta socialtjänsten. Kvinnojourerna har dock i allt högre grad ett upparbetat samarbete med kommunens (och ibland närliggande kommuners) socialtjänst. Socialtjänsten involveras därmed även i de situationer där de inte själva initierat insatsen.

Tidigare utredningar har föreslagit att skyddat boende ska definieras juridiskt och att kraven på kvalitet ska stärkas. Utredningen *Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende* (SOU 2017:112) har föreslagit att skyddat boende ska regleras som en boendeinsats i socialtjänstlagen och bli en placeringsform för barn i enlighet med det regelverk som finns för placeringar i HVB-hem. I dagsläget görs ingen placering av barn i skyddat boende utan de är medföljande till vårdnadshavaren. Det för med sig en rad konsekvenser, vilka utvecklas vidare nedan (se avsnitt 7.8.7). Utredningen föreslår också att skyddade boenden blir tillståndspliktiga och att den som vill bedriva en verksamhet med skyddat boende måste ansöka om detta hos IVO. Förslagen bereds för närvarande vid Regeringskansliet.¹¹

7.8.3 Tillgängligheten har ökat över tid men för vissa grupper saknas tillgången till skydd

Enligt Socialstyrelsens (2020a) kartläggning erbjuder samtliga skyddade boenden skydd till kvinnor medan en betydligt mindre andel, 38 procent, erbjuder män skydd i sina boenden. Det är vanligare att privat drivna skyddade boenden kan erbjuda män och pojkar skydd jämfört med kommunalt eller ideellt drivna boenden.

¹¹ Regeringen har i budgetpropositionen för 2022 aviserat en reform för skyddade boenden för våldutsatta vuxna och barn samt en satsning på stadigvarande boende för våldsuttra kvinnor och barn.

Runt 90 procent av kartlagda boenden tar emot medföljande barn (92 %), hbtq-personer (90 %) och personer som utsatts för hedersrelaterat våld (98 %) medan 82 procent tar emot personer som utsatts för prostitution eller människohandel för sexuella ändamål. Drygt 60 procent av skyddade boenden kan erbjuda stöd till personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning (62 respektive 65 %). Personer med missbruksproblem kan erbjudas skydd vid 22 procent av kartlagda boenden. I tabell 7.2 nedan framgår vilka grupper som kan erbjudas stöd i skyddat boende uppdelat på driftsform.

Tabell 7.2 Skyddade boenden, efter driftsform och tillgänglighet

Antal och andel (%) boenden som tar emot olika grupper av sökande

Grupp	Kommun		Ideell		Privat		Samtliga	
	Antal n=20	Andel (%)	Antal n=115	Andel (%)	Antal n=78	Andel (%)	Antal n=213	Andel (%)
Kvinnor	20	100	115	100	78	100	213	100
Män	5	25	24	21	52	67	81	38
Personer med fysisk funktionsnedsättning	15	75	75	65	42	54	132	62
Personer med psykisk funktionsnedsättning	17	85	65	57	57	73	139	65
Personer utsatta för hedersrelaterat våld	20	100	112	97	76	97	208	98
Hbtq-personer	19	95	100	87	73	94	192	90
Personer med missbruks- eller beroendeproblematik	6	30	13	11	27	35	46	22
Medföljande barn	15	75	110	96	70	90	195	92
Personer som utsatts för prostitution eller människohandel för sexuella ändamål	17	85	97	84	61	78	175	82
Annan grupp	8	40	35	30	35	45	78	37

Källa: Socialstyrelsen 2020a. Anm: Flera svarsalternativ är möjliga.

Enligt Socialstyrelsens (2020a) kartläggning av skyddade boenden har det på senare år skett en ökning i antalet skyddade boenden som erbjuder fristående lägenheter. Anledningen till detta är sannolikt delvis ekonomisk, det är många gånger billigare och lättare att få tag på enskilda lägenheter än stora fastigheter som kan fungera som kollektiva skydd-

dade boenden. Socialstyrelsen menar att ökningen inneburit att vissa grupper i större utsträckning kan erbjudas stöd. Flera skyddade boenden uppger att grupper som män eller personer med missbruksproblem kan erbjudas skydd i fristående lägenheter men inte i kollektiva boenden. Detsamma gäller för personer som är behov av personlig assistans eller av ledsagare, assistanshund eller av insats från äldreomsorgen. Även kvinnor med medföljande tonårsbarn placeras ofta i fristående lägenheter, både för barnens skull men ibland också för de andra boendes trygghets skull i de fall det rör sig om äldre pojkar som är medföljande barn. Socialstyrelsens bedömning är att tillgängligheten till skyddade boenden ökat över tid men det är fortfarande relativt få boenden som kan ta emot kvinnor i missbruk och personer med funktionsnedsättning.

Den kartläggning som Länsstyrelserna (2016) genomförde under 2015 av tillgången till skyddat boende för särskilt utsatta personer visade på stora brister. I kartläggningen konstateras att socialtjänsten har svårt att ordna plats i ett skyddat boende för personer som har särskilda behov. Man drar slutsatsen att våldsutsatta personer ofta har särskilda behov men att dessa inte alltid uppmärksammas och inte heller tillgodoses i skyddade boenden. Ett antal åtgärder föreslås i Länsstyrelsernas kartläggning för att öka kunskapen hos olika myndigheter om våldsutsatta personer med särskilda behov samt för att skapa överblick och förbättra det stöd som erbjuds.

I Socialstyrelsens (2020a) kartläggning uppger 78 procent av skyddade boenden att de avisat stödsökande. Stödsökande kan avisas av olika skäl, t.ex. att boendet är fullbelagt, vilket ibland är ett resultat av den svåra boendesituationen som gör det svårt att flytta från skyddade boenden. Ibland behöver personer nekas boende på grund av att boendet saknar möjlighet eller kompetens att ta emot den stödsökande. Det kan bero på att personen i fråga har ett alltför stort stödbehov eller det kan grunda sig en säkerhetsbedömning.

Hur tillgängligt ett boende är avgörs bl.a. av de tider som det skyddade boendet kan ta emot nya stödsökande personer. Enligt Socialstyrelsens (2020a) kartläggning kan samtliga boenden ta emot nya stödsökande vardagar dagtid, 86 procent kan göra detta under vardagar kvällstid, 75 procent kan göra detta dagtid under helger. Drygt hälften kan ta emot nya stödsökande under nattetid. Att ha tillgång till tolk på sitt modersmål eller teckenspråkstolk är ytterligare en aspekt som avgör huruvida man kan ta tillvara sina rättigheter och ta del av

det stöd som erbjuds. Tillgängligheten påverkas även av om det finns det finns skyddade boenden där de fysiska utrymmena är anpassade för personer i rullstol. Drygt hälften av de boenden som tillfrågats i kartläggningen uppger att det finns toalett och dusch som är anpassad till personer i rullstol.

7.8.4 Stadigvarande boende en viktig målsättning

Utöver bristande tillgänglighet för vissa grupper finns det andra utmaningar kopplade till skyddade boenden. Bland annat är den svåra boendesituationen i Sverige ett problem för kvinnor som söker skydd i skyddade boenden. Flera blir kvar i boenden längre än vad de har behov av som en effekt av att det är svårt att hitta långsiktiga boendelösningar i många delar av landet. Ett undantag är Unizon som rapporterar att kvinnor i genomsnitt tillbringat färre dygn på deras kvinnojourer under 2020 jämfört med 2019. Unizon utesluter dock att det beror på att boendesituationen förbättrats. Med anledning av denna problematik har regeringen gett Länsstyrelserna i uppdrag att kartlägga kommunernas insatser för att hjälpa våldsutsatta kvinnor och barn att ordna stadigvarande boende (dnr. A2021/01299). I uppdraget ingår även att kartlägga tillgång till och genomsnittlig vistelsetid på skyddat boende samt att kartlägga kommuners insatser för att möjliggöra för våldsutsatta personer att bo kvar i den egna bostaden genom att den våldsutövande personen i stället flyttar. Att den person som utövar våld mot en närstående och som bor tillsammans med de våldsutsatta bör hänvisas till tillfälligt boende av kommunen i de fall det bedöms lämpligt har även föreslagits i utredningen *Att bryta ett våldsamt beteende* (SOU 2018:37). Även utredningen *En socialt hållbar bostadsförsörjning* (Fi 2020:06) har uppdrag som berör boendesituationen för kvinnor som blivit utsatta för våld och som är eller har varit i behov av skyddat boende. Utredningen ska analysera hur förtursystemen hos de kommunala bostadsförmedlingarna fungerar samt föreslå hur de kan utvecklas för att främja en socialt hållbar bostadsförsörjning.

7.8.5 Integritet, trygghet, säkerhet och rättssäkerhet på skyddade boenden

Enligt SOSF (2011:9) ska säkerhetsrutiner dokumenteras skriftligen och i det ingår att dokumentera den säkerhetsplanering som ska göras vid in- och utflytt. I Socialstyrelsens (2020a) kartläggning framkom att nästan alla skyddade boenden erbjuder egna rum, låsbara toaletter och duschar, kök och gemensamma utrymmen. Möjligheten till självbestämmande och integritet är således god sett utifrån dessa aspekter. En hög andel av skyddade boenden (92 %) har skriftligt dokumenterade säkerhetsrutiner för att göra en individuell säkerhetsplanering tillsammans med den skyddsökande personen i anslutning till inflyttning. Det är en ökning sedan Socialstyrelsens tidigare kartläggning 2016 då andelen var 84 procent. De allra flesta boenden (94 %) har även rutiner som relaterar till sekretess och tystnadsplikt. De flesta boenden uppger också att de har rutiner för att hantera personer med olika former av skyddade personuppgifter (78 %). Något färre boenden (76 %) gör säkerhetsplaneringar vid utflyttning vilket ofta beror på att det kan ske plötsligt. Även om utflyttning från skyddat boende vanligtvis sker i samråd med socialtjänsten, förekommer att utflytt sker plötsligt och utan att personal vid det skyddade boendet informeras. Av samtliga boenden gör 71 procent gör en säkerhetsplanering vid inflyttningen ihop med medföljande barn och 62 procent gör detta vid utflyttningen. Andelen skyddade boenden som gör detta har ökat påtagligt sedan 2016.

Enligt utredningen *Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende* (SOU 2017:112) är det ovanligt att socialnämnden följer upp placeringar i skyddat boende, något som enligt samma utredning bör förändras. Också Socialstyrelsen (2020a) lyfter att socialtjänstens stöd efter utflytt från skyddat boende kan behöva utvecklas. Detta gäller inte minst barn som bott på ett skyddat boende. Av skyddade boenden har 88 procent skriftliga rutiner för att göra anmälningar i fall där socialtjänsten behöver ingripa då ett barn misstänks fara illa.

Säkerhetsfrågor är även en arbetsmiljöfråga. Personal och volontärer ska skyddas mot hot och risker enligt Arbetsmiljölagen (1977:1160). Enligt Socialstyrelsen (2020a) har det sedan 2016 skett en ökning avseende andelen skyddade boenden som har rutiner för detta (i dagsläget 77 %), men det finns stora skillnader mellan olika driftsformer.

Kvaliteten i arbetet, bl.a. gällande säkerhetsrutiner, har dock förbättrats sedan 2016.

7.8.6 Kvalitetssäkring, uppföljning och tillsyn

Socialstyrelsens (2020a) kartläggning visar att skyddade boenden i stor utsträckning är kunskapsbaserade verksamheter då en hög andel av föreståndarna (79 %) personalen (57 %) har högskoleutbildning. Av skyddade boenden uppger 81 procent att de har kunskap om strukturerade bedömningsinstrument och 65 procent har följt upp verksamheten under de senaste två åren genom att tillfråga de stödsökande hur de upplevt verksamheten och det stöd de fått. Kartläggningen visar också att många som arbetar i skyddade boenden har erfarenhet av socialt arbete och skyddade boenden erbjuder också personalen olika former av vidareutbildningar. Medan flera boenden har kompetens om särskilt utsatta grupper, bedömer Socialstyrelsen att kompetensen om utsatthet hos personer med missbruks- eller beroendeproblematik är fortsatt låg. Länsstyrelsernas (2016) rapport om tillgången till skyddat boende för särskilt utsatta grupper betonar också att kunskapen behöver öka om flera olika grupper som bedöms som särskilt utsatta.

I 6 kap. 2 § (SOSFS 2014:5) framgår att beslutade insatser som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen bör dokumenteras i en genomförandeplan som upprättas hos utföraren, i det här fallet det skyddade boendet. Av 11 kap. 5 § i socialtjänstlagen framgår att socialtjänsten ska dokumentera handläggningen av beslut och genomförandet av olika insatser.

I en genomförandeplan bör specificeras mål med insatsen, vem eller vilka som ansvarar för genomförandet, när och hur insatsen ska genomföras och hur den ska följas upp. Av Socialstyrelsens (2020a) kartläggning framgår att skyddade boenden dokumenterar genomförda insatser i allt större utsträckning och andelen skyddade boenden som upprättar genomförande planer har ökat sedan 2016. Kartläggningen visar att 84 procent av alla boenden upprättar en genomförandeplan för de stödsökande och 91 procent har skriftliga rutiner för dokumentation av genomförande av insatser. Att dokumentera insatser är ett sätt att säkerställa att insatserna genomförs på ett rättssäkert sätt och det möjliggör uppföljning av insatserna, vilket i sin tur är en förutsättning för att insatserna ska kunna vara kunskapsbaserade.

7.8.7 Barns situation i skyddade boenden

Varje år bor ett stort antal barn på skyddade boenden och antalet har enligt Socialstyrelsens (2020a) kartläggning ökat under de senaste åren. Som nämnts tidigare uppskattas ungefär 6 200 barn ha bott minst en natt på ett skyddat boende under perioden 31 juli 2018 till 1 augusti 2019. Både BRIS, Sveriges Stadsmissioner och Socialstyrelsen har uppmärksammat barns situation i skyddade boenden. BRIS och Sveriges Stadsmissioner har arbetat fram en modell för skyddat boende som utgår från ett barnrättsperspektiv; modellen tillämpas i ett skyddat boende i Linköping och i två boenden i Göteborg. De har även författat en rapport där barn som bott i skyddat boende ger sin bild av denna upplevelse och hur är att leva med våld (BRIS och Sveriges Stadsmissioner 2020). I utredningen *Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende* (SOU 2017:112) föreslås bl.a. hur barn ska synliggöras och göras mer delaktiga i frågor som rör barnen under vistelser i skyddat boende, samt hur barnens rätt till skolgång, vård och andra stödinsatser ska säkras. I april 2021 beslutades att en särskild utredare ska lämna förslag till en samlad nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck (dir. 2021:29). Detta sker mot bakgrund av att tidigare utredningar och rapporter konstaterat att det finns påtagliga brister vad gäller att tillgodose barns rättigheter i dessa situationer.

Enligt Socialstyrelsens (2020a) kartläggning av skyddade boenden kan 92 procent (195 boenden) ta emot medföljande barn. Det är dock en lägre andel (84 %) av dessa boenden som uppger att de har kompetens att ta emot dessa. Både bland ideellt och bland privat drivna skyddade boenden är det en större andel som uppger att de tar emot medföljande barn än som uppger att de har kompetens på området. Motsatt förhållande gäller för kommunala boenden. Det finns även skillnader mellan olika driftsformer vad gäller i vilken mån man erbjuder personal och ideellt aktiva vidareutbildning om barns utsatthet och behov. Socialstyrelsens kartläggning visar också att 92 procent av skyddade boenden erbjuder någon form av stödverksamhet som är riktad till barnen. Många skyddade boenden erbjuder stödsamtal till barn eller krissamtal enligt modellen Trappan. Vissa skyddade boenden organiserar verksamheter som undervisning och förskola och olika former av fritidsaktiviteter för barn. Flera boenden arbetar med att

underlätta och hjälpa till i kontakten med skola och förskola och med myndigheter. De kan även erbjuda skjuts till aktiviteter och verksamheter. Av kartläggningen framgår däremot inte hur vanligt det är att olika former av stöd erbjuds barn. I Socialstyrelsens (2021) öppna jämförelser framgår dock att relativt få kommuner (24 %) har en aktuell skriftlig och på ledningsnivå beslutad rutin för hur skolgången ska säkras för barn i skyddat boende.

Medan många skyddade boenden har olika former av verksamheter för barn, finns det fortfarande brister i arbetet med barnen. De brister som uppmärksammats i ovan nämnda utredningar och rapporter rör barns rätt till information och delaktighet, barns rätt till skolgång och meningsfull fritid, barns rätt till (och stora behov av) stöd och vård, barns säkerhet samt deras situation efter att de flyttat från ett skyddat boende. Som tidigare nämnts (i avsnitt 7.8.5) visar Socialstyrelsens (2020a) kartläggning att en relativt stor andel av skyddade boenden fortfarande inte gör säkerhetsbedömningar ihop med barnet i anslutning till att barn flyttar in på och ut från skyddade boenden. Andelen som gör dessa säkerhetsbedömningar med barn har dock ökat sedan 2016, visar Socialstyrelsen (2020a). Att göra dessa bedömningar vid utflytt och följa upp hur man säkrar att barn inte far illa efter utflytt är enligt Socialstyrelsen ett område som bör prioriteras sett utifrån socialtjänstens skyldighet för barn som riskerar att utsättas för våld. Enligt tidigare utredningar är det ovanligt att socialnämnden följer upp barnets vistelse i det skyddade boendet (SOU 2017:112). Det finns däremot inte anledning att tro att behovet av stöd skulle upphöra när ett barn lämnar ett skyddat boende (SOU 2017:112, Grip 2012). Att socialtjänstens kontakt med familjen bryts är särskilt allvarligt för de kvinnor som har utländsk bakgrund (vilket är runt 70 %) eftersom de i högre grad än andra kvinnor saknar nätverk och anknytning till arbetsmarknaden.

Som utredningen *Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende* (SOU 2017:112) konstaterar betraktas barn som vistas i skyddat boende vanligen som medföljare till en vårdnadshavare. Detta får enligt utredningen en rad följdverkningar. Då barnet inte placeras i skyddat boende genom ett beslut som rör barnet i fråga, saknas det krav på dokumentation vilket försvårar socialnämndens möjligheter att följa upp barnets behov av stöd och hjälp före, under och efter vistelsen. I och med att det är otydligt om barnet är föremål för en socialtjänstinsats är det inte heller tydligt om

barnets vistelse omfattas av tillsynsansvaret hos IVO och tillämpningsområdet för lex Sarah. Utan dokumentation om barnets vistelse på skyddat boende är det enligt utredningen därmed omöjligt för barnet själv att senare i livet få information om vistelsen. Det innebär även att kunskapen om dessa barn blir bristfällig.

Det har förts fram förslag på att barn som bor i skyddat boende ska ha en egen kontaktperson eller en egen socialsekreterare som ansvarar för barnets säkerhet på kort och lång sikt, samt för att barnet ges information och görs delaktig i det stöd som erbjuds (SOU 2017:112). I utredningen om en ny socialtjänstlag förs förslag fram i syfte att stärka barnrättsperspektivet i socialtjänstens arbete (SOU 2020:47). Bland annat förtydligar utredningen att barns åsikter ska tas i beaktande vid bedömning av barnets bästa och att den som lämnar information till barn har ansvar att försäkra sig om att barnet har förstått informationen. Utredningen föreslår även en ökad möjlighet för socialnämnden att enskilt kunna prata med barn utan vårdnadshavarens närvaro eller samtycke, samt att en utredning tillsätts för att undersöka behovet av och förutsättningarna för ett oberoende barnombud. Dessa förslag är inte begränsade till barns situation i skyddade boenden, men de påverkar de krav som kan ställas på de skyddade boenden som tar emot barn och är en vägledning i det framtida utvecklingsarbetet för att stärka barns rätt i skyddade boenden.

7.9 Resultat från Brås kortanalyser om stöd till brottsutsatta¹²

I NTU undersöks om personer som utsatts för brott också erbjudits och erhållit stöd med anledning av brottsutsattheten. Brå har i ett par kortanalyser analyserat vilka faktorer som påverkar sannolikheten att erbjudas och ta del av stöd. De har även analyserat vilka grupper som uppger att de haft behov av stöd som inte funnits att tillgå.

Av dem som utsatts för misshandel, hot, rån eller sexualbrott är det ungefär 10 procent som uppger att de erbjudits stöd från en ideell organisation. Andelen som erbjudits stöd från en ideell organisation efter att ha utsatts för bostadsinbrott är 20 procent. Att det är större andel av dem som utsatts för bostadsinbrott som erbjudits stöd hör

¹² Kapitel 7.9 baseras på Brås kortanalyser *Stöd till brottsoffer* och *Stöd till hatbrottsutsatta* (Brå 2018b resp. 2020c).

samman med att dessa brott polisanmäls i större utsträckning. För att ta del av samhällets stöd krävs i regel inte att man har gjort en polisanmälan. Däremot visar Brås kortanalys (2018b) att den faktor som främst påverkar sannolikheten att erbjudas samhälleligt stöd är huruvida brottet polisanmäls. Av dem som utsatts för brott mot person (misshandel, hot, rån eller sexualbrott) är det 5 procent som erbjudits och fått stöd från en ideell organisation och 3 procent som fått stöd från socialtjänsten.

7.9.1 Sannolikheten att erbjudas ideellt stöd påverkas av olika faktorer

Sannolikheten att erbjudas ideellt stöd ökar avsevärt om brottet polisanmäls.¹³ Av dem som polisanmält brottet är det 29 procent som uppger att de erbjudits ideellt stöd. Även andra faktorer påverkar sannolikheten att erbjudas ideellt stöd, t.ex. relationen till gärningspersonen. För kvinnor ökar sannolikheten att erbjudas stöd om gärningspersonen är en närstående eller bekant, liksom vid upprepad utsatthet. Samma samband framträder inte för män. Däremot ökar sannolikheten att erbjudas stöd om en man utsatts för brott av flera gärningspersoner. Vilket brott man utsatts för påverkar också sannolikheten att erbjudas ideellt stöd, liksom demografiska faktorer i vissa fall. Kvinnor överlag och också ensamstående kvinnor med barn erbjuds stöd i större utsträckning, medan män i åldersgruppen 45–64 och utrikesfödda erbjuds ideellt stöd i mindre utsträckning.

7.9.2 Vissa uppger att de behövt stöd som inte funnits att tillgå

Av de som utsatts för brott mot person uppger 17 procent att de haft behov av stöd men att detta inte funnits att tillgå. Även bland dem som polisanmält brottet är det en stor andel som uppger att de haft behov av stöd som de inte erbjudits eller fått. Om detta beror på att informationen om rätten till stöd från Polismyndighetens sida brustit, om det är ett resultat av de brottsutsattas svårigheter att ta

¹³ Det framgår inte av Brås (2018b) rapport hur personer som inte polisanmält brott kommit i kontakt med ideella stödverksamheter. Som brottsoffer kan man söka stöd på egen hand och hälso- och sjukvård och socialtjänst kan hänvisa kontakten till ideella stödverksamheter, t.ex. kvinnojouren. I vilken utsträckning dessa resultat styrs av grupperas eget stödsökande är oklart.

till sig informationen som ges eller om det snarare handlar om ett missnöje med det stöd som erbjudits går inte att utläsa av frågan. Även om en polisanmälan markant ökar sannolikheten att erbjudas stöd av samhället, verkar det samtidigt vara så att de som polisanmäler brott också har ett större behov av stöd. Att ha blivit utsatt för brott av en närstående ökar sannolikheten att ha haft behov av stöd som inte funnits att tillgå. Detta verkar även vara fallet vid upprepad utsatthet och utsatthet av flera gärningspersoner. Även demografiska faktorer spelar viss roll för vilka behov brottsutsatta har. Att vara kvinna, att vara 25–79 år, att ha utländsk bakgrund och att vara ensamstående ökar sannolikheten att ha behov av stöd som inte finns att tillgå. Också låg inkomst ökar sannolikheten för detta medan alkoholpåverkan hos den brottsutsatta minskar sannolikheten. Det är ofta samma grupper som i större utsträckning uppger att de erbjudits stöd som också uppger att stödet inte varit tillräckligt. Kvinnor som blir utsatta för brott av en närstående är en sådan grupp. Samtidigt finns det andra grupper som erbjuds stöd i mindre utsträckning och som i större utsträckning haft behov av stöd som inte funnits att tillgå. Utrikesfödda är exempel på en sådan grupp. Att som man ha blivit utsatt för brott av en närstående verkar inte öka sannolikheten att erbjudas stöd men både män och kvinnor som blivit utsatta för denna typ av brott uppger, i större utsträckning än vid andra brott, att de haft behov av stöd som inte funnits att tillgå.

Bland de hushåll som utsatts för bostadsinbrott uppger 20 procent att de erbjudits ideellt stöd och 3 procent uppger att de också fått stöd med anledning av brottet. Vissa som erbjuds stöd kan ha avböjt det och att det är anledningen till att de inte erhållit något stöd. Däremot uppger en dryg tiondel (12 %) av dem som utsatts för bostadsinbrott att de varit i behov av stöd men att stöd inte funnits att tillgå.

7.9.3 Andelen som uppger att de behövt stöd som inte funnits att tillgå har ökat över tid

Andelen som uppger att de erbjudits ideellt stöd med anledning av att de polisanmält brott (mot person) varierar från år till år, men ingen tydlig riktning syns i variationen över tid. Samma sak gäller för vissa specifika brottstyper. Däremot har andelen som uppger att de haft behov av stöd som inte funnits att tillgå ökat bland dem som polisanmält brott mot person. Ökningen framträder framför allt mel-

lan åren 2014 och 2016 och är tydligast bland kvinnor. Bland dem som polisanmält hot är det framför allt bland kvinnor som andelen ökat som uppger att de haft behov av stöd som inte funnits att tillgå. Bland dem som polisanmält misshandelsbrott har andelen som uppger att de haft behov av stöd som inte funnits att tillgå ökat och denna ökning syns både bland män och bland kvinnor. Också av dem som polisanmält rån har denna andel ökat. Skillnader mellan män och kvinnor särredovisas inte för detta brott av Brå. Det framträder ingen skillnad över tid vad gäller andelen som har haft behov av stöd som inte funnits att tillgå om man ser till dem som polisanmält sexualbrott och bostadsinbrott. Exakt vilket stöd som brottsutsatta saknat går inte att utläsa av NTU.

7.9.4 Hatbrottsutsatta och samhällets brottsofferstöd

Brå (2020d) har även analyserat frågan om brottsofferstöd i relation till personer som utsatts för hatbrott. Överlag visar analysen på liknande resultat som den analys som behandlar stöd till brottsutsatta generellt. Totalt 9 procent av dem som uppger att de utsatts för brott med hatbrottsmotiv de senaste tre åren (under perioden 2005–2016) svarar att de erbjudits stöd av någon ideell organisation. Bland dem som polisanmält brottet är det en betydligt högre andel, 23 procent, som erbjudits ideellt stöd. Samma mönster framträder om man studerar dem som uppger att de fått stöd antingen från en ideell organisation eller från socialtjänsten. Totalt uppger 4 procent att de fått stöd från en ideell organisation och 3 procent att de fått stöd från socialtjänsten. Även här är andelarna högre om man studerar dem som polisanmält brottet.

Även om polisanmälan inte är ett krav för att få stöd som brottsoffer, varken hos organisationer i civilsamhället eller hos socialtjänsten, är det ofta genom en polisanmälan som brott kommer till samhällets kännedom. De som polisanmäler brott verkar även ha ett större stödbehov än andra brottsutsatta (utifrån de resultat som rapporteras i NTU) och samtidigt som en polisanmälan ökar sannolikheten både att erbjudas och erhålla stöd, upplever den grupp som polisanmält brott, i större utsträckning än andra, att de haft behov av stöd som inte funnits att tillgå. Medan 22 procent av dem som utsatts för brott med hatbrottsmotiv upplever detta överlag, är andelen som polis-

anmält brottet 36 procent. Brås slutsats är att detta i stor utsträckning speglar en informationsbrist och en avsaknad av stöd snarare än ett missnöje med erhållet stöd. Det talar för att den information som Polismyndigheten ger till brottsutsatta, och de rutiner som finns för att lämna information, behöver utvecklas.

Det vanligaste hatbrottsmotivet är främlingsfientlighet. Det framgår både om man ser till statistiken över anmälda brott och till trygghetsundersökningar (Brå 2018c). Detta är däremot den grupp som i minst utsträckning uppger att de erbjudits stöd av en ideell organisation med anledning av brottsutsattheten. Bland dem som utsatts för homofobiska eller antireligiösa hatbrott är det vanligare att ha erbjudits ideellt stöd. Störst andel som erbjudits ideellt stöd finns bland dem som utsatts för hatbrott med flera motiv. Liksom i andra sammanhang, framträder här en bild där det är samma grupper som erbjudits stöd som även uppger att de haft behov av stöd som inte funnits att tillgå (Brå 2020c).

8 Samhällets ansvar i relation till brottsutsatta under rättsprocessen

En viktig del av brottsutsattas rättigheter är möjligheten att delta i rättsprocessen. Det kan även ses som ett av de sätt för brottsutsatta att få upprättelse. Upprättelse kan beskrivas som en känsla av tillfredsställelse, revansch eller rättvisa hos den som utsatts för ett brott. Granström och Mannelqvist (2016, s. 17) beskriver att det finns tre olika sätt för samhället att sträva efter att ge upprättelse till brottsutsatta:

- Mot den skyldige genom att ett straff döms ut.
- För den skyldige genom att hen måste genomgå behandling eller genom andra medel förändra sig för att bli en god samhällsmedborgare.
- För den drabbade genom att tillgodose rätten att delta i rättegång eller genom att kompensera för skador.

Att få sin sak prövad i domstol antas kunna leda till en känsla av upprättelse. Detsamma gäller att få ekonomisk kompensation från gärningspersonen eller staten för den fysiska, materiella eller emotionella skada som brottet givit upphov till. I vissa situationer kan gärningspersonens intresse och den brottsutsattes intresse vara svårförenliga. Det är viktigt att detta uppmärksammas när så är fallet och att hänsyn tas till den brottsutsattas behov också i dessa situationer. Flera rättigheter som brottsoffer har enligt brottsofferdirektivet (2012/29/EU) rör rätten att få information utifrån sina förutsättningar, att få göra sin röst hörd och delta i rättsprocessen och att där bli behandlad med värdighet, samt att bli skyddad från ytterligare kränkningar och ska-

dor. Det är angeläget att rättsprocessen utformas på ett sådant sätt att den möjliggör deltagande och att den inte innebär ytterligare kränkningar av den som utsatts, eller på annat sätt drabbats, av brott genom s.k. sekundär viktimering (Holmström och Burgess 1978, Lindgren 2004, Lindgren, Pettersson och Hägglund 2004).

För att skapa dessa förutsättningar krävs kunskap om brottsutsattas upplevelser av rättsprocessen, om de konsekvenser som olika former av brottsutsatthet är förknippade med, rutiner för att brottsutsatta får göra sin röst hörd och ta del av relevant information i olika skeden av rättsprocessen samt utbildning i bemötandefrågor, där ett professionellt och respektfullt bemötande går hand i hand. För att rättsprocessen ska kunna innebära upprättelse för alla brottsutsatta behöver processen anpassas till individers olika förutsättningar, bl.a. med hänsyn till funktionsvariation, ålder och språkkunskaper.

Disposition

Nedan presenteras en sammanfattning av resultat från Brås Nationella trygghetsundersökning (NTU) där brottsutsattas erfarenheter av rättsväsendet undersöks. Därefter beskrivs frågor som rör brottsutsatta, som i olika utredningar och i kommitténs samtal med experter har lyfts fram som angelägna att arbeta vidare med. Hit hör brottsutsattas rätt till information och delaktighet i rättsprocessen, frågor om bemötande och digitalt bemötande och barns särskilda behov i rättsprocessen. Sedan beskrivs olika former av stöd som kan erbjudas vid en rättsprocess: målsägandebiträde, vittnesstöd och vittnesskydd. Kapitlet avslutas med en beskrivning och diskussion om utvecklingen mot allt fler stora brottmål med stora antal målsägande.

8.1 Brottsutsattas erfarenheter av rättsväsendet – resultat från NTU

I NTU ställs frågor om brottsutsattas erfarenheter av rättsväsendet (Brå 2020b). Frågorna ställs till dem som uppger att de polisanmält ett brott som de utsatts för de senaste tre åren (det kan både vara de själva eller någon annan som anmält brottet). Dessa får frågor om hur de upplevt polisens tillgänglighet, bemötande och effektivitet samt den information de fått. Det ställs även frågor om hur man upplevt kon-

takt med en åklagare. Erfarenheter av målsägandebitråde och av bemötandet i domstol undersöks också, liksom hur lätt det varit att förstå rättegången och hur nöjda personer är med den information de fått om rättegången.

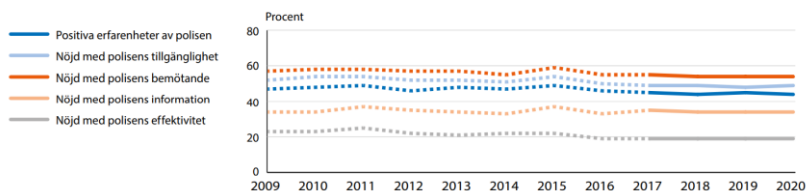
Av NTU 2020 framgår att drygt 40 procent av dem som besvarat frågan (vilket är olika grupper för de olika frågorna) är ganska eller mycket positiva till sin kontakt med polisen (Brå 2020b). Ungefär lika stor andel av dem som kommit i kontakt med en åklagare, drygt 40 procent, har ganska eller mycket positiva erfarenheter av den kontakten. Av dem som har erfarenhet av domstol uppger knappt 60 procent att de har positiva erfarenheter. Störst andel positiva, knappt 70 procent, finns bland dem som haft kontakt med ett målsägandebitråde. Det är dock en betydligt mindre grupp som kommer i kontakt med ett målsägandebitråde jämfört med antalet som kommer i kontakt med t.ex. polisen. Överlag har kvinnor mer positiva erfarenheter av sina kontakter med rättsväsendet än män. Skillnaden mellan kvinnor och män är störst om man ser till andelen som har positiva erfarenheter av polisen och av målsägandebitråde.

8.1.1 Brottsutsattas erfarenheter av polisen

Utifrån Brås (2020b) skattningar har ungefär en fjärdedel av befolkningen utsatts för ett (eller flera) brott som de polisanmält de senaste tre åren. Av dem som varit i kontakt med polisen med anledning av brottsutsatthet uppger 44 procent att de överlag är nöjda med denna kontakt (figur 8.1 nedan). Polisens bemötande är den aspekt som flest är nöjda med; 54 procent uppger att de är mycket eller ganska nöjda med bemötandet. Närmare hälften (49 %) är nöjda med polisens tillgänglighet medan andelen som är nöjda med den information de fått om hur polisen arbetar med ärendet är 34 procent. Andelen som är nöjda med polisens effektivitet vad gäller att utreda och klara upp brottet är 19 procent. Andelen som är nöjda med olika aspekter av polisens arbete har legat på en relativt stabil nivå det senaste decenniet (figur 8.1).

Figur 8.1. Erfarenheter av polisen bland de som polisanmält brott under de senaste tre åren, 2007–2020

Andel med mycket/ganska positiva erfarenheter samt mycket/ganska nöjda med olika delar av polisens arbete



Källa: NTU 2020 (Brå 2020b).

8.1.2 Erfarenheter av polisen skiljer sig mellan olika grupper

I figuren ovan redogörs för brottsutsattas erfarenheter av polisen generellt. Det framgår att variationen över tid är liten, men att det finns skillnader beroende på vilken aspekt av polisens arbete som studeras. Det finns även skillnader mellan olika grupper i samhället vad gäller upplevelser av polisens bemötande och arbetssätt i samband med en polisanmälan (Brå 2020b). Kvinnor är generellt mer nöjda med kontakten med polisen än män, och äldre är på det hela taget mer nöjda än yngre åldersgrupper (detta varierar dock beroende på vilken variabel som studeras). Också människors utbildningsnivå och familjeförhållanden samvarierar med hur positiva ens erfarenheter av polisens arbete är, där de som har högre utbildning är mer nöjda med polisens arbete i samband med en polisanmälan än dem med lägre utbildning. De som är ensamstående med barn samt de som är sammanboende utan barn har mer positiva erfarenheter av polisen än de som är ensamstående utan barn eller sammanboende med barn. Utländsk bakgrund samvarierar också med erfarenheter av polisen på så sätt att svenskfödda med två utrikesfödda föräldrarna generellt sett har minst positiva erfarenheter av polisens arbete.

Människors erfarenheter av polisen skiljer sig också åt beroende på om brottet innehöll hot eller våld eller inte. Man ser i NTU 2020 en något större andel med positiva erfarenheter av polisen i de fall de utsatts för brott som innehöll hot och våld (46 %) jämfört med händelser utan hot och våld (43 %). Samtidigt är andelen med direkt negativa erfarenheter av polisen också större bland de som utsatts för brott med inslag av hot och våld (28 %) än hos de som utsatts för händelser utan hot och våld (17 %). Dem som utsatts för brott utan inslag

av hot eller våld är i större utsträckning neutrala i sin bedömning av polisen (Brå 2020b).

Huruvida människors erfarenheter av rättsväsendets aktörer är positiva eller negativa påverkas av olika faktorer, och det behöver inte enbart vara ett resultat av kvaliteten på myndigheternas arbete. Dessa uppgifter kan däremot vara av betydelse för att förstå hur man upplever sitt möte med rättsväsendet. Människors erfarenheter av rättsprocessen har även visat sig kunna påverka hur läkandeprocessen utvecklas efter att man utsatts för brott (Campbell 2002, Törnqvist 2017).

8.2 Information och delaktighet i rättsprocessen

Polismyndigheten har en avgörande roll för att ge den information som brottsutsatta har rätt till vid en polisanmälan och under förundersökningen. Den brottsutsatta ska enligt förundersökningskungörelsen (1947:948) få information om sina rättigheter, om vilka möjligheter det finns att få stöd och om de beslut som fattas under utredningen och förundersökningen. Ett stort antal medarbetare på olika tjänster inom Polismyndigheten kommer i kontakt med brottsutsatta och har därmed ett informationsansvar, vilket i sig utgör en utmaning för att säkerställa kvaliteten i informationsarbetet till brottsutsatta.

De vanligaste sätten att anmäla brott var 2020 via Polisens kontaktcenter (43 %), följt av internetanmälningar (29 %), polisanställd i tjänst (11 %) och genom besök på polisstation (10 %) (Riksrevisionen 2021). När anmälan tas emot har operatörer på Polisens kontaktcenter, ingripandepoliser eller anställda i reception på polisstationer kontakt med den brottsutsatta personen. Efter att en förundersökning har inletts är det i stället utredaren och förundersökningsledaren som har kontakt med den brottsutsatta och som har ansvar för att information lämnas (ibid). Även andra myndigheter inom rättsväsendet, liksom t.ex. Kronofogden, har ett informationsansvar i relation till brottsutsatta.

Inom ramen för de övergripande områden som nämndes ovan finns en rad mer specifika förhållanden som den brottsutsatta ska informeras om. Det gäller t.ex.

- de regler som gäller för förordnande av målsägandebitråde enligt lagen (1988:609) om målsägandebitråde eller meddelande av kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud samt om vilka skyddsåtgärder som finns och om möjlighet till alternativt boende,
- reglerna om stödperson i 20 kap. 15 § och 23 kap. 10 § rättegångsbalken (1942:740),
- möjligheterna att få rättshjälp och rådgivning enligt rättshjälpslagen (1996:1619),
- vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård,
- de kontaktuppgifter som behövs för att få upplysningar om det egna ärendet,
- den fortsatta handläggningen och vilken roll målsägande kommer att ha i den,
- rätten till tolkning och översättning,
- var målsägande kan vända sig med klagomål som rör handläggningen av ärendet,
- att målsägande på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol, om det kan ske utan men för utredningen,
- om en gripen, anhållen eller häktad person avviker eller om frihetsberövandet hävs,
- beslut om åtal.

Samhällets skyldighet att informera brottsoffer överensstämmer med de behov som brottsutsatta själva ger uttryck för (Brottsoffermyndigheten 2017). Samtidigt har flera studier uppmärksammat att brottsutsatta önskar mer information, samt att informationen ska vara anpassad för olika ärenden (se t.ex. Brå 2016, Riksrevisionen 2021).

När en anmälan upprättas ska målsägande enligt förundersökningskungörelsen (13 e §) få en skriftlig bekräftelse av samma anmälan. Ett automatiskt genererat brev skickas även ut till målsägande med utförlig information. Informationen finns tillgänglig på olika språk men är inte

anpassad efter olika brottstyper eller utifrån andra aspekter (Riksrevisionen 2021).

Det faktum att det är relativt vanligt att personer som polisanmält brott anser att informationen brister kan bero på olika faktorer (Brottsoffermyndigheten 2017, Brå 2020b). Till exempel kan brottsoffers motivation och förmåga att ta till sig information variera under rättsprocessens gång och i inledningsskedet anses motivationen och förmågan vara låg. I en rapport om målsägandes medverkan i rättsprocessen konstaterar Brå (2016) att informationen till målsägande behöver utvecklas för att minska oro och möjliggöra en känsla av kontroll hos målsägande. Ett utvecklat informationsarbete kan också bidra till att skapa adekvata förväntningar på processen och på så sätt även minska viss besvikelse och frustration. Att göra informationen till målsägande mer anpassad och tillgänglig kan vara ett sätt att öka benägenheten att medverka under en rättsprocess men det möjliggör även för att brottsutsatta upplever att rättsprocessen blir en form av upprättelse.

Riksrevisionen (2021) bedömer i sin granskning av Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta att myndighetens ambition att ge information både muntligen och skriftligen inte uppnås fullt ut och att medarbetare inte ger information till brottsutsatta i den utsträckning som myndigheten har gett dem i uppgift att göra. Detta indikerar, menar Riksrevisionen, att både styrningen och stödet behöver utvecklas på detta område. Riksrevisionen rekommenderar följande till Polismyndigheten:

- Följ regelbundet upp och utvärdera hur brottsutsatta informeras.
- Utvärdera, anpassa och utveckla stödet till olika kategorier av medarbetare.
- Se över utbildningarna för operatörer på Polisens kontaktcenter och för civilanställda receptionister så att medarbetare ges goda förutsättningar för att kunna ge relevant information vid anmälan.
- Inför rutiner och tydliggör ansvarsfördelning för att säkerställa att brottsutsatta får den information som de behöver under hela ärendets gång.

Brottsoffermyndigheten och Riksrevisionen menar att ett område som behöver utvecklas är information till brottsutsatta rörande möjlig-

heter att få stöd. Denna information bör förmedlas vid upprepade tillfällen, även i slutet av en rättsprocess, och bör ses över för att göra den mer lättillgänglig och anpassad till olika situationer och brottsoffer (Brottsoffermyndigheten 2017, Riksrevisionen 2021). Även informationen till målsägande i samband med huvudförhandlingen behöver utvecklas, enligt både Brå (2016) och Brottsoffermyndigheten (2017).

8.3 Gott bemötande avgörande för känslan av upprättelse

Frågan om bemötande är central för att öka målsägandes upplevelse av delaktighet och deras önskan att medverka i rättsprocessen (Brå 2016). Polisens bemötande är särskilt viktigt. Ett gott bemötande består av flera olika komponenter. Brå (2016) lyfter fram fem centrala aspekter av ett gott bemötande av målsägande: (1) ett personligt bemötande, (2) tillgänglighet, (3) objektivitet, (4) sakkunskap och (5) förmåga att på ett pedagogiskt sätt ge konsekvensbeskrivningar. I ett personligt bemötande ingår att bekräfta, vara empatisk och ha tålmod. Bekräftelsen kan även ges genom att förklara varför en utredning läggs ner (att det sällan handlar om att målsägande inte varit tillräckligt trovärdig) eller genom att förklara varför man under utredningen ställer frågor som kan upplevas som ifrågasättande och provocerande. I ett gott bemötande ingår även att förebygga och hantera orealistiska förväntningar på rättsprocessen.

Ett gott bemötande från polisens sida, ihop med förstärkta stödinsatser, bedöms som särskilt viktigt i de fall där målsägande har lågt förtroende för polis och rättsväsende eller där personen i fråga lever under inflytande av s.k. parallella rättssystem (Brå 2016). Polismyndighetens förmåga att säkra denna kompetens bedöms av Brå som relativt god, utifrån en genomgång av kursplaner vid olika polisutbildningar samt av vidareutbildningar som anställda genomgår vid myndighetens brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet.

8.3.1 Digitalt bemötande och möjlighet att följa ärenden digitalt är under utveckling

Med en omfattande digitalisering av samhället skapas förväntningar på samhällets förmåga att tillgodose brottsutsattas behov genom digitala tjänster. För stora delar av befolkningen är det i dag självklart att söka information på internet. Detta gäller självfallet även brottsutsatta. En viktig del i samhällets bemötande av brottsutsatta är att tillgängliggöra information om vilket stöd man har rätt till. Digitaliseringen ger även förutsättningar att anpassa informationen till olika grupper av brottsutsatta.

För att öka tillgängligheten till information har en rad åtgärder vidtagits. Den som utsatts för brott och är ansluten till en digital brevlåda genom Mina meddelanden, kan sedan 2020 få digital post angående sitt ärende från Polismyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten. Från Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar skickas information med brev.

Brottsoffermyndigheten har haft i uppdrag av regeringen att på olika sätt utveckla den digitala tillgängligheten (Ju2019/04178 och Ju2017/04739). I juni 2020 började myndigheten skicka digital post via tjänsten Mina meddelanden och i januari 2021 började myndigheten använda tjänsten Mina sidor, som gör det möjligt att begära och få in handlingar digitalt.

Sedan 2020 finns webbplatsen brottsofferguiden.se, som utvecklats av Brottsoffermyndigheten. Tanken är att den som utsatts för brott ska ha tillgång till relevant information på ett och samma ställe. På webbplatsen är informationen anpassad efter olika typer av brott, den brottsutsattas ålder och utifrån vilket steg i rättsprocessen den som söker informationen befinner sig i. Där finns även information som är anpassad efter bostadsort om vilka organisationer som erbjuder stöd för brottsutsatta.

Stiftelsen Tryggare Sverige har tidigare utvecklat en app där tanken varit att information om stöd ska finnas lättillgängligt och anpassat efter den brottsutsattas situation och ort som den befinner sig i. En liknande lösning skulle kunna övervägas i relation till den information som finns på brottsofferguiden.se. Utvecklande av en app skulle även kunna möjliggöra för enskilda att följa sitt ärende i situationer när man ska medverka i en rättsprocess.

Även Polismyndigheten har på sin webbplats information om olika organisationer som erbjuder stöd till brottsutsatta och deras anhöriga. För den som har blivit utsatt för bedrägerier eller id-kapning finns hos Konsumentverket en upplysningstjänst, Hallå konsument, som har information och vägledning om konsumenters rättigheter och skyldigheter. Sedan 2020 ingår Polismyndigheten i den krets av s.k. informationsansvariga myndigheter och andra aktörer som är involverade i arbetet med upplysningstjänsten. Tjänsten syftar till att ge sammanhållen information till konsumenter om vilka åtgärder som behöver vidtas vid bedrägerier och identitetskapningar och hur man kan undvika att bli utsatt för den typen av brott.

Inom ramen för arbetet med att digitalisera rättsväsendet finns också förutsättningar att, genom digitaliseringen av brottmålsförfarandet, bidra till en bättre service till enskilda. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården och Kronofogdemyndigheten har på regeringens uppdrag identifierat vilka relevanta meddelandeflöden riktade till brottsutsatta som kan anslutas till Mina meddelanden och analyserat i vilken mån tjänsten kan användas för att brottsutsatta ska kunna följa och få fortlöpande statusuppdateringar om sitt ärende.

Kommitténs uppfattning är att det är viktigt att brottsutsatta ska kunna få ett sammanhållet digitalt stöd i brottmålsprocessen och att det krävs ett fortsatt utvecklingsarbete för att åstadkomma detta. Utvecklingen mot ett allt mer individanpassat bemötande inom andra områden medför att enskilda personer ställer samma krav på den offentliga förvaltningen. Det av regeringen nyligen inrättade rådet för digitalisering av rättsväsendet har ett tydligt uppdrag att utveckla arbetet inom detta område.

Digitaliseringen innebär en ökad tillgång till information och stöd för de allra flesta

Samtidigt som digitaliseringen förbättrar tillgängligheten genom att öka tillgången till information och stöd, är det angeläget att säkerställa att inte vissa grupper stängs ute. I en rapport av Internetstiftelsen framgår t.ex. att även om majoriteten av svenskarna har daglig tillgång till internet så finns det en mindre grupp (uppskattningsvis cirka 6 % av befolkningen) som sällan eller aldrig använder internet. Gruppen är liten men den är sammankopplad med sociodemografiska faktorer

och utgörs i hög grad av äldre, ensamstående och låginkomsttagare. Detta är grupper som enligt rapporten lever i ett utanförskap på olika sätt och som, i och med den snabba digitaliseringen, riskerar ett dubbelt utanförskap (Internetstiftelsen 2020). Om kontaktvägarna till olika stödfunktioner allt mer digitaliseras finns det alltså en risk att vissa grupper har sämre tillgång än andra till information, stöd och kunskap om stödmöjligheter vid brottsutsatthet (se även Brå 2018a). Parallellt med en utveckling mot ett allt mer digitaliserat rättsväsende, bör tillgången till information och stöd säkras även för de grupper som inte använder internet.

8.4 Barns rättigheter och särskilda behov i rättsprocessen

Det finns flera samhällsgrupper som kan vara i behov av särskilt anpassad information i samband med en rättsprocess. Nedan beskrivs några utmaningar som relaterar till gruppen barn och unga.

Enligt Barnombudsmannen (2020) behöver barnrättsperspektivet i utredningar och rättsprocesser stärkas och barns möjligheter att få upprättelse måste säkerställas. Till exempel belyser Barnombudsmannen brister i likvärdighet i utredningar där barn utsatts för våld. Kunskapen om barns behov och rättigheter, om vad barnets bästa innebär i olika situationer, om barns förmåga att återge svåra händelser och om hur man bäst genomför förhör med barn behöver också utvecklas enligt tidigare rapporter och utredningar (Barnombudsmannen 2020, SOU 2016:19). Frågan om hur man säkrar kompetens om barn i rättsprocessen och hur tillgången till samverkansmodellen Barnahus kan utvecklas och göras mer likvärdig är ytterligare en fråga som har lyfts i tidigare utredningar (Barnafrid 2019). Antalet Barnahus har ökat både i Sverige och internationellt sett. Ett stort antal av Barnahusen startades under 00-talets andra hälft i Sverige. Det är däremot fortfarande ett relativt stort antal kommuner (cirka 30 %) som inte är anslutna till den här samverkansformen och ungefär 20 procent av befolkningen i Sverige har därmed inte tillgång till denna verksamhet (ibid).

Barnahusverksamheterna har blivit utvärderade vid ett flertal tillfällen och det finns mycket kunskap om denna verksamhet (Barnafrid 2019, Johansson 2011, Kaldal m.fl. 2010, Landberg och Svedin 2013,

Åström och Rejmer 2008). Även om de utvärderingar och den forskning som undersökt denna verksamhetsmodell pekar ut en rad utmaningar och brister, framstår verksamhetsmodellen som lovande och positiv för att tillgodose barns behov och rättigheter i en rättsprocess. Några av de områden som enligt Barnafrid (2019) bör utvecklas är

- tillgängligheten till Barnahus (i Norge och i Danmark har alla invånare tillgång till Barnahus),
- ökad likvärdighet,
- en utvidgning av vilka som ges stöd genom Barnahus (diskussioner om äldre barns behov av liknande stöd har diskuterats och även barn som utsatts för internetrelaterade brott, hedersbrott och barn som bevittnat våld),
- ett tydliggörande av de nationella riktlinjer som finns och en utvecklad nationell samordning,
- möjligheten att gemensamt dokumentera verksamheten också i enskilda ärenden. Detta kan kräva att sekretesslagstiftningen ändras.

Frågan om kompetens att genomföra förhör med barn och tillgången till verksamheter som Barnahus är angelägna frågor som behandlas inom ramen för utredningen *Nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn* (dir. 2021:29). I det fortsatta arbetet kommer Trygghetsberedningen att se över frågor om kompetensförsörjning inom Polismyndigheten. Inom ramen för detta arbete är frågan om kompetens att förhöra barn aktuell.

8.5 Målsägandebiträde

Debatten om målsägandes behov och rätt till ett eget biträde inleddes under 1970-talet i samband med olika utredningar om sexualbrottslagstiftningen (Andersson 2019).

Ett målsägandebiträde är en advokat eller biträdande jurist som efter beslut från domstol hjälper målsägande att ta tillvara dennes intressen under rättsprocessen. Enligt Brå (2016) lämnar lagen om målsägandebiträde (1988:609) visst utrymme för tolkning av vad som ingår i biträdets arbetsuppgifter vilket medför att olika biträden tolkar sitt uppdrag på olika sätt. Ett målsägandebiträde kan bistå målsägande i

att föra skadeståndstalan i samband med huvudförhandling men det finns olika uppfattningar om i vilken utsträckning och under vilka former man kan stå till tjänst efter huvudförhandlingen, t.ex. genom att hjälpa målsägande att begära ersättning/skadestånd. Det finns också olika syn på om, och i så fall i vilken grad, ett målsägandebitråde ska ge kurativt stöd till målsägande.

Möjligheten att tilldelas ett målsägandebitråde har utvidgats vid flera tillfällen. Som målsägande har man rätt till ett målsägandebitråde om man t.ex. utsatts för sexualbrott, misshandel, olaga frihetsberövande, rån eller annat brott som kan ge fängelse. Om förutsättningarna för målsägandebitråde inte är uppfyllda kan åklagaren informera målsägande om möjligheten att få hjälp av en s.k. stödperson från en ideell organisation.

Tillgången till stöd från ett målsägandebitråde har i någon mån även begränsats på senare tid. Som ett resultat av reformen *En modernare rättegång*, som trädde i kraft 2008, behöver målsägande och vittnen sällan höras på nytt i högre rätt, utan i stället används inspelade förhör från tingsrätten (Andersson 2019). Målsägandebiträdets uppdrag har i högre rätt därefter begränsats genom en lagändring som trädde i kraft i juli 2018 (prop. 2017/18:86). Att begränsa målsägandebiträdernas uppdrag kan utifrån te sig rimligt och som en befogad besparing. Samtidigt finns det risker med denna begränsning och det är därför angeläget att lagändringen följs upp utifrån både målsägandes, målsägandebiträdets och åklagares perspektiv. En risk som har uppmärksamats är att målsägande fortsätter ta kontakt efter avslutat ärende och att målsägandebiträden därmed kan komma att utföra visst arbete utan ersättning. Det finns också en risk att målsägandes perspektiv, och behov av information om ärendet, glöms bort när det inte längre finns en representant som särskilt beaktar dennes intressen. Från åklagares håll finns det en oro att arbetsuppgifter flyttas över till åklagarna i högre rätt. Detta kan både leda till en ökad arbetsbörda samt till att åklagarnas objektivitet äventyras när de förväntas utföra arbetsuppgifter och inta en roll som tidigare målsägandebiträdet ansvarat för (Andersson 2019).

Att som brottsutsatt och som målsägande under en rättegång ha stöd av ett målsägandebitråde är en insats som är mycket uppskattad av dem som tilldelas detta (Brå 2016, 2020b). Även åklagare ser detta stöd som värdefullt för rättegångens fortskridande i stort (Brå 2016). I vilka delar av den rättsliga processen som en målsägande ska ha rätt

till målsägandebiträde, om målsägandebiträdens uppdrag ska utvidgas och om rätten till detta stöd ska omfatta fler grupper av brottsutsatta är aktuella frågor kopplade till just detta stöd.

8.6 Vittnesstöd och vittnesskydd

Samhället ställer stora krav på personer som bevittnat brott eller som på andra sätt har uppgifter av betydelse för utredningen av brott. Den som kallas som vittne till en huvudförhandling i domstol är enligt den allmänna vittnesplikten skyldig att inställa sig och vittna under ed. Lämnar vittnet osanna uppgifter kan denne i sin tur dömas för mened.

De krav man ställer på vittnen är motiverade utifrån att rättsväsendet många gånger är beroende av vittnesuppgifter för att kunna utreda brott. Medverkan i rättegång innebär att vittnen har rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst och för andra eventuella kostnader i samband med rättegången. Att rättsprocessen, inklusive den domstol där rättegången hålls, upplevs som trygg och säker av målsägande och vittnen är avgörande för att människor ska vilja medverka i rättsprocess. Ibland krävs även att ett vittne får skydd för att på ett säkert sätt kunna medverka i rättsprocessen.

Många som kallas att vittna känner obehag och oro inför denna uppgift. Det är även vanligt, särskilt i relation till vissa typer av brott, att man väljer att inte samarbeta med rättsväsendet. Enligt en undersökning om tystnadskulturer som Brå (2019b) genomfört kan det finnas motstånd till att samarbeta med rättsväsendet i relation till brott inom en hederskontext, våld i nära relation, kriminella nätverk, brott i utsatta områden samt brott mot och inom organisationer. Att människor i enskilda fall väljer att inte samarbeta med rättsväsendet kan ha flera orsaker. En av de vanligaste anledningarna till att målsägande inte vill medverka i en rättsprocess bedöms vara rädsla (Brå 2016). Rädsla för repressalier och bristande förtroende för Polismyndigheten och andra myndigheter påverkar också benägenheten att vittna i en rättegång (Brå 2019b). Att Polismyndigheten arbetar på ett förtroendeskapande sätt kan därmed bidra till att fler som bevittnat brott vågar anmäla och senare medverka i en rättsprocess.

Även domstolarna har ett ansvar för målsägandes och vittnens trygghet och säkerhet under rättsprocessen. Säkerheten har under åren

stärkts vid Sveriges domstolar, bl.a. genom inrättandet av säkerhetskontroller på flera håll och fler närvarande väktare (Domstolsverket 2014, SOU 2021:35). Utredningen *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring* (SOU 2021:35) uppmärksammar att vissa skyddsåtgärder kan medföra att vittnen överlag känner sig mer trygga med att medverka i en rättsprocess. Gränsen för vad som är en stödjande och vad som är en skyddande åtgärd är inte alltid självklar. Ett exempel på en åtgärd som den ovan nämnda utredningen föreslår, som både kan skydda och bidra till att rättsprocessen upplevs som mindre obehaglig överlag, är ett förstärkt sekretesskydd av vittnens och förhörspersoners kontaktuppgifter (SOU 2021:35).

Att samhället erbjuder relevant och lättillgänglig information, gott bemötande och emotionellt stöd, t.ex. genom vittnesstödsverksamhet (se nedan), är angeläget för att göra rättsprocessen trygg för målsägande och vittnen. Detta gäller särskilt i de sammanhang där det förekommer hot och våld mot vittnen, men behovet är inte begränsat till dessa mer allvarliga situationer. Att erbjuda vittnen stöd kan vara ett sätt att avdramatisera processen och skapa en känsla av kontroll för de inblandade. Detta är viktigt av flera skäl. Dels förbättras förutsättningarna för vittnens medverkan genom detta stöd. Dels kan förtroendet för rättsväsendets myndigheter stärkas genom att förbättra upplevelsen av rättsprocessen för vittnen. Det har framförts förslag på att förundersökningskungörelsen utvidgas till att även omfatta information till vittnen (SOU 2021:35). Vittnen bör enligt detta förslag få information om rättsprocessen och om sin egen roll i rättsprocessen, om hur de kan få information om ärendets fortskridande, om rätten till ersättning vid t.ex. förhör, samt om vilka organisationer som erbjuder stöd. Någon reglering av stödet till vittnen finns inte i dagsläget, varken i lag eller annat regelverk (ibid).

8.6.1 Vittnesstödsverksamheterna

Vittnesstödsverksamheterna ger stöd och information till vittnen i samband med en rättegång och är ett viktigt led i att minska stress, oro och osäkerhet hos vittnen och brottsoffer. Som nämnts ovan finns ingen reglering av vittnesstödet i lag eller annat regelverk. Däremot ska vittnesstödsverksamhet, enligt prop. 2000/01:79, finnas i landets alla tings- och hovrätter. Brottsoffermyndigheten och Domstolsverket

ansvarar för att se till att så är fallet (Ju2006/5404). Brottsoffermyndigheten har ett övergripande ansvar för verksamheterna, inklusive kvalitetsuppföljning och statistikföring, och har tagit fram nationella riktlinjer för vittnesstödsverksamheter i syfte att enhetliggöra arbetet som utförs.

I dagsläget finns omkring 600 vittnesstöd runtom landet, och drygt 23 000 personer fick hjälp av vittnesstöd under 2020 (Brottsoffermyndigheten 2021). På lokal nivå bedrivs vittnesstödsverksamheten i huvudsak ideellt via lokala brottsofferjourer men med stöd från Brottsoffermyndigheten och den lokala domstolen. I vissa kommuner finns kommunala stödcentrum för unga brottsutsatta som också ger stöd åt unga personer (ofta definierat som under 21 år) som ska vittna i en rättegång. Antalet vittnesstödjare som arvoderas för sin arbetsinsats har med stor sannolikhet ökat vilket i sin tur även medför ökade administrativa kostnader (Brottsoffermyndigheten och Domstolsverket 2015). Detta medför givetvis även förbättrad kvalitet i det arbete som bedrivs, med större möjligheter att skapa förutsebarhet i verksamheten. Experter som kommittén samtalat med poängterar dock att den ideella organisationsformen skulle behöva utvärderas för att se om det är det mest kostnadseffektiva alternativet.

Kompetensförsörjning och utbildning av vittnesstödjare

Brottsoffermyndigheten genomför årligen kartläggningar av vittnesstödsverksamheten och arbetar med att följa upp och säkra kvaliteten och likvärdigheten i verksamheten. Både Brottsoffermyndigheten och riksorganisationen Brottsofferjouren Sverige har tagit fram utbildningsmaterial för vittnesstödjare. Brottsoffermyndigheten har även tagit fram en webbaserad utbildning i samarbete med Domstolsverket. Det är däremot de enskilda organisationerna som ansvarar för rekryteringen av vittnesstödjare. De personer som engagerar sig som vittnesstödjare genomgår en utbildning som den lokala vittnesstödsverksamheten, i de flesta fall en lokal brottsofferjour, ansvarar för. Brottsoffermyndigheten genomför årligen ett utbildningsinternat för alla som arbetar som vittnessamordnare i syfte att erbjuda kompetensutveckling och möjlighet till erfarenhetsutbyte.

Det verkar i nuläget inte vara svårt att på ett generellt plan rekrytera ideellt engagerade till verksamheten. Däremot delar Sverige andra

länders erfarenhet vad gäller att uppnå en bredd i den grupp som engagerar sig (Brottsoffermyndigheten och Domstolsverket 2015).

Syftet med Brottsoffermyndighetens nationella riktlinjer för vittnesstödsverksamheten är att enhetliggöra arbetet som sker runt om landet. Riktlinjerna är en del i den årliga verksamhetsuppföljningen som genomförs nationellt av Brottsoffermyndigheten och lokalt av vittnesstödsverksamheten, i vissa fall tillsammans med den lokala domstolen. Vidare kan riktlinjerna utgöra en grund för att formulera skriftliga samverkansavtal mellan enskilda domstolar och vittnesstödsverksamheter. Riktlinjerna är inte bindande men att föreningar följer riktlinjerna, exempelvis gällande inlämning av statistikuppgifter till Brottsoffermyndigheten, har betydelse för bedömningen om huruvida vittnesstödsbidrag beviljas.

Finansiering av vittnesstödsverksamheten

I nuläget finansieras en betydande del av vittnesstödsverksamheten via verksamhetsstöd från Brottsofferfonden. Verksamhetsstödet finansierar även samordningen av vittnesstödsverksamheten och de kostnader som det innebär att ha en anställd samordnare. Brottsofferfondens medel fördelas efter prövning hos Rådet för brottsofferfonden vid Brottsoffermyndigheten enligt förordningen om brottsofferfond (1994:426). Brottsofferfonden finansieras huvudsakligen av en avgift som betalas av personer som dömts för brott som kan leda till fängelse.

På uppdrag av regeringen redovisade Brottsoffermyndigheten och Domstolsverket under 2015 förslag till det långsiktiga arbetet med och finansieringen av vittnesstödsverksamheten i rapporten *Vittnesstöd: Förslag till en långsiktigt hållbar organisation för och finansiering av verksamheten*. Myndigheterna konstaterar att systemet kring vittnesstödsverksamheter är välfungerande i sin nuvarande organisatoriska form men att finansiering via Brottsofferfonden alltid innebär ett mått av osäkerhet för de organisationer som bedriver vittnesstödsverksamhet. Stödet till verksamheterna har ökat de senaste åren till följd av att avgiften till Brottsofferfonden har höjts. Till exempel har utbetalningar av stöd rörande både samordning av vittnesstöd och vittnesstödsbidraget ökat med 45 respektive 47 procent mellan 2014 och 2020. Någon uppföljning av det ökade stödet har inte gjorts varför det är svårt att avgöra vilken påverkan denna ökning har haft. Enligt

rapporten uttrycker flera lokala verksamheter oro för verksamhetens finansiering och menar att det ekonomiska stödet är alltför begränsat.

8.6.2 Säkerhet och trygghet i domstolarna

Domstolsverket har tagit fram strategiska mål för Sveriges domstolar, där stärkt förtroende och ökad trygghet i domstolarna är ett av dessa mål (Domstolsverket 2021). Att rättsprocessen, inklusive den domstol där rättegången hålls, upplevs som trygg och säker av målsägande och vittnen är en fråga som Domstolsverket arbetar med kontinuerligt. Säkerheten i Sveriges domstolar bedöms ha förbättrats de senaste åren genom att lokaler har setts över, teknik utvecklats för att möjliggöra förhör via videolänk, införande av säkerhetskontroller vid fler domstolar samt ökad närvaro av ordningsvakter (Domstolsverket 2014, Domstolsverkets verksamhetsberättelse 2021–2023).

Av en undersökning som utredningen *Stärkt ordning och säkerhet i domstol* (SOU 2017:46) genomfört, framgår att 5 procent av olika grupper av yrkesverksamma som arbetar i domstol ofta upplever ordningsstörningar i den lokala domstolen, medan drygt 60 procent uppger att de aldrig eller sällan upplever detta. Utredningen föreslår en rad åtgärder som syftar till att förbättra ordningen i domstol och öka tryggheten för t.ex. vittnen. Under 2021 arbetar Sveriges domstolar med att genom utbildning öka personalens säkerhetsmedvetenhet. Som ett led i att öka förtroendet för domstolarna och tryggheten i domstolarna utvecklas även kommunikationen från domstolarnas sida. Målsättningen är att kontaktytorna gentemot domstolarna ska förenklas. Detta har bl.a. gjorts genom att utveckla informationen på webbplatsen domstol.se samt genom ett digitalt stöd där brukares åsikter samlas in (Domstolsverket 2021). Domstolsverket har även i sin verksamhetsplan för 2021–2023 planerat för en brukarenkät där tryggheten i domstolens lokaler undersöks. Dessa frågor bedöms av kommittén vara angelägna att följa upp och utveckla. För att utveckla tryggheten vid Sveriges domstolar är den fysiska miljön en av flera viktiga aspekter att ta hänsyn till.

Domstolarnas ansvar för vittnesstöd

Domstolsverket ska verka för att det finns praktiska förutsättningar för att bedriva vittnesstödsverksamhet vid domstolarna. Till förutsättningarna hör att det ska finnas ändamålsenliga lokaler vid tingsrätter och hovrätter där vittnesstödjare kan möta målsägande och vittnen, samt att information om vittnesstödsverksamheten förmedlas vid kallelse till rättegång. Vidare ska Domstolsverket verka för att personal vid domstolar har kunskap om vittnesstödsverksamheten och att de informerar vittnesstöd om kommande och inställda huvudförhandlingar. Varje domstol ska dessutom ha en kontaktperson som bl.a. kan samarbeta med vittnesverksamhetens samordnare. Numera har kallelsemallar utarbetats i syfte att göra informationen om vittnesstöd mer likvärdig i olika delar av landet.

Domstolsverkets olika brukarundersökningar visar att målsägande och vittnen överlag upplever bemötandet från domstolspersonal och vittnesstöd som gott. Det finns dock, menar myndigheten, anledning att på olika sätt vidta åtgärder som gör det möjligt att i högre grad fånga upp dem som har behov av stöd och hjälp (Domstolsverket 2014). I samtal med kommitténs experter har det förts fram förslag om att målsägande och vittnen ska anmäla sig i en bemannad reception när de ska medverka vid en rättegång. På så sätt skulle det vara lättare att säkerställa att information om vittnesstöd ges och även att fånga upp de särskilda behov som vissa vittnen kan tänkas ha. Detta skulle också kunna åstadkommas genom att arbeta för att den information om stöd som finns framarbetad och tillgänglig på olika plattformar också når fram till vittnen i högre grad.

Domstolsverket ansvarar även, tillsammans med Brottsoffermyndigheten och Brottsofferjouren Sverige, för att verka för ett utvecklat samarbete mellan domstolar och vittnesstödsverksamheterna. Kommitténs experter bedömer att det finns ett fortsatt förbättringsbehov av den information som förmedlas till vittnesstödsverksamheterna om kommande och inställda förhandlingar (och antal vittnen och målsägande vid respektive förhandling). Att enskildas personuppgifter skyddas är prioriterat, vilket påtalas av utredningen *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring* (SOU 2021:35). Däremot bör den information som är nödvändig för att vittnesstöd ska kunna genomföra sin uppgift förmedlas på ett strukturerat och konsekvent sätt.

Samarbetet mellan vittnesstödjare och domstol uppges vara mer utvecklat vid landets tingsrätter än vid hovrätterna. Det finns dock utvecklingsbehov även i relation till tingsrätterna där Domstolsverket kan stödja genom att ta fram skriftliga riktlinjer för samarbetet och utveckla rutiner för hur exempelvis information förmedlas om kommande och inställda förhandlingar (Brottsoffermyndigheten och Domstolsverket 2015).

8.6.3 Polismyndighetens övergripande ansvar för vittnesskydd¹

Även om flera utredningar och rapporter konstaterat att hot och våld mot vittnen är relativt ovanligt (Brå 2008, SOU 1990:92, SOU 2021:35), finns det situationer där vittnen och andra som medverkar i en rättsprocess har behov av och rätt till skydd. Polismyndigheten har ett generellt ansvar för förhörspersoners skydd och säkerhet enligt 2 kap. § 1 polislagen (1984:387). Polismyndigheten har även i uppdrag att ge allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp i de situationer som det är lämpligt att detta ges av myndigheten. När frågan om skydd av en förhörsperson aktualiseras görs det en individuell bedömning av hotbilden och av hur just denna individ bäst skyddas. Skyddet kan t.ex. bestå av att personen får ett larm eller att polisen går särskilda ronder.

I vissa fall kan mer avancerade skyddsåtgärder bli aktuella. Detta arbete sker då inom ramen för Polismyndighetens särskilda personsäkerhetsarbete. Utöver direkt skyddande insatser, ingår det även att bistå i kontakten med andra myndigheter och att hantera eventuell ekonomisk ersättning från staten (personsäkerhetsersättning) till personer som omfattas av särskilt personsäkerhetsarbete. I förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete (2006:519) regleras förutsättningarna för säkerhetsarbetet, bl.a. avseende vilka grupper som kan vara föremål för detta arbete. Utöver vittnen, kan målsägande, tilltalade, misstänkta och andra som medverkar i en förundersökning eller i en rättegång som rör grov eller organiserad brottslighet vara föremål för särskilt personsäkerhetsarbete (SOU 2021:35).²

¹ Avsnittet om vittnesskydd är till stor del baserat på utredningen *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring* (SOU 2021:35).

² Bland annat kan anställda inom rättsväsendet och personer som lämnat uppgifter till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen rörande grov eller organiserad brottslighet, samt närstående till dessa, få skydd.

Även offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och rättegångsbalken (1942:740) innefattar bestämmelser som påverkar regleringen av särskilt säkerhetsarbete. Enligt utredningen *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring* (SOU 2021:35) finns det inte någon anledning att förändra lagstiftningen som reglerar Polismyndighetens person-säkerhetsarbete. I nuläget är verksamheten relativt oreglerad vilket enligt utredningen skapar förutsättningar att anpassa skyddsåtgärderna till olika typer av situationer.

8.6.4 Kriminalvårdens ansvar för att skydda förhörspersoner som avtjänar straff i anstalt

För att utreda brott som begås inom ramen för kriminella grupperingar är det avgörande att personer vågar vittna. De som har störst inblick i de brott som begås är sannolikt personer som själva befinner sig i dessa nätverk och som också själva begått brott. För att öka incitamenten för denna grupp att medverka i rättsprocesser har det föreslagits ökade möjligheter till straffreduktion i de fall man lämnar uppgifter som är avgörande för brottsutredningen (SOU 2021:35).

De personer som ingår i kriminella miljöer och som väljer att samarbeta med rättsväsendets myndigheter löper en förhöjd risk att utsättas för repressalier i form av hot och våld. I dessa situationer har staten ett långtgående ansvar att skydda dessa individer. Kriminalvården ansvarar t.ex. för de personer som avtjänar straff i anstalt. I fängelselagen (2010:610) finns bestämmelser om placering och om verkställighetens mål och utformning. Placeringar ska göras bl.a. med hänsyn till risker som kan uppstå om rivaliserande grupper eller medlemmar i samma nätverk/gång placeras ihop eller om sammansättningen av intagna av andra skäl är olämplig. Verkställigheten ska vidare utformas på ett säkert och humant sätt och negativa följder av verkställigheten ska motverkas.

Även om det finns flera bestämmelser som i praktiken innebär att Kriminalvården bör arbeta med att skydda personer i behov, står det inte uttryckligen att myndigheten ska vidta skyddsåtgärder och inte heller vilka åtgärder som ska vidtas. Utredningen *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring* (SOU 2021:35) poängterar visserligen att det inte finns skäl att tro att de skyddsåtgärder som vidtas är otillräckliga; snarare har JO riktat kritik mot att de åtgärder som vidtas ibland är alltför ingripande. Utredningen konstaterar dock att det kan finnas

anledning att tydligare reglera Kriminalvårdens skyddsåtgärder i syfte att göra arbetet mer strukturerat och enhetligt och för att undvika att de vidtagna skyddsåtgärderna strider mot andra bestämmelser.

8.6.5 Stärkt sekretess av vittnens personuppgifter

En individ som är föremål för särskilt säkerhetsarbete kan behöva skydda sina personuppgifter. Detta kan göras genom en sekretessmarkering, genom skyddad folkbokföring alternativt genom fingerade personuppgifter. I utredningen *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring* (SOU 2021:35) föreslås ett stärkt sekretesskydd av personuppgifter till vittnen, målsägande och deras närstående. Redan i dagsläget finns det bestämmelser som möjliggör att besluta om sekretess för förhörspersoners kontaktuppgifter. Möjligheterna är dock begränsade till specifika situationer. I syfte att göra rättsprocessen tryggare för vittnen och målsägande, och förutsatt att uppgifterna inte har bäring på bedömningen i ansvarsfrågan i brottsmålet eller att allmänintresset väger tyngre än behovet av sekretess, bör kontaktuppgifter och andra personuppgifter (t.ex. personnummer) beläggas med sekretess. Uppgifter om varifrån en förhörsperson vittnar, när detta sker via länk eller videoupptagning, bör enligt utredningen skyddas i större utsträckning. Slutligen föreslår utredningen att tjänstemän som har skyddsidentitet som är beslutat av en annan stat ska kunna vittna under sådan skyddsidentitet även i Sverige.

Frågan om stärkt sekretesskydd av kontaktuppgifter till vittnen och andra förhörspersoner kan även komma att påverka det stödjande arbete som Brottsofferjouren Sverige och andra organisationer i civilsamhället bedriver för att stödja brottsutsatta och vittnen. En av de utmaningar som Polismyndigheten uppmärksammar är att informationsöverföringen av kontaktuppgifter mellan myndigheten och ideella organisationer försvåras av sekretessfrågor.

Den ovan refererade utredningen föreslår ett flertal straffrättsliga förändringar som syftar till att skydda vittnen. Utredningen hänvisar även till tidigare utredningars förslag om att utöka möjligheten att åberopa vittnesmål från förundersökningen (se exempelvis SOU 2017:98).

8.7 En utveckling mot allt fler stora brottmål föranleder diskussion om brottsutsattas upprättelse

Frågan om brottsutsattas upprättelse aktualiseras ofta i diskussioner om straff. Ofta ses brottsutsattas upprättelse och läkandeprocess som avhängig att en gärningsperson hålls ansvarig och döms för det brott som den enskilda individen blivit utsatt för (Burman 2011). Det finns anledning att fundera över rättsväsendets förutsättningar att leva upp till denna samhälleliga förväntansbild.³ Detta blir särskilt relevant i ljuset av att stora ärenden med omfattande förundersökningar och långa förhandlingstider ökat (Brå 2017)⁴ och bedöms fortsätta öka (Brå m.fl. 2021).

Experter som kommittén talat med beskriver det som problematiskt att stora personalresurser tas i anspråk i arbetet med enskilda stora ärenden, med att identifiera ett ofta stort antal målsägande och driva varje enskild målsägandes del av ärendet till avslut. Experterna menar att resurserna i stället hade kunnat användas för att upptäcka nya brott och hindra aktiva gärningspersoner från att begå brott mot nya brottsoffer. Brotts typer som enligt kommitténs experter särskilt aktualiserar denna konflikt är sexualbrott och bedrägerier som begås över internet, där enstaka gärningspersoner kan utsätta ett stort antal personer för brott samtidigt.

Det finns alltså en konflikt mellan att å ena sidan använda resurserna till att ge upprättelse till samtliga brottsoffer i ett ärende, och att å andra sidan förhindra aktiva gärningspersoner att utsätta nya personer för brott. Experterna uppmuntrar en diskussion om huruvida möjligheterna till förundersökningsbegränsning (FU-begränsning)⁵ kan utnyttjas (eller utvidgas) i högre grad vid ärenden med många målsägande, samtidigt som brottsoffers behov av upprättelse, exempelvis i form av rätt till skadestånd, tas i beaktan.

I dagsläget finns möjlighet för polis och åklagare att FU-begränsa, vilket bl.a. är aktuellt i stora bedrägerimål. Denna möjlighet till FU-begränsning gäller däremot inte i de fall då något väsentligt allmänt eller

³ Huruvida detta är enskilda brottsoffers förväntansbild saknas det kunskap om.

⁴ Utvecklingen kan enligt Brå (2017) förklaras av bl.a. digitaliseringen som underlättar för kriminella aktörer att utföra brott på ett storskaligt och effektivt sätt. Brå menar även att kriminella nätverk allt mer ägnar sig åt avancerad ekonomisk brottslighet som är svårare att utreda än vålds- och narkotikabrott.

⁵ Det vill säga att av processekonomiska skäl lägga ner en förundersökning trots att det finns anledning att fullfölja den (23 kap. 4 a § RB).

enskilt intresse åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned. Vid denna bedömning ska ett brottsofferperspektiv beaktas. En grov kränkning av integriteten kan vara ett väsentligt enskilt intresse som hindrar FU-begränsning (RÅR 2008:2). En sådan bedömning blir t.ex. aktuell i omfattande ärenden om sexualbrott över internet.

Förändrade förutsättningar att utreda brott innebär att frågan om upprättelse, och hur detta kan erbjudas av samhället och rättsväsendet, kan behöva omprövas. Den fråga som aktualiseras är om upprättelsen av att en gärningsperson hålls ansvarig och döms för det brott som man själv blivit utsatt för (Burman 2011), kan tillgodoses på annat sätt. Samhällets stöd till personer som utsätts för brott behöver alltså ha, och har också i dagsläget, en bredare ansats än den eventuella upprättelse som rättsprocessen kan bidra till för den drabbade. Detta dels med anledning av det ovan beskrivna, dels i ljuset av att de allra flesta personer som utsätts för brott väljer att inte anmäla brottet. De flesta polisanmälningar leder inte heller till att åtal väcks och ännu ovanligare är det att åtalet leder till en fällande dom och att en ansvarig på så sätt hålls ansvarig för brottet. Om rättsväsendet ska sträva efter att ge upprättelse till så många brottsoffer som möjligt behöver processen snarare än slutresultatet därför vara i fokus.

9 Kommitténs överväganden och förslag

För att minska brottsligheten och öka tryggheten krävs, utöver ett effektivt brottsbekämpande och förebyggande arbete, även ett rätts-säkert stöd och skydd till den som drabbas av brott. Att information, stöd och skydd till brottsutsatta och vittnen fungerar, såväl under rättsprocessen som i övrigt, kan bidra till att minska de negativa konsekvenserna av brottsutsatthet. Det bidrar också till att öka förtroendet för samhället. Det är i sammanhanget viktigt att den information som lämnas är anpassad till mottagaren och att det stöd och det skydd som erbjuds är adekvat.

Av kommitténs uppdrag framgår att kommittén genomgående ska anlägga ett brottsofferperspektiv i sina analyser av utmaningarna för kriminalpolitiken. I volym ett beskrivs de kriminalpolitiska utmaningarna framöver, såsom kommittén uppfattar dem. De utmaningar som identifierats är även relevanta för utvecklingen av det brottsofferstöd-jande arbetet. Det gäller exempelvis utmaningar kopplade till den allt mer utbredda digitaliseringen i samhället och utmaningar kopplade till socialt utsatta områden. Det handlar också om särskilt utsatta grupper i samhället. I områden där kriminaliteten har stor påverkan på lokal-samhället är det t.ex. många som inte känner sig trygga i sitt eget bostadsområde, inte minst kvinnor, eller som känner någon som drabbats av det ökande antalet skjutningar eller andra våldsytringar. Kriminalitetens utveckling de närmaste åren kommer att påverka vem som blir utsatt för brott och på vilket sätt. Utvecklingen av brottsofferpoli-tiken måste därför anpassas till utvecklingen på det kriminalpolitiska området i övrigt.

Kommittén har diskuterat flera olika områden där det finns utvecklingsbehov. Inom rättsväsendet har utvecklingsbehov vad gäller kontaktförbud, stöd till målsägande och vittnen i samband med rättspro-

cessen och domstolarnas roll i att skapa en trygg rättsprocess diskuterats. Flera utredningar har de senaste åren analyserat och lämnat förslag på brottsofferområdet, t.ex. när det gäller ersättning till brottsoffer (SOU 2021:64) och skydd och stöd till vittnen (SOU 2021:35). Dessa förslag är nu på remiss och bereds i Regeringskansliet. Även frågor som är kopplade till skyddat boende och barns situation i skyddat boende bereds i Regeringskansliet. Det finns därtill flera nyligen tillsatta utredningar, som utredningen om en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn (dir. 2021:29), som kommer att hantera flera av de frågor som kommittén bedömer angelägna. Kommittén avser att i sitt fortsatta arbete noga följa utvecklingen på dessa områden. Brottsofferperspektivet kommer genomgående att vara en integrerad del i det arbete där kommittén kommer att analysera samhällets förmåga att möta olika utmaningar på det kriminalpolitiska området. I detta delbetänkande har kommittén riktat in sig på övergripande frågor, som rör stöd till brottsutsatta samt Polismyndighetens information till denna grupp, i syfte att bidra till en kunskapsbaserad brottsofferpolitik som är hållbar över tid.

9.1 Kunskapen om brottsutsattas behov och samhällets insatser behöver utvecklas

9.1.1 Förstärkt uppdrag till Brottsoffermyndigheten

Kommitténs bedömning: Brottsofferpolitiken ska vara grundad i kunskap om vilka behov olika grupper av brottsutsatta har och om vilket resultat insatser riktade mot brottsutsatta får. Samhällets aktörer ska ha de förutsättningar som krävs för att kunna vidta relevanta och rättssäkra åtgärder som anpassas till den kunskap och de behov som identifieras. Arbetet ska följas upp på ett samlat och systematiskt sätt.

Förslag: Brottsoffermyndigheten bör ges ett förstärkt uppdrag att, i samråd med andra berörda aktörer, systematiskt sammanställa och tillgängliggöra relevant kunskap på brottsofferområdet. I uppdraget bör ingå att föreslå en modell för regelbunden uppföljning av vilket stöd och bemötande brottsutsatta får från myndigheter och andra aktörer i samhället.

En kunskapsbaserad brottsofferpolitik

Brottsoffermyndigheten är Sveriges expert- och kunskapsmyndighet på brottsofferområdet och arbetar för att främja brottsutsattas rättigheter samt uppmärksamma deras behov och intressen. Myndigheten ansvarar även för att besluta om och betala ut brottskadeersättning. I uppdraget ligger också att kräva tillbaka utbetald brottskadeersättning av gärningspersoner. Myndigheten ansvarar vidare för Brottsofferfonden som finansierar projekt för att öka kunskapen om brottsutsatta och bidra till att ge bättre bemötande och stöd till personer som utsatts för brott och till vittnen. Forskare, ideella organisationer samt offentliga och privata verksamheter kan söka bidrag. Forskningen finns samlad i en projektkatalog på myndighetens webbplats.

Myndigheten ska enligt regleringsbrevet för 2021 bl.a. regelbundet redovisa utvecklingsområden på brottsofferområdet när det gäller arbetet gentemot brottsutsatta samt redogöra för eventuella behov av relevanta åtgärder. Myndigheten ska också redovisa vad som har gjorts för att den kunskap om brottsofferfrågor som myndigheten tar fram kan komma till användning hos myndigheter och andra berörda aktörer.

Statskontoret genomförde 2016, på regeringens uppdrag, en myndighetsanalys av Brottsoffermyndigheten (Statskontoret 2016). Av Statskontorets analys framgår att regeringen bör förtydliga myndighetens roll som kunskapscentrum för brottsofferfrågor. Statskontoret bedömer bl.a. att myndighetens roll som kunskapscentrum för brottsofferfrågor behöver stärkas av ett mer analytiskt arbetssätt och att regeringen bör överväga att i instruktionen förtydliga sina förväntningar på Brottsoffermyndigheten som kunskapscentrum. Enligt Statskontoret skulle detta tydliggöra myndighetens roll i rättsväsendet, både för Brottsoffermyndigheten och för andra myndigheter.

Utöver Brottsoffermyndigheten finns även andra myndigheter som tar fram kunskap på brottsofferområdet. Brottsförebyggande rådet (Brå) genomför regelbundet nationella trygghetsundersökningar som bl.a. syftar till att undersöka människors utsatthet för brott och upplevelser av oro och otrygghet.

Det finns mycket kunskap om kvinnor och barn som utsatts för våld av närstående och på detta område görs i viss mån även systema-

tiska uppföljningar, bl.a. genom Socialstyrelsens öppna jämförelser¹ av kommunernas arbete. Även Jämställdhetsmyndigheten, Nationellt centrum för kvinnofrid och Barnafrid m.fl. tar fram kunskap. När det handlar om barn som utsatts för våld i hemmet eller upplevt våld genom att en förälder eller en annan familjemedlem blir slagen, finns aktuell forskning och angelägna utredningar som behöver beaktas för att olika verksamheter ska kunna möta dessa barns rättigheter och behov.

Några av de experter på området som kommittén samtalat med menar att det behövs ett tydligare formulerat uppdrag, och därtill använta resurser, för att systematiskt ta fram kunskap som kan ligga till grund för en effektiv och långsiktig brottsofferpolitik. Kommittén bedömer att kunskapen om brottsutsattas behov och vilket stöd som efterfrågas behöver öka och breddas till fler brottsoffergrupper. Det kan t.ex. handla om de som utsätts för brott på nätet, oavsett om det rör sig om bedrägerier eller kränkningar och hot. Kunskapen behöver även sammanställas och följas upp på ett systematiskt sätt. Det kan handla om att analysera kunskapsläget, men också om att regelbundet följa upp vilket stöd och bemötande brottsutsatta får från myndigheter och andra aktörer i samhället. En gedigen kunskapsgrund bäddar också för en god kompetensutveckling inom berörda myndigheter.

Brå och Brottsoffermyndigheten är, som nämnts ovan, exempel på myndigheter som i dagsläget bistår med kartläggningar och uppföljningar på brottsofferområdet och vars uppdrag skulle kunna utvecklas för att ytterligare kunna fylla de kunskapsluckor som finns på brottsofferområdet. I den Nationella trygghetsundersökningen (NTU) ställs i dagsläget vissa frågor om vilket stöd man erbjudits till följd av brottsutsatthet samt huruvida man varit i behov av stöd som inte funnits att tillgå. Även brottsutsattas upplevelser av olika delar av rättsväsendet undersöks. Frågorna om brottsofferstöd och om upplevelser av rättsprocessen är dock övergripande och ger därmed begränsad vägledning för de verksamheter som arbetar med att tillhandahålla stöd. Kunskap om brottsutsattas behov av stöd och upplevelse av det stöd de erhållit skulle t.ex. kunna undersökas inom ramen för NTU, genom att fler frågor vid enskilda tillfällen inkluderas. Förutsättningarna för

¹ Resultaten baseras främst på en enkät som Sveriges kommuner, socialförvaltningar i Göteborg och stadsdelar i Stockholm besvarar och ger därmed inte en heltäckande bild.

ett sådant upplägg skulle behöva analyseras närmare och i dialog med Brottsförebyggande rådet.

Överblick och sammanhållande ansvar för brottsofferstöd behöver utvecklas

Kommittén har gjort en genomlysning av vilket ansvar de berörda aktörerna i samhället har för att ge stöd och skydd till brottsutsatta. Som framgått i tidigare kapitel hanteras frågor som rör brottsutsattas rättigheter på flera olika nivåer i samhället och av flera olika aktörer; myndigheter och ett stort antal både statligt och privat finansierade organisationer deltar i dagsläget i detta arbete. Bestämmelser som på olika sätt syftar till att stödja eller skydda brottsutsatta och vittnen finns i ett flertal olika lagar, förordningar och föreskrifter. Regelverken behandlar bl.a. frågor om vilken myndighet eller kommun som, beroende på omständigheterna, har ansvar för att ge information och stöd- och skyddsåtgärder. Regelverken reglerar även ekonomiska frågor om hur kostnader för olika åtgärder ska fördelas. Sveriges efterlevnad av såväl brottsofferdirektivet (2012/29/EU) som terrorismdirektivets (2017/541/EU) brottsofferbestämmelser har utretts med slutsatsen att Sverige huvudsakligen lever upp till sina åtaganden enligt direktiven.

I en granskning genomförd av Victim Support Europe om hur medlemsstaterna implementerat brottsofferdirektivet betonas däremot att det i Sverige saknas en sammanhållen bild av samhällets brottsofferstödande arbete och även av om samhället lever upp till sina skyldigheter i relation till brottsutsatta (Victim Support Europe 2019). Även om många aktörer har god kunskap om den lagstiftning och de riktlinjer som styr det egna arbetet, saknas enligt granskningen kunskap om andra aktörers skyldigheter och arbete. Informationsflödet mellan olika nivåer, dvs. mellan dem som arbetar med dessa frågor på ett teoretiskt plan genom lagstiftning och policyutveckling och dem som möter gruppen brottsutsatta och på ett praktiskt sätt arbetar med brottsofferstöd, är också bristfälligt enligt samma granskning.

Många verksamheter ger uppskattat och värdefullt stöd till personer som utsatts för brott samt stöd under rättsprocessen. Kommittén kan dock konstatera att det är svårt att få en övergripande bild av hur de rättigheter som lagstiftningen uppställer för brottsoffer han-

teras i praktiken. Det arbete som bedrivs följs inte alltid upp på ett systematiskt sätt, vare sig på nationell, regional eller lokal nivå.

Även flera av de experter som kommittén samtalat med uttrycker att det saknas överblick av och ett sammanhållande ansvar för det brottsofferstöd som tillhandahålls. En bättre koordinering av det brottsofferstödjande arbetet har påtalats som viktigt av kommitténs experter, liksom i Justitieutskottets betänkande *Våldsbrott och brottsoffer* (2020/21:JuU27). Frågan om ett mer koordinerat brottsofferstöd som syftar till att säkerställa att olika grupper av brottsutsatta får det stöd och det skydd de har behov av och rätt till hänger tätt samman med behovet av att utveckla kunskapen om brottsutsattas behov av stöd. Dessa två områden bör därmed utvecklas parallellt.

Brottsoffermyndighetens uppdrag bör förstärkas

Mot bakgrund av ovan menar kommittén att Brottsoffermyndighetens nuvarande uppdrag på lämpligt sätt bör förstärkas och tydliggöras.

Brottsoffermyndighetens verksamhet innebär att myndigheten har en god överblick av det brottsofferarbete som bedrivs i Sverige och av den forskning och kunskap som finns på området. Som kommittén konstaterat är det emellertid angeläget att kunskapen utvecklas, sammanställs på ett mer systematiskt sätt och löpande följs upp. Syftet med att öka och systematisera kunskapen på brottsofferområdet på ett bättre sätt är att ge samhällets aktörer bättre förutsättningar att vidta relevanta och rättssäkra insatser för dem som drabbats av brott. Ett mer systematiskt sätt att följa kunskapsutvecklingen på brottsofferområdet bidrar till bättre kunskap om hur stödet till brottsutsatta fungerar och vilka insatser som behövs i olika sammanhang. Det kan bli ett viktigt underlag för andra myndigheter – t.ex. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket – och organisationer i civilsamhället i deras prioriteringar och utvecklingsarbete. Uppdraget bedöms bidra till att lyfta arbetet på brottsofferområdet och stärka ett kunskapsbaserat arbetsätt.

Kommittén föreslår därför att Brottsoffermyndigheten får ett förstärkt uppdrag att, i samråd med andra berörda aktörer, systematiskt sammanställa relevant kunskap på brottsofferområdet och sprida den till relevanta aktörer. Kommittén delar Statskontorets bedömning att myndighetens roll som kunskapscentrum för brottsofferfrågor behö-

ver förstärkas för att myndigheten ska kunna identifiera relevanta utvecklingsområden i stödet till brottsutsatta. I uppdraget bör ingå att kartlägga vilket behov av information, stöd och skydd som finns hos olika grupper av brottsutsatta. Uppdraget bör även innefatta att, i samråd med Socialstyrelsen, kartlägga omfattning och inriktning på det stöd som erbjuds. I uppdraget bör därutöver ingå att föreslå en modell för regelbunden uppföljning av vilket stöd och bemötande brottsutsatta får från myndigheter och andra aktörer i samhället.

9.2 Behov av samlad kunskap om och utveckling av kommunernas brottsofferstöd

9.2.1 Kartläggning av kommunernas arbete på brottsofferområdet

Kommitténs bedömning: Kommunernas socialnämnder ansvarar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver i de fall de utsatts för ett brott eller när en närstående utsatts för brott. För att veta i vilken mån kommunernas socialnämnder lever upp till sitt ansvar krävs, i ett första steg, samlad kunskap om vilket stöd och skydd som kommunerna erbjuder den som utsatts för brott och närstående till brottsutsatta. För att skapa förutsättningar för ett mer enhetligt brottsofferstöd i landet bör, i ett nästa steg, de insatser som erbjuds av socialtjänsten dokumenteras och följas upp. På så sätt möjliggörs att framöver få en bild av hur vanligt det är att enskilda stödinsatser ges till brottsutsatta.

Förslag: Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att, i samråd med berörda aktörer, kartlägga kommunernas arbete med att erbjuda stöd och hjälp till den som utsatts för brott och dennes närstående. Socialstyrelsens arbete med att ta fram mått för att kartlägga socialtjänstens brottsofferstöd bör utgöra grund för arbetet. Utöver att kartlägga den information och de stödinsatser som erbjuds, bör uppdragen innefatta att kartlägga hur olika insatser följs upp i dagsläget samt ge förslag på hur olika insatser borde följas upp framöver.

Kommunerna har en central roll för att skapa ett mer koordinerat brottsofferstöd

Kommunernas socialnämnder ansvarar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver i de fall de utsatts för ett brott eller när en närstående utsatts för brott enligt socialtjänstlagen (2001:453). Socialtjänsten ansvarar för att de insatser som erbjuds håller god kvalitet och det finns även ett ansvar att, vid behov, utforma och genomföra insatser i samverkan med andra aktörer. Krav på samverkan finns även i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Det utspridda ansvaret för brottsofferstöd och de många aktörer som arbetar med att tillgodose brottsoffers rättigheter försvårar möjligheten att få en övergripande bild av det stöd som erbjuds och ges till brottsutsatta och deras närstående. I och med det grundläggande ansvar som kommunernas socialnämnder har för kommuninvånarna och andra som vistas i kommunen, bedömer kommittén att kommunerna har en central roll i att skapa överblick och ett mer koordinerat brottsofferstöd.

Både Länsstyrelserna och Sveriges kommuner och regioner (SKR) arbetar med att stärka samverkan mellan bl.a. kommuner och regioner. SKR är en medlems- och arbetsgivarorganisation för samtliga kommuner och regioner i Sverige och har till uppgift att stödja och bidra till att utveckla verksamheten i kommuner och regioner. Länsstyrelserna arbetar med att stödja och stärka samordningen av insatser, stödja verksamhetsutveckling och bidra med kunskap och metoder, bl.a. på området mäns våld mot kvinnor. Länsstyrelsen Östergötland har ett uttalat uppdrag att vara kunskapscentrum gällande hedersrelaterat våld och förtryck. Arbetet med att utveckla kommunernas brottsofferstödjande insatser bör ske i samråd med SKR och Länsstyrelserna. Det kan även finnas anledning att samråda med andra myndigheter samt med organisationer i civilsamhället. Uppdraget bör vidare samordnas med Brottsoffermyndighetens uppdrag att kartlägga stödinsatser för brottsutsatta, för att dessa uppdrag ska komplettera varandra i stället för att överlappa varandra.

Socialstyrelsen bör fortsätta arbetet med att kartlägga kommunernas brottsofferstöd

Socialstyrelsen är en kunskapsmyndighet för vård och omsorg, och de ansvarar bl.a. för den verksamhet som rör socialtjänst. Myndigheten ansvarar för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom sitt verksamhetsområde och ger stöd till metodutveckling. Socialstyrelsen tar exempelvis fram föreskrifter, kunskapsstöd och statistik och de genomför uppföljningar och utvärderingar. Socialstyrelsen har tidigare tagit fram rapporter där socialtjänstens ansvar för brottsutsatta och deras närstående samt de olika insatser som kan erbjudas beskrivs (Socialstyrelsen 2005, 2006, 2012). I enlighet med Socialstyrelsens regleringsbrev för 2020 genomförde myndigheten ett uppdrag som syftade till att ta fram indikatorer för socialtjänstens brottsofferstöd för att i sin tur skapa förutsättningar för ett mer likvärdigt brottsofferstöd i hela landet. Socialstyrelsen drog slutsatsen att det saknas övergripande och systematisk kunskap om vilka grupper av brottsutsatta som socialtjänsten möter, vilka brottsofferstödjande insatser som ges av socialtjänsten och hur ofta olika insatser ges (Socialstyrelsen 2020b). Enligt myndigheten är det därmed inte möjligt att uttala sig om vilket stöd som kommunernas socialtjänster bör erbjuda brottsutsatta.

För att följa upp den strategi som EU tagit fram i syfte att stärka brottsoffers rättigheter, utvärderas medlemsländernas brottsofferstödjande arbete. Kommissionens utvärdering av Sverige väntas i början av 2022. I och med att grundläggande kunskap om vilka insatser som socialtjänsten erbjuder brottsutsatta saknas (Socialstyrelsen 2020b), är det svårt att bedöma huruvida kommunernas socialnämnder lever upp till sitt ansvar att tillhandahålla stöd och hjälp till brottsutsatta och deras närstående.

Kommittén bedömer att socialtjänstens brottsofferstödjande arbete behöver kartläggas och dokumenteras; det kan ses som ett första steg i att utveckla ett bättre koordinerat brottsofferstöd i samhället i stort. För att veta i vilken mån kommunernas socialnämnder lever upp till sitt ansvar krävs, i ett första steg, samlad kunskap om vilket stöd och skydd som kommunerna erbjuder den som utsatts för brott och närstående till brottsutsatta. Socialstyrelsens (2020b) förslag på mått för att kartlägga socialtjänstens brottsofferstöd är en bra grund för detta arbete.

9.2.2 Socialtjänstens brottsofferstöd bör utvecklas genom nationell vägledning

Kommitténs bedömning: Med utgångspunkt i den ovan föreslagna kartläggningen av kommunernas brottsofferstödjande arbete, bör olika former av verksamhetsstöd arbetas fram i syfte att utveckla kommunernas brottsofferstödjande arbete och göra det mer jämlikt och tillgängligt för olika grupper i befolkningen.

Förslag: Socialstyrelsen bör, i samråd med berörda aktörer, ta fram en utvecklad vägledning för att stödja kommunernas socialtjänster i det brottsofferstödjande arbetet. Vägledningen kan utgöra grund för framtida uppföljande kartläggningar av kommunernas brottsofferstöd.

Vägledning för kommunerna i det brottsofferstödjande arbetet behöver utvecklas och uppdateras

Samhället bör kunna erbjuda brottsutsatta stöd oavsett var i landet man befinner sig och oavsett vilka livsvillkor man lever under. I dagsläget ser omfattningen och utformningen av kommunernas arbete med brottsofferstöd olika ut runtom i landet och det saknas uppdaterade rekommendationer för vad kommunernas brottsofferstödjande arbete ska bestå av. Den stora variation som finns vad gäller brottsofferstöd i olika delar av landet är även något som Socialstyrelsen uppmärksammar och detta understryker ytterligare behovet av att utveckla riktlinjer för vad ett kommunalt brottsofferstödjande arbete bör bestå av. En vägledning från Socialstyrelsen skulle öka förutsättningarna för ett mer likvärdigt brottsofferstöd. Socialstyrelsen (2012) har tagit fram en vägledning som syftar till att ge stöd till landets socialnämnder i tillämpningen av socialtjänstlagen vid bedömningar av behov av insatser för brottsoffer och deras närstående. Rapporten ger en allmän orientering om vad brottsutsatthet kan innebära. Socialstyrelsens (2020b) egen bedömning är att denna rapport behöver uppdateras och utvecklas för att i praktiken kunna fungera som ett verksamhetsstöd för kommunernas socialtjänster.

Lokala problembilden bör styra men alla kommuner ska kunna ge brottsutsatta stöd

Det finns flera verksamheter som ger uppskattat och värdefullt stöd till personer som utsatts för brott. Detta stöd skiljer sig som tidigare nämnts åt mellan olika delar av landet och i dagsläget finns inte någon nationell samordning eller framarbetat informations- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner i hur arbetet kan utformas. Dessutom varierar omfattningen av samarbetet mellan enskilda kommuner och de ideella verksamheter som arbetar med brottsofferstöd inom respektive kommun. En utmaning är att göra stödet till brottsutsatta mer likvärdigt och enhetligt, men även mer tillgängligt för grupper som i dag sällan nås av samhällets stöd.

Det brottsofferstödande, liksom det brottsförebyggande, arbetet behöver anpassas till lokala förutsättningar, liksom till nivå och typ av utsatthet i den egna kommunen. De som arbetar med att ge stöd åt brottsoffer behöver framför allt ha kompetens på de områden och om de problem som är framträdande i den egna kommunen. Det är viktigt att varje kommun har strukturer för att tillhandahålla stöd, kunskap om vilken typ av stöd som t.ex. organisationer i civilsamhället erbjuder samt upparbetade samarbeten med andra kommuner, andra myndigheter, organisationer i civilsamhället och privata aktörer. Det är även viktigt att det i samtliga kommuner och regioner finns rutiner för att identifiera personer som utsatts för brott och som är i behov av stöd. Stöd och riktlinjer till kommunerna kan bidra till att förbättra rutiner och göra arbetet i socialtjänsten mer enhetligt och adekvat i samtliga kommuner.

I utredningen *Kommuner mot brott* (SOU 2021:49), där ett lagstadgat kommunalt ansvar för det brottsförebyggande arbetet föreslås, diskuteras hur olika problembilder och förutsättningar påverkar kommunernas brottsförebyggande arbete. På samma sätt bör en vägledning riktad till kommunerna avseende det brottsofferstödande arbetet ta kommuners olika förutsättningar och behov i beaktande. Inom det brottsförebyggande området finns vid SKR ett nätverk för kommunalt brottsförebyggande arbete (NKB) som syftar till att ha en dialog med kommunerna om deras behov och önskemål på området. Givet SKR:s nära dialog med kommunerna, är det lämpligt att uppdraget om vägledning av kommunernas brottsofferstöd tas fram i samråd med

dem. Detta för att underlätta implementeringen av vägledningen och göra det framtagna stödet mer verkningsfullt.

Att arbeta för ett mer likvärdigt stöd som samtidigt tar hänsyn till vilken typ av brott som personen utsatts för, den utsattes behov och livssituation i övrigt samt de lokala förutsättningarna är ett sätt att arbeta för att främja en jämlik hälsa och jämlika livsvillkor i befolkningen (SOU 2017:47). Även utredningen *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47) lämnar förslag som syftar till att socialtjänsten ska främja både jämlika och jämställda livsvillkor samt ha ett tydligt förebyggande perspektiv och vara mer tillgänglig och närmare invånarna i en kommun.

Ett kunskapsbaserat brottsofferstödjande arbete ställer krav på dokumentation och uppföljning

För att utveckla socialtjänstens brottsofferstödjande arbete behöver också socialtjänstens statistik utvecklas. Detta kräver i sin tur att insatser till enskilda dokumenteras och följs upp, vilket enligt Socialstyrelsen (2020b) inte görs i tillräckligt stor utsträckning i dagsläget. En anledning till att det stöd som ges av socialtjänsten inte alltid dokumenteras är att närmare hälften av stödinsatserna ges som serviceinsatser som inte föregås av ett biståndsbeslut (Socialstyrelsen 2013). Det innebär att krav på dokumentation saknas. Tidigare utredningar har också pekat på behovet av att det stöd som barn tar del av dokumenteras för att kunna ingå i den offentliga statistiken och att stödet följs upp och kvalitetssäkras i högre grad (SOU 2017:112).

Även om kommuners brottsofferstöd behöver anpassas till de specifika problem som finns i den egna kommunen, bedömer kommittén det vara angeläget att gemensamma mått som kan användas för att kartlägga och jämföra kommuner fortsätter att utvecklas och användas i återkommande uppföljningar. Utifrån denna övergripande kunskap kan en minimumnivå vad gäller brottsofferstöd identifieras. Kommittén föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram vägledning, företrädesvis i form av föreskrifter och allmänna råd, för att stödja kommunernas socialtjänster i det brottsofferstödjande arbetet. Vägledningen kan utgöra grund för framtida uppföljande kartläggningar av kommunernas brottsofferstöd.

9.3 Polismyndighetens information till brottsutsatta behöver utvecklas för att nå fram

9.3.1 Polismyndighetens information till brottsutsatta bör utvecklas och bli mer situationsanpassad

Kommitténs bedömning: Det finns ett behov av att utveckla Polismyndighetens stöd till medarbetare som har i uppdrag att lämna information till brottsutsatta. Myndighetens styrning bör vidare utvecklas för att tydliggöra vilken information som olika medarbetare förväntas ge, på vilket sätt och när. Även den skriftliga informationen som skickas ut till personer som polisanmält ett brott behöver utvecklas och anpassas till den enskilde i större utsträckning.

Förslag: Polismyndigheten bör ges i uppdrag att utveckla ett stöd som underlättar för olika kategorier av medarbetare vid Polismyndigheten att uppfylla skyldigheten att lämna information till brottsutsatta och som ökar relevansen i den information som ges.

Polismyndigheten bör vidare ges i uppdrag att utveckla den skriftliga information som skickas ut vid brottsanmälan i syfte att göra informationen mer relevant och anpassad till den enskilde. I uppdraget bör ingå att överväga behovet av ett verktyg för att bedöma vilket brottsofferstöd som den enskilda individen behöver.

Polisen har en avgörande roll men utmaningar finns

Polisen har en avgörande roll i att säkerställa att brottsutsatta får den information de har rätt till vid en polisanmälan och under förundersökningen. Den brottsutsatta ska enligt förundersökningskungörelsen (1947:948) bl.a. få information om sina rättigheter, om vilka möjligheter det finns att få stöd och om de beslut som fattas under utredningen och förundersökningen. När en anmälan upprättas ska målsägande få en skriftlig bekräftelse av anmälan. Ett brev skickas automatiskt även ut till målsägande med utförlig information. Informationen finns tillgänglig på olika språk men är inte anpassad efter olika brottstyper eller utifrån andra aspekter.

Samhällets skyldighet att informera brottsoffer överensstämmer med de behov som brottsutsatta själva ger uttryck för (Brottsoffermyndigheten 2017). Samtidigt har flera studier uppmärksammat att brottsutsatta önskar mer information, samt att informationen ska vara anpassad för olika ärenden. Detta indikerar att det finns ett behov av att utveckla informationen till brottsutsatta.

Ett stort antal medarbetare på olika tjänster inom Polismyndigheten kommer i kontakt med brottsutsatta och har därmed ett informationsansvar, vilket i sig utgör en utmaning för att säkerställa kvaliteten i informationsarbetet till brottsutsatta. Som framgår i avsnitt 7.6.1 ovan har Riksrevisionen granskat Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta (Riksrevisionen 2021). Riksrevisionens bedömning är att Polismyndighetens ambition att ge information både muntligen och skriftligen inte uppnås fullt ut och att medarbetare inte ger information till brottsutsatta i den utsträckning som de har i uppgift att göra. Detta indikerar, menar Riksrevisionen, att både styrningen och stödet till medarbetare behöver utvecklas på detta område.

Ansvaret för informationsdelning till brottsutsatta vilar, som sagt, på flera kategorier av anställda inom Polismyndigheten. Experter som kommittén samtalat med betonar vikten av att all personal har rätt kunskap att utföra denna uppgift. Kommittén bedömer att det finns behov av att utveckla ett stöd som underlättar för medarbetare vid Polismyndigheten att uppfylla skyldigheten att lämna information till brottsutsatta. Ett sådant utvecklingsarbete bör ske i samråd med bl.a. Brottsoffermyndigheten och andra relevanta aktörer på området. Det stöd som tas fram bör utformas så att det också ökar relevansen och träffsäkerheten i den information som ges. Detta är också i enlighet med Polismyndighetens ambition att i nära samverkan med andra aktörer i samhället fortsätta att utveckla brottsofferarbetet med fokus på särskilt utsatta brottsoffer.

Kommittén bedömer vidare att ett verktyg som syftar till att ge vägledning i frågan om vilket behovsanpassat brottsofferstöd den enskilda individen behöver bör övervägas.

9.3.2 Polismyndighetens förmedling av brottsutsattas personuppgifter kan underlättas

Kommitténs bedömning: Det finns ett behov av att underlätta Polismyndighetens arbete med att förmedla brottsutsattas kontaktuppgifter i syfte att ge tillgång till stödinsatser.

Förslag: Regeringen bör utreda förutsättningarna för Polismyndigheten att, med iakttagande av kraven på saklighet och opartiskhet, förmedla uppgifter om brottsutsatta. En sådan utredning bör även omfatta frågor om sekretess och skydd av personuppgifter vid digital förmedling av kontaktuppgifter.

Polismyndigheten har ansvar för att informera om brottsofferstöd

Polismyndigheten har enligt förundersökningskungörelsen ett ansvar att, i anslutning till att de tar emot en polisanmälan, informera om bl.a. vilket stöd det finns att få för brottsutsatta. I avsnitt 8.2 ovan behandlas målsägandes rätt till information och delaktighet under rättsprocessen.

Det har upprepat uppmärksammats att polisens informationsarbete behöver utvecklas; det rör bl.a. informationen om brottsofferstöd. Av dem som i NTU uppger att de blivit utsatta för något av de brott som i undersökningen definieras som brott mot person uppger 29 procent att de erbjudits stöd från en ideell stödorganisation. Även om en polisanmälan ökar sannolikheten att erbjudas stöd, är det fortfarande en stor andel som inte upplever att de erbjudits stöd också bland dem som polisanmält brottet. Vidare är det relativt vanligt att personer som utsatts för brott upplever att de faktiskt varit i behov av stöd men att de inte erbjudits eller fått stöd (Brå 2018b).

Polisens uppdrag omfattar att ge information om det stöd som finns att tillgå, och inte nödvändigtvis förmedla kontakten mellan brottsutsatt och stödorganisation. I nuläget kan Polismyndigheten leva upp till sitt ansvar enbart genom att informera om att det finns stöd att tillgå. Den granskning av polisens informationsarbete till brottsutsatta som nyligen genomförts av Riksrevisionen (se avsnitt 7.6.1) visar dock att frågan om styrning och stöd till medarbetare är central för att Polismyndigheten ska kunna leva upp till målsättningen att

brottsutsatta ska få situationsanpassad information om stöd (Riksrevisionen 2021).

Det finns behov av att underlätta förmedling av kontaktuppgifter

Det finns regionala skillnader i hur hänvisningen av brottsutsatta till stödverksamheter hanteras inom Polismyndigheten. Myndighetens ansvar att informera om vilket stöd som finns att tillgå för brottsutsatta är reglerat, men motsvarande reglering finns inte avseende ansvar att förmedla kontakten till olika stödverksamheter. I förarbetena till 13 a § förundersökningskungörelsen framhålls emellertid att det är önskvärt att polisen vid fullgörande av sin skyldighet enligt den aktuella bestämmelsen, när det är möjligt och lämpligt, frågar brottsoffret om denne vill att polisen ska kontakta en stödorganisation. Detta är också ett arbete som Polismyndigheten i viss utsträckning redan genomför. Polisens hänvisningar till Brottsofferjouren Sverige har dock generellt sett minskat över tid. Det finns ett uttalat önskemål från myndigheten att, för att underlätta hanteringen, kunna förmedla alla kontaktuppgifter till brottsutsatta till en central part. En sådan lösning skulle enligt kommitténs kunna underlätta myndighetens hantering.

Genom att förmedlingen av personuppgifter saknar ett uttryckligt lagstöd, förmedlar Polismyndigheten uppgifterna med stöd av regler, som har till syfte att garantera den enskildes integritet och därmed begränsa förmedlingen av personuppgifter.

Ett sätt att underlätta arbetet med att förmedla kontakten mellan brottsutsatta och stödverksamheter är, bl.a. enligt Polismyndigheten, att skapa ett elektroniskt system som underlättar överföringen av kontaktuppgifter till dem som tackat ja till att bli kontaktad av en stödorganisation. I det fall ett sådant digitalt system införs bör särskild hänsyn tas till frågan om sekretess och skydd av personuppgifter. I förmedlingen behöver man även iaktta frågan om samtycke från den brottsutsatta, både vad gäller att dennas personuppgifter lämnas ut och att hänvisning görs till den specifika brottsofferstödande organisationen. Enligt myndigheten gör sig också särskilda svårigheter gällande i fråga om hur ett medgivande enligt offentlighets- och sekretesslagen ska förstås i de fall medgivandet lämnas av barn eller vårdnadshavare. Även kravet på saklighet och opartiskhet försvårar enligt Polismyndigheten implementeringen av ett sådant digitalt system.

Kommittén bedömer att det finns ett behov av att underlätta det arbete som i dag görs av Polismyndigheten med att förmedla brottsutsattas kontaktuppgifter i syfte att ge tillgång till stödinsatser. På så sätt ökas också förutsättningarna för att fler brottsutsatta ska få situationsanpassad information om stöd. Kommittén föreslår därför att regeringen utreder förutsättningarna för Polismyndigheten att med iakttagande av kraven på saklighet och opartiskhet förmedla uppgifter om brottsutsatta. Även frågor om sekretess och skydd av personuppgifter vid digital förmedling av kontaktuppgifter bör omfattas av en sådan utredning.

10 Konsekvensbedömning

10.1 Inledning

Kommittén lämnar i detta betänkande några förslag som syftar till att öka kunskapen på det brottsofferpolitiska området och förbättra det stöd och den information som socialtjänsten och polisen ger till brottsutsatta. I det här kapitlet redovisas konsekvenserna av våra överväganden och förslag. Nedan följer de avvägningar och bedömningar som kommittén gjort. Vi utgår från de bestämmelser om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar som finns i kommittéförordningen (1998:1474).

10.2 Ekonomiska konsekvenser

Kommitténs förslag förväntas bidra till en kunskapsbaserad brottsofferpolitik, framför allt på sikt. Förslagen omfattar uppdrag till ett antal myndigheter och leder således till vissa kostnadsökningar för staten. Dessa redovisas närmare nedan. Mot bakgrund av osäkerheten när det gäller förslagets effekt kan kommittén inte ge några uppskattningar om kostnadsbesparingar.

10.2.1 Uppdraget om att förstärka Brottsoffermyndigheten som kunskapscentrum för brottsofferfrågor

Kommittén föreslår att Brottsoffermyndigheten ges ett förstärkt uppdrag att systematiskt sammanställa och tillgängliggöra relevant kunskap på brottsofferområdet. I uppdraget bör ingå att föreslå en modell för regelbunden uppföljning av vilket stöd och bemötande brottsutsatta får från myndigheter och andra aktörer i samhället.

Kommittén bedömer att det föreslagna uppdraget till Brottsoffermyndigheten kan betraktas som en utveckling och förstärkning av myndighetens befintliga uppdrag och arbete. Brottsoffermyndigheten är emellertid, i förhållande till sitt uppdrag, en relativt liten myndighet med begränsade resurser. Myndighetens förvaltningsanslag uppgick 2021 till drygt 43 miljoner kronor. Det är också angeläget att myndighetens övriga åtaganden, som handläggningen av brottsskadeärenden och regressverksamheten, inte påverkas. Kommittén bedömer därför att myndigheten behöver tillföras ytterligare resurser för att kunna genomföra uppdraget på ett tillfredställande sätt. Att systematiskt sammanställa kunskap, sprida denna information till berörda aktörer och att följa upp det arbete som bedrivs kräver ett långsiktigt åtagande. Anslagsökningen bör därför vara permanent. Det är angeläget att det blir en långsiktig satsning så att möjligheterna att följa utvecklingen över tid kan säkerställas.

Kostnaderna för genomförande av uppdraget är svåra att beräkna och är beroende av ambitionsnivå och hur myndigheten tar sig an uppdraget. Eftersom uppdraget innebär att Brottsoffermyndigheten ska lämna förslag på en modell för uppföljning kan kommittén inte bedöma vilka de ekonomiska konsekvenserna blir för myndigheten på sikt. Kommittén vill dock understryka vikten av en kunskapsbaserad brottsofferpolitik som är hållbar över tid.

Kommittén bedömer i vart fall att en rimlig satsning inledningsvis bör omfatta 8 miljoner kronor, vilket motsvarar 7 årsarbetskrafter och cirka 1 miljon kronor för andra utredningskostnader. Dessa kostnader bör kunna finansieras genom en omfördelning inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

10.2.2 Uppdragen till Socialstyrelsen att kartlägga, följa upp och ge vägledning avseende kommunernas brottsofferarbete

Kommittén föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag att kartlägga kommunernas arbete med att erbjuda stöd och hjälp till den som utsatts för brott och dennes närstående. Vidare föreslås att det i uppdraget bör ingå att kartlägga hur olika insatser följs upp i dagsläget samt lämna förslag på hur olika insatser bör följas upp framöver. Slutligen föreslås också att Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram en utvecklad

vägledning för att stödja kommunernas socialtjänster i det brottsofferstödande arbetet.

Socialstyrelsen har föreslagit att uppföljningen av kommunernas arbete med att erbjuda stöd och hjälp ska utvecklas på olika sätt. Arbetet är ett led i det utvecklingsarbete som myndigheten redan bedriver på området. Kommittén bedömer att det för genomförande av uppdraget kommer att krävas att myndigheten avsätter ytterligare resurser för att utveckla arbetet. Den enkät som skickas ut till kommunerna behöver t.ex. kompletteras med lämpliga frågeställningar. Härutöver behöver myndigheten göra en bedömning av hur insatserna på ett lämpligt sätt kan följas över tid. Myndigheten bör också, med utgångspunkt i kartläggningen av kommunernas brottsofferstödande arbete, ta fram verksamhetsstöd i syfte att utveckla kommunernas brottsofferstödande arbete och göra det mer jämlikt.

De ekonomiska konsekvenserna för myndigheten är beroende av vilken ambitionsnivå man väljer för uppdraget. En rimlig bedömning, enligt kommittén, är att avsätta minst en årsarbetskraft för att genomföra uppdraget. Härutöver kan det troligen tillkomma kostnader för andra utredningsåtgärder, t.ex. i samband med utskick av enkäter. Detta skulle motsvara en kostnad om cirka 2 miljoner kronor.

Socialstyrelsen är en förvaltningsmyndighet bl.a. för den verksamhet som rör socialtjänst. Myndigheten ska enligt sin instruktion ansvara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom sitt verksamhetsområde och ge stöd till metodutveckling inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten ska följa, analysera och rapportera bl.a. om socialtjänst genom statistikframställning, uppföljning, utvärdering och epidemiologiska studier. Socialstyrelsens förvaltningsanslag för 2021 uppgår till cirka 770 miljoner kronor. Socialstyrelsens verksamhet och särskilda uppdrag finansieras till stor del av olika sakanslag. Kommittén bedömer emellertid att ovan nämnda kostnaderna i sammanhanget är marginella och bör rymmas inom ramen för myndighetens uppdrag att utveckla arbetet.

10.2.3 Uppdragen till Polismyndigheten att utveckla informationen till brottsutsatta

Kommittén föreslår att Polismyndigheten ges i uppdrag att utveckla ett stöd som underlättar att lämna information till brottsutsatta. Kommittén föreslår vidare att Polismyndigheten ges i uppdrag att utveckla

myndighetens skriftliga information till brottsutsatta för att göra informationen mer relevant och anpassad till den enskilde samt att överväga behovet av ett verktyg för att bedöma vilket brottsofferstöd som den enskilda individen behöver. Kostnaderna för genomförande av uppdragen påverkas av myndighetens pågående strategiska arbete där resurser avsatts för att i samverkan med andra aktörer i samhället utveckla brottsofferarbetet med fokus på särskilt utsatta brottsoffer. Kommittén bedömer dock att de föreslagna uppdragen kräver att ytterligare resurser motsvarande åtminstone två årsarbetskrafter avsätts vilket beräknas till en kostnad om cirka 2 miljoner kronor årligen.

Kommittén bedömer att de kostnader som uppdragen medför har en tydlig koppling till Polismyndighetens uppdrag och därmed bör rymmas inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag som för 2021 uppgår till drygt 30 miljarder kronor.

10.3 Konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet

Kommittén bedömer att de föreslagna åtgärderna kan antas bidra till minskad brottslighet och ökad trygghet. Förslagen syftar till att öka kunskapen på det brottsofferpolitiska området och att brottsutsatta som vänder sig till polisen ska få adekvat information. Att den som utsatts av brott får rätt information, stöd och skydd kan minska risken för att den brottsutsatte tappar förtroende för såväl rättsväsendet som andra samhällsaktörer. Relevant stöd och skydd till den som utsatts för brott kan också minska risken för upprepade utsatthet för brott och bidra till ökad trygghet.

Målet för svensk kriminalpolitik är att minska brottsligheten och öka tryggheten. Som kommittén redovisat är brottsofferarbetet en viktig del i arbetet för att uppnå detta mål. Kan inte samhället upprätthålla ett rättssäkert stöd och skydd till den som drabbas av brott är risken att medborgarna tappar förtroendet för såväl rättsväsendet som andra samhällsaktörer. Det blir då svårt att bedriva ett effektivt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete. Bättre kunskap om omfattning, inriktning och vilket behov av stöd, information och skydd som finns hos olika målgrupper är en viktig pusselbit i detta arbete. Det handlar också om att hitta bättre sätt nå vissa utsatta grupper av brottsoffer. Socialtjänstens ansvar för att såväl brottsutsatta som

deras anhöriga får det stöd de är i behov av är viktigt i detta sammanhang. Ett adekvat brottsofferstöd kan även minska risken för att utsättas för brott igen och därmed bidra till att förebygga upprepad utsattethet för brott. Den som har drabbats av brott löper en högre risk att drabbas av brott på nytt, jämfört med dem som aldrig varit utsatta för brott tidigare. Med hänsyn till brottslighetens stora negativa konsekvenser finns det ett värde i varje brott som kan förhindras. Genom ökat fokus på bättre kunskap om brottsofferfrågor kan det antas att förslaget, i vart fall på sikt, kan bidra till minskad brottslighet och ökad trygghet.

10.4 Övriga konsekvenser

Utöver de konsekvenser som redovisats tidigare i detta kapitel ska enligt 15 § kommittéförordningen också redovisas om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Våra förslag bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen eller för den lokala demokratin. Detsamma gäller för sysselsättningen, offentlig service i olika delar av landet och för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Våra förslag bedöms av kommittén ha vissa positiva konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslaget att öka kunskapen om brottsutsattas behov och den kartläggning av kommunernas arbete med att erbjuda stöd och hjälp till den som utsatts för brott som föreslås kan därmed bidra till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv bl.a. avseende delmålen en jämn fördelning av makt och inflytande och jämställd hälsa. Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Slutligen bedömer vi inte att våra förslag kommer att påverka Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

Referenser

Offentligt tryck

- A2021/01299, *Uppdrag att kartlägga kommuners insatser för att hjälpa våldsutsatta personer med eller utan barn att ordna stadigvarande boende.*
- Dir. 2021:29, *Nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn.*
- DS 2020:16, *Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende – förslag till bestämmelser rörande bl.a. omedelbar placering, sekretess och skolgång.*
- Fi 2020:06, *En socialt hållbar bostadsförsörjning.*
- Ju2006/5404, *Uppdrag till Brottsoffermyndigheten och Domstolsverket om en långsiktigt hållbar organisation för och finansiering av vittnesstödsverksamheten.*
- Ju2010/2309/KRIM, *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen att förstärka skyddet för hotade och förföljda personer genom att säkerställa tillhandahållandet av larm- och skyddspaket.*
- Ju2019/04178 och Ju2017/04739, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Brottsoffermyndigheten.*
- Justitieutskottets betänkande 2020/21:JuU27, *Våldsbrott och brottsoffer.*
- Motion 2009/10:Ju345, *Utbetalning av skadestånd till brottsoffer m.m.*
- Motion 2018/19:1212, *Förskotterat skadestånd till brottsoffer.*
- Motion 2020/21:3096, *Ersättning till brottsoffer.*
- Motion 2020/21:3298, *Stöd till brottsoffer.*
- Prop. 2000/01:79, *Stöd till brottsoffer.*
- Prop. 2010/11:45, *Förbättrat skydd mot stalkning.*

- Prop. 2017/18:81, *Elektronisk övervakning av kontaktförbud.*
- Prop. 2020/21:217, *Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer.*
- S2018/03696/JÄM, *Uppdrag att planera för utökad samverkan i frågor om förbättrad upptäckt av våld i nära relationer m.m.*
- Skr. 2016/17:10, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*
- SOU 1990:92, *Våld och brottsoffer.*
- SOU 1998:40, *Brottsoffer. Vad har gjorts? vad bör göras?*
- SOU 2011:61, *Vanvård i social barnavård.*
- SOU 2012:26, *En ny brottsskadelag.*
- SOU 2016:19, *Barnkonventionen blir svensk lag.*
- SOU 2017:46, *Stärkt ordning och säkerhet i domstol.*
- SOU 2017:47, *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.*
- SOU 2017:98, *Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål.*
- SOU 2017:112, *Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende.*
- SOU 2018:37, *Att bryta ett våldsamt beteende.*
- SOU 2020:47, *Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag.*
- SOU 2021:35, *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring.*
- SOU 2021:64, *Ersättning till brottsoffer.*

Litteratur, rapporter, artiklar m.m.

- Andersson, M. (2018) *Hate crime, consequences and interpretations.* Avhandling. Malmö universitet.
- Andersson, L. (2019) *Målsägandebiträdet i rättsprocessen.* Stockholm: Norstedts juridik.
- Baianstovu, R. m.fl. (2019) *Heder och samhälle: Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar.* Örebro: Örebro universitet.
- Barnombudsmannen (2020) *Dom tror att dom vet bättre. Barnet som rättighetsbärare.*

- Barnafrid (2019) *Slutrapport. Utvärdering av Barnabus*. Rapport S2018/00212/FST. Linköping: LiU Tryck.
- Bris (2021) *Första året med pandemin. Om barns mående och utsatthet*. Årsrapport 2020. Bris-rapport 2021:1.
- Brottsoffermyndigheten och Domstolsverket (2015) *Vittnesstöd: Förslag till en långsiktigt hållbar organisation för och finansiering av verksamheten*.
- Brottsoffermyndigheten (2016) *Årsredovisning 2017*.
- Brottsoffermyndigheten (2019) *Årsredovisning 2018*.
- Brottsoffermyndigheten (2020) *Referatsamling 2020*.
- Brottsoffermyndigheten (2021) *Årsredovisning 2020*.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2007) *Misshandel mellan obekanta – kan fler brott klaras upp?* Rapport 2007:12.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2008) *Polisens utredningar av våld mot kvinnor i nära relationer*. Rapport 2008:25.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2009) *Förbättrat stöd till unga brottsoffer. En utvärdering av Brottsofferjourernas Riksförbunds projekt*. Rapport 2009:9.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2014) *Utvecklingen av Brottskadeersättningen. En analys av förhållandet mellan antalet ärenden om brottskadeersättning och antalet anmälda brott*. Kortanalys.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2015a) *Larmtelefoner för hotade. Uppföljning av hur polisens larmtelefoner används och fungerar*. Rapport 2015:7.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2015b) *Kontaktförbud. En utvärdering av ändringarna i lagen 2011*. Rapport 2015:3.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2016) *Målsägandes medverkan i rättsprocessen*. Rapport 2016:8.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2017) *Stora förundersökningar och brottmål. Utveckling, omfattning och karaktär*. Rapport 2017:4.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2018a) *Brott mot äldre. Om utsatthet och otrygghet*. Rapport 2018:7.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2018b) *Stöd till brottsoffer*. Kortanalys 7/2018.

- Brå, Brottsförebyggande rådet (2018c) *Självrapporterad utsatthet för hatbrott. Analys utifrån Nationella trygghetsundersökningen 2006–2017*. Rapport 2018:10.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2019a) *Hot och kränkningar på internet. En jämförande beskrivning, utifrån kön och ålder*. Kortanalys 6/2019.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2019b) *Tystnadskulturer. En studie om tystnad mot rättsväsendet*. Rapport 2019:10.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2020a) *Skolundersökningen om brott 2019*. Rapport 2020:11.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2020b) *Nationella trygghetsundersökningen 2020*. Rapport 2020:8.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2020c) *Stöd till hatbrottsutsatta*. Kortanalys 1/2020.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2021) *Handlagda brott 2020. Slutlig statistik*.
- Brottsförebyggande rådet m.fl. (2021) *Framtida verksamhetsvolymerna i rättskedjan. Bedömning avseende perioden 2021–2024*.
- Brottsofferjouren Sverige (2021) *Brottsofferjurens statistik verksamhetsåret 2020. En statistikerapport från Brottsofferjouren Sverige*.
- Burcar, V. (2005) *Gestaltningar av offererfarenheter. Samtal med unga män som utsatts för brott*. Avhandling. Lunds universitet.
- Burman, M. (2011) ”Brottsoffer i straffrätten”, i: Lernestedt, C och Tham, H. (red.) *Brottsoffret och kriminalpolitiken*, s. 279–298. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Campbell, M. m.fl. (2012) Victims’ perceptions of traditional and cyberbullying, and the psychosocial correlates of their victimisation, *Emotional and Behavioural Difficulties*, 17: 89–401.
- Carlsson, N. och Wennerström, U-B. (2010) *Utvärdering av stöd till brottsutsatta i Göteborg. Slutrapport*. Göteborg: Göteborg stad.
- Christie N. (2001) ”Det idealiska offret”, i: Åkerström, M. och Sahlin, I. (red.) *Det motspänstiga offret*, s. 46–60. Lund: Studentlitteratur.

- Cross, C., Richards, K. och Smith, R. (2016) The reporting experiences and support needs of victims of online fraud, *Trends and issues in crime and criminal justice*, 518: 1–14.
- Diesen, C. (2005) ”Processrättsligt perspektiv: Om positiv och negativ särbehandling i straffprocessen”, i: Diesen, C. m.fl. (red.) *Likhet inför lagen*, s. 181–390. Falun: Natur och Kultur.
- Dijk, J. (2009). Free the Victim: A Critique of the Western Conception of Victimhood, *International Review of Victimology*, 16: 1–33.
- Doak, J. (2008) *Victims' Rights, Human Rights and Criminal Justice: Reconceiving the Role of Third Parties*. Oxford: Hart Publishing.
- Domstolsverket (2014) *Säkerheten i domstol för målsägande och vittnen*. Rapport 2014:1.
- Domstolsverket (2021) *Verksamhetsplan 2021–2023*.
- EU, Europeiska unionen (2012) *Om fastställandet av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem*.
- FN, Förenta nationerna (1985) *Deklarationen om grundläggande rättsprinciper för offer för brott och maktmissbruk*.
- Granström, G. och Mannelqvist, R. (red.) (2016) *Brottsoffer – rättsliga perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Granström, G., Mellgren, C. och Tiby, E (2019) *Hatbrott? En introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Grevio (2019) *Baseline evaluation report Sweden*. Europarådet.
- Grip, K. (2012) *The Damage Done – Children Exposed to Intimate Partner Violence and their Mothers. Towards empirically based interventions in order to reduce negative health effects in children*. Avhandling. Göteborgs universitet.
- Gålnander, R. (2020) *Maintaining desistance. Barriers and expectations in women's desistance from crime*. Avhandling. Stockholms universitet.
- Hansen Löfstrand, C. (2008) ”Det här är mer än en mottagning”. *Utvärdering av stödcentrum för unga brottsoffer i Göteborg*. Göteborg: FoU i Väst. Rapport 3:2008.
- Heimer, M., Näsman, M. och Palme, J. (2017) *Rättighetsbärare eller problembärare? – barns rätt att komma till tals och socialtjänstens insatser*. Stockholm: Stiftelsen Allmänna barnhuset.

- Holmberg, C. och Enander, V. (2011) *Varför går hon? Om miss-handlade kvinnors uppbrottsprocesser*. Lund: Studentlitteratur.
- Holmberg, C., Smirthwaite, G. och Nilsson, A. (2005) *Mäns våld mot missbrukande kvinnor – ett kvinnofridsbrott bland andra*. Stockholm: Mobilisering mot narkotika.
- Holmstrom, L. och Burgess, A. (1978) *The victim of rape. Institutional reactions*. New York: Wiley.
- Internetstiftelsen (2020) *Svenskarna och internet – Digitalt utanförskap 2020*.
- Jansen, J. och Leukfeldt, R. (2018) Coping with cybercrime victimization: An exploratory study into impact and change. *Journal of Qualitative Criminal Justice and Criminology*, 6: 205–228.
- Johansson, S. (2011). *Rätt, makt och institutionell förändring: en kritisk analys av myndigheters samverkan i barnahus*. Avhandling. Lunds universitet.
- Kaldal, A. m.fl. (2010) *Barnahusutredningen 2010*. Stockholm: Jure.
- Landberg, Å. och Svedin, C. G. (2013). *Inuti ett barnahus*. Stockholm: Rädda Barnen.
- Landstedt, E. och Persson, S. (2014) Bullying, cyberbullying, and mental health in young people, *Scandinavian journal of public health*, 42: 393–399.
- Leukfeldt, E. R., Notté, R. J. och Malsch, M. (2020) Exploring the Needs of Victims of Cyber-dependent and Cyber-enabled Crimes, *Victims and Offenders*, 15: 60–77.
- Lindgren, M. (2004) *Brottsoffer i rättsprocessen: om ideala brottsoffer och goda myndigheter*. Stockholm: Jure.
- Lindgren, M., Pettersson, K-Å. och Hägglund, B. (red.) (2004) *Utsatta och sårbara brottsoffer*. Stockholm: Jure.
- Litzén, S. (2004) ”De glömda brottsoffren – utsatthet för brott bland marginaliserade grupper”, i: Lindgren, M., Pettersson, K-Å. och Hägglund, B. (red.) *Utsatta och sårbara brottsoffer*, s. 79–100. Stockholm: Jure.
- Länsstyrelserna (2016) *Kartläggning av skyddat boende för särskilt utsatta personer*. Rapport 2016:23.

- Khong, J. Z. m.fl. (2020) Traditional victims and cyber victims: Prevalence, overlap, and association with mental health among adolescents in Singapore, *School Mental Health*, 12: 145–155.
- Maskrosbarn (2012) *Fråga man inget – får man inget veta. En kvalitativ och kvantitativ intervjustudie med 50 ungdomar.*
- Mellgren, C. m.fl. (2012) *Risikanalyser i polisverksamhet: utvärdering av polisens arbete med riskanalys för våld på individnivå – Skånemodellen och Check 10 (+).* FoU-rapport 2012:2. Malmö universitet.
- Mellgren, C., Andersson, M. och Ivert, A-K. (2017) For Whom Does Hate Crime Hurt More? A Comparison of Consequences of Victimization Across Motives and Crime Types, *Journal of Interpersonal Violence*, 36: 1512–1536.
- MUCF, Myndigheten för ungdoms- och civillsamhällsfrågor (2021) *Goda levnadsvillkor för många men inte för alla. Ung idag 2021.*
- NCK, Nationellt centrum för kvinnofrid (2014) *Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa.* Rapport 2014:1.
- Persson, Å. (2004) *De politiska partiernas rättspolitik.* Uppsala: Iustus Förlag.
- Polismyndigheten (2017) *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten.* PM 2017:06.
- Regeringskansliet (2020) *EU-strategi om brottsoffers rättigheter.* Faktapromemoria 2019/20:FPM58.
- Riksrevisionen (2021) *Effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta.* Rapport 2021:20.
- Ryding, A. (2005) *Välviljans variationer. Moraliska gränsdragningar inom brottsofferjourer.* Avhandling. Lunds universitet.
- Rypi, A. (2012) ”Tre unga mäns omvändelseberättelse”, i: Heber, A., Tiby, E. och Wikman, S. (red.) *Viktimologisk forskning*, s. 201–224. Lund: Studentlitteratur.
- Qvarnström, J. och Lindgren, M. (2004) *Vad tycker brottsoffer om polisen? En undersökning vid Polismyndigheten i Västra Götaland.* Göteborg: Polismyndigheten i Västra Götaland.
- Socialstyrelsen (2005) *Socialtjänstens stöd till unga brottsoffer.*

- Socialstyrelsen (2006) *Kostnader för våld mot kvinnor En samhälls-ekonomisk analys.*
- Socialstyrelsen (2011) *Insatser för våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem En kartläggning och granskning av interventioner.*
- Socialstyrelsen (2012) *Brottsoffer och deras närstående. Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp.*
- Socialstyrelsen (2013) *Brottsofferstatistik. Förslag till statistikutveckling inom socialtjänst och hälso- och sjukvård.*
- Socialstyrelsen (2014) *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer.* SOSFS 2014:4.
- Socialstyrelsen (2016a) *Våld. Handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer.*
- Socialstyrelsen (2016b) *Kvalitet i skyddade boenden. En enkätundersökning 2016.*
- Socialstyrelsen (2018) *Dödsfallsutredningar 2016–2017.*
- Socialstyrelsen (2019) *Ett liv utan våld och förtryck.*
- Socialstyrelsen (2020a) *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige.*
- Socialstyrelsen (2020b) *Förslag på mått om socialtjänstens brottsofferstöd.*
- Socialstyrelsen (2021) *Öppna jämförelser 2021 – Våld i nära relationer.* Art.nr: 2021-6-7403.
- Svensk försäkring (2021) *Försäkringar i Sverige 2011–2020.*
- Strand, S. m.fl. (2016) *Polisens arbete med riskbedömning och riskhantering av partnervåldsrelaterad brottslighet.* Umeå: Brottsoffermyndigheten.
- Statskontoret (2016) *Myndighetsanalys av Brottsoffermyndigheten.* Rapport 2016:6.
- Ten Boom, A., och Kuijpers, K. F. (2012) Victims' needs as basic human needs, *International Review of Victimology*, 18: 155–179.
- Trygghetsberedningen (2020) *Coronapandemin, brottsligheten och rättsväsendets myndigheter.* Regeringskansliet.
- Törnqvist, N. (2017) *Att göra rätt. En studie om professionell respektabilitet, emotioner och narrativa linjer bland relationsvåldsspecialiserade åklagare.* Avhandling. Stockholms universitet.
- Victim Support Europe (2019) *VOCIARE National report Sweden.*

- Wergens, A. (2004) ”Brottsdrabbade resenärer”, i: Lindgren, M., Pettersson, K-Å. och Hägglund, B. (red.) *Utsatta och sårbara brottsoffer*, s. 121–134. Stockholm: Jure.
- Åklagarmyndigheten (2008) *Besöksförbud – en kartläggning över tillämpningen med synpunkter*. Rapport juni 2008.
- Åklagarmyndigheten (2011/2020) *Kontaktförbud. Handbok. Utvecklingscentrum Göteborg* (senast uppdaterad 2019 och rättad 2020).
- Åklagarmyndigheten (2013) *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna*. Tillsynsrapport 2013:4.
- Åklagarmyndigheten (2015) *Kontaktförbud – risk och proportionalitetsbedömning*. Riksåklagarens riktlinjer (RÅR 2015:2).
- Åklagarmyndigheten (2020a) *Åklagarmyndighetens föreskrifter om ändring i Åklagarmyndighetens föreskrifter (ÅFS 2011:6) om kontaktförbud*. Åklagarmyndighetens författningssamling (ÅFS 2020:2).
- Åklagarmyndigheten (2020b) *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna*. Tillsynsrapport 2020:1.
- Åström, K. och Rejmer, A. (2008). ”*Det blir nog bättre för barnen ...*” *Slutrapport i utvärderingen av nationell försöksverksamhet med barnabus 2006–2007*. Lunds universitet.
- Överlien, C. (2007) Barn som upplever pappas våld mot mamma – vad säger forskningen? *Nordisk sosialt arbeid*, 27: 238–250.

Kommittédirektiv 2020:32

En parlamentarisk trygghetsberedning

Beslut vid regeringssammanträde den 26 mars 2020

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté i form av en trygghetsberedning ska, biträdd av sakkunniga och experter, bistå regeringen med underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Kommittén ska bl.a.

- identifiera de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna som samhället står inför nu och under de närmaste åren,
- analysera och bedöma vilken förmåga som finns hos rättsväsendet och andra berörda aktörer för att möta dessa utmaningar på såväl det brottsförebyggande som brottsbekämpande området,
- bedöma i vilken grad det finns förmåga hos berörda aktörer i samhället att ge relevant stöd och skydd för brottsutsatta,
- överväga på vilket sätt forskning och innovation i högre grad kan knytas till det praktiska arbetet med att förebygga och utreda brott, och
- genomföra en genomlysning av hur ett modernt straffsystem bör vara utformat för att kunna bidra till de kriminalpolitiska målen.

Kommittén ska slutredovisa sitt arbete senast den 31 oktober 2024. En första delredovisning ska lämnas senast den 1 mars 2021. Därefter ska årliga delredovisningar lämnas den 31 oktober 2021–2023.

Behovet av en kommitté för utveckling av en kunskapsbaserad och långsiktig kriminalpolitik

I Sverige ska alla vara trygga, oavsett var man bor eller vem man är. Arbetet för att motverka brottsligheten måste bedrivas på bred front av många aktörer. Det måste vara fokus både på att utreda och lagföra de brott som begås och på att förebygga brottslig verksamhet, dels med sociala åtgärder riktade mot individer, dels med s.k. situationella åtgärder som riktas mot platser eller situationer där risken för brott är hög. I det förebyggande arbetet ingår även åtgärder för att minska risken för återfall i brott. De brottsutsattas situation måste också uppmärksammas, särskilt barns och ungas, liksom de skillnader som finns mellan olika grupper avseende utsatthet och otrygghet. Skillnader kan finnas exempelvis mellan kvinnor och män, mellan människor med olika bostadsort eller socioekonomisk situation. Mot bakgrund av de senaste årens utveckling är det även angeläget att intensifiera arbetet mot det grova våldet och mot att unga människor dras in i kriminella gäng- och nätverksmiljöer. I det reformprogram mot gängkriminalitet och annan grov brottslighet som regeringen presenterade den 21 september 2019 finns 34 åtgärder som på olika sätt riktas mot dessa problem. Inrättandet av en trygghetsberedning är en av dessa åtgärder.

Såväl den nuvarande regeringen som tidigare regeringar har de senaste decennierna genomfört stora satsningar på rättsväsendet, men även på det brottsförebyggande arbete som ligger utanför rättskedjan. Antalet polisanställda ökar, rättsväsendet har getts fler och effektivare verktyg och en mängd straffrättsliga reformer har genomförts. I mars 2017 presenterades ett brottsförebyggande program – Tillsammans mot brott (skr. 2016/17:126). I programmet finns ett antal målsättningar som berör dels organisation och struktur av det brottsförebyggande arbetet, dels mer specifika sociala och situationella åtgärder som kan vidtas inom många olika områden för att motverka brott. Vidare har regeringen förstärkt Brottsförebyggande rådets stödjande roll gentemot andra aktörer samt inrättat regionala samordnare för brottsförebyggande arbete vid länsstyrelserna. Ett

nationellt centrum mot våldsbejakande extremism har också inrättats vid Brottsförebyggande rådet.

Det finns dock behov av ytterligare insatser de närmaste åren både inom och utanför rättsväsendet för att minska brottsligheten och öka människors trygghet. För att åstadkomma detta behöver de kriminalpolitiska insatserna bli bredare och kunna omfatta fler samhällssektorer än rättsväsendet. De behöver också bli mer kunskapsbaserade och i högre grad långsiktigt förankrade över partigränserna. Det är av stor vikt att åtgärder mot kriminalitet är evidensbaserade och grundade i analyser av problemens orsaker och vilka åtgärder som är samhällsekonomiskt mest effektiva. Det gäller både åtgärder för att lagföra eller förhindra brott här och nu, och för att motverka brottens uppkomst och därmed bekämpa brottsligheten även på längre sikt.

Uppdraget att identifiera och analysera kriminalpolitiska utmaningar i dag och i framtiden

De senaste årens samhällsutveckling i Sverige och omvärlden har medfört en lång rad krävande utmaningar inom det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet. Samhället präglas av en ökad globalisering och en allt mer omfattande digitalisering. Det kan leda till nya sårbarheter i samhället som snabbt utnyttjas av kriminella. På flera andra områden i samhället växer det fram olika former av brottslighet som medför att samhällets motåtgärder ständigt behöver utvecklas. Exempelvis har systematiska och organiserade brott mot välfärdsystemen ökat de senaste åren, liksom narkotikabrott, bedrägeribrott och internetrelaterad brottslighet. Brottsligheten är inte sällan gränsöverskridande. Omvärldsbevakningen måste därför utvecklas för att proaktiva åtgärder ska kunna vidtas.

Den upplevda otryggheten har ökat och är särskilt utbredd bland kvinnor, och bland personer som bor i socialt utsatta områden i storstadsregionerna. I dessa områden, huvudsakligen men inte enbart koncentrerade till storstads-regionerna, påverkar också skjutningar, kriminella nätverk, tendenser till parallella samhällsstrukturer och hedersnormer livsvillkoren för många människor, inte minst för barn och unga. Den sammansatta problematik som präglar dessa områden kan även utgöra en grogrund för våldsbejakande extremism.

Trots detta är Sverige ett land med jämförelsevis låga nivåer av brottslighet. Vissa brottstyper visar nedåtgående trender, samtidigt

som förtroendet för rättsväsendet, inte minst för Polismyndigheten, ökar. Men kriminalpolitiken måste kunna möta inte bara dagens situation utan även ha en beredskap för kommande utmaningar. Allmänhetens förtroende för rättsväsendet och andra samhällsfunktioner måste upprätthållas. Det finns mot den bakgrunden skäl att analysera vilka som är de största problemen och utmaningarna inom det kriminalpolitiska området i dagsläget, men också göra en bedömning av vilka utmaningar som kan finnas i framtiden och var dessa kan finnas, givet förändringar i samhället i stort. Det gäller inte minst den samhällspåverkan som det nya coronaviruset kan komma att få.

Kommittén ska därför i ett första steg

- analysera och beskriva de viktigaste utmaningarna som bör hanteras inom kriminalpolitiken på såväl kort som lång sikt samt beskriva vilka aktörer som berörs, inom och utanför rättsväsendet, och
- utifrån bland annat tillgänglig forskning på området, omvärldsbekvakning och information om utvecklingen i relevanta länder redovisa en översiktlig bedömning av kriminalitetens utveckling inom några års sikt och vilka krav denna utveckling ställer på rättsväsendet, givet de förändringar i omvärlden som kan förutspås.

Kommittén ska redovisa denna del av uppdraget senast den 1 mars 2021.

Uppdraget att bedöma samhällets förmåga att möta de kriminalpolitiska utmaningarna

Rättsväsendet behöver gå i takt med samhällsutvecklingen

En stor expansion har skett av rättsväsendet de senaste decennierna. Sammantaget har rättsväsendets anslag, inklusive pris- och löneomräkning ökat med 45 procent, från 35,9 miljarder kronor till 52 miljarder kronor, sedan 2010. Rättsväsendet genomgår en omfattande digitalisering med syfte att effektivisera ärendeflödet mellan rättskedjans myndigheter. Avsikterna med dessa reformer är bl.a. ökad effektivitet genom bättre samordning, ökad rättssäkerhet genom större likformighet och ett bättre samhällsekonomiskt resursutnyttjande.

Det här reformarbetet fortsätter, bl.a. i form av den satsning på 10 000 fler polisanställda till 2024 som nu genomförs. En lång rad

kommande reformer återfinns också i regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet som syftar till att utveckla rättsväsendets och övriga samhällets förmåga att motverka brottslighet.

Rättsväsendet måste ha en god förmåga att hantera de uppgifter som åläggs myndigheterna. Det handlar bl.a. om vilka verktyg – rättsliga och tekniska – som kan komma att behövas för att lösa uppgifterna nu och i framtiden. Även rättsväsendets kompetensförsörjning på lång sikt måste säkerställas för att möta morgondagens krav. Det måste också finnas ett tydligt rättskedjerspektiv, en god förmåga att samverka med andra relevanta aktörer utanför rättskedjan liksom förmåga till anpassning efter förändringar i omvärlden.

Samhällets förmåga att förebygga brott

Brottsligheten kan inte enbart hanteras genom att rättsväsendets förmåga att utreda och lagföra brott ökar. Brott måste också förebyggas.

Det finns många och ofta komplexa orsaker till att en människa börjar att begå brott. Brister i uppväxtmiljön, psykisk sjukdom, missbruk, arbetslöshet eller annan ekonomisk otrygghet kan på olika sätt vara bidragande faktorer. Det är också ett faktum att betydligt fler män än kvinnor begår brott. Många brottsförebyggande insatser riktar sig mot individer och mot olika sociala faktorer, främst under uppväxten. Men brott kan begås av flera olika anledningar där det många gånger handlar om tillfälliga omständigheter eller situationer där inte bristande uppväxtförhållanden är orsaken. Det finns därför skäl att även utveckla det s.k. situationella brottsförebyggande arbetet som riktas mot tillfället, platsen eller sammanhanget där brottet begås, liksom mot brottsobjektet. Det kan handla om att genom kontroll eller övervakning på en plats eller vid ett objekt öka risken för upptäckt eller att minska brottsobjektets tillgänglighet.

Brottsförebyggande arbete behöver således ha en helhetssyn som även inkluderar aktörer utanför rättsväsendet, både offentliga och privata, som kan bidra till att förhindra att brott begås. För en del av dessa är det brottsförebyggande arbetet en integrerad del av kärnverksamheten. Andra aktörer bedriver verksamhet med andra huvudsyften men bidrar ändå aktivt i det brottsförebyggande arbetet. Regeringens målsättning är att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället.

Det är därför av stor betydelse att det finns en medvetenhet och kunskap hos alla berörda samhällsaktörer om hur brott kan förebyggas.

Kommittén ska därför

- göra en översyn och lämna en bedömning av rättsväsendets samlade förmåga att förebygga och utreda brott, liksom att öka människors trygghet,
- bedöma om denna förmåga svarar mot de kriminalpolitiska utmaningar och behov på kort och lång sikt som kommittén har identifierat utifrån krav på effektivitet, rättssäkerhet och samhälls-ekonomiskt effektivt resursutnyttjande,
- bedöma vilka samhällsaktörer utanför rättsväsendet som har förutsättningar att bidra till att samhällets förmåga att förebygga brott ökar, och
- lämna förslag på hur brottsförebyggande insatser kan integreras i verksamheten hos dessa aktörer.

Regeringen har i det brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott beskrivit hur ett brett brottsförebyggande arbete bör bedrivas. De målsättningar för arbetet som regeringen presenterar i programmet bör vara en utgångspunkt för kommitténs överväganden. Kommittén bör även beakta de förslag till insatser av framför allt socialpreventiv karaktär som presenterades i rapporten Tillsammans mot brott – prioriterade områden (Ju2017:L). Förslag till nya åtgärder bör grundas på en analys över vilka insatser som hittills har fungerat och gett effekt.

Ett integrerat brottsofferperspektiv

Människor som drabbas av brott ska få ett stöd som är rättssäkert och av hög kvalitet. Personer som anmält att de blivit utsatta för brott ska få ett gott bemötande och adekvat information om hur rättsprocessen går till, om möjligheterna att få stöd och hjälp samt om vad som sker i det enskilda ärendet. De som drabbas av brott ska känna förtroende för rättsväsendet, våga anmäla brott och kunna medverka i utredningar.

Parallellt med kriminalitetens utveckling de närmaste åren löper även dess konsekvenser i termer av vem som kan blir utsatt för brott

och på vilket sätt. Det finns redan i dag exempelvis tendenser till att vittnen och brottsutsatta skräms till tystnad. En allt grövre kriminalitet med ett stort hot- och våldskapital kräver en högre grad av stöd och adekvat hjälp för den som blivit utsatt för brott.

Vissa personer är mer utsatta för brott än andra. Det gäller inte minst människor i socialt utsatta områden. I dag drabbas fem procent av befolkningen av hälften av alla brott som begås i Sverige. Den som en gång varit utsatt för brott löper alltså högre risk att utsättas igen, t.ex. vid egendomsbrott, butiksrån, våldsbrott i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck. Ökad kunskap om upprepad utsatthet och tidiga insatser till stöd och skydd för den brottsutsatte minskar risken att han eller hon utsätts igen. Det är därför angeläget att kommittén genomgående anlägger ett tydligt brottsofferperspektiv i sina analyser av utmaningarna för kriminalpolitiken framöver och i arbetet med att identifiera behov av åtgärder.

Kommittén ska därför

- utifrån kommitténs bedömning av kriminalitetens utveckling i den första delen av uppdraget analysera vilka konsekvenser utvecklingen kan få vad gäller vem som blir utsatt för brott, var och på vilket sätt, och
- bedöma i vilken grad det finns förmåga hos berörda aktörer i samhället att ge relevant stöd och skydd.

Forskning och innovation i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet

För att nå framgång i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet är det avgörande att de åtgärder som vidtas bygger på bästa tillgängliga kunskap om vilka metoder som fungerar eller inte. Det kräver långsiktig och evidensbaserad kunskapsutveckling där inte minst digitaliseringens möjligheter bör tillvaratas. Det är också viktigt att i utvecklingen av kunskap på området beakta enskildas erfarenheter och åsikter. För att stärka förutsättningarna att långsiktigt möta samhällsutmaningarna med brottslighet och otrygghet behöver forskningen inom det kriminalpolitiska området utvecklas och hållas samman. Det behöver också finnas förutsättningar för långsiktig kunskapsuppbyggnad för att säkerställa att satsningar på rätts-

väsendet och på det brottsförebyggande arbetet leder till ökad trygghet och minskad brottslighet.

Kommittén ska därför

- identifiera viktigare kunskapsluckor som kan finnas inom det kriminalpolitiska området och som kan kräva ytterligare kunskapsuppbyggnad, och
- lämna förslag på hur forskning och innovation kan knytas närmare till det praktiska arbetet med att förebygga och utreda brott.

Uppdraget att lämna förslag till en inriktning för en modern sammanhållen straffrätt

Straffsystemets övergripande principer

Kriminalpolitiken har som främsta syfte att förebygga brott. Straffsystemet, inbegripet påföljdssystemet, har en central roll i det sammanhanget. Straff och andra påföljder syftar till att på olika sätt motverka brottslighet i samhället. Av stor betydelse är också förverkande av egendom och andra rättsverkningar som beslutas med anledning av brott.

Kriminalisering innebär att ett visst beteende beläggs med straff. Straff är statens yttersta maktmedel mot dess medborgare. Redan av det skälet måste kriminalisering användas med viss återhållsamhet. Straffet är repressivt men verkställigheten kan innebära kontroll och påverkan för att förebygga återfall i brott. Straffet kan också fungera som upprättelse för brottsoffret, särskilt vid allvarigare brott mot person. Det kan också innebära att den dömda under viss tid förhindras att begå nya brott.

Påföljdssystemet utgör en central del av straffsystemet. Påföljdssystemet måste innebära snabba, tydliga och konsekventa reaktioner på brott. Inte minst är detta viktigt med hänsyn till brottsoffrens situation. Systemet måste vidare tillgodose grundläggande principer om rättssäkerhet, opartiskhet och likhet inför lagen. Avgörande är också att myndigheternas ingripanden inte framstår som grymma eller nedbrytande. Systemet måste därför även präglas av humanitet och respekt för individen.

Den grundläggande utgångspunkten för påföljdsbestämningen är brottslighetens svårhet. Ju allvarigare brottsligheten är, desto strängare

straffrättsligt ingripande bör följa och lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. Påföljdssystemet bygger alltså på krav på proportionalitet och likabehandling. Det utesluter dock inte att hänsyn även kan tas till den dömdes personliga förhållanden, inte minst vid verkställigheten av en påföljd. Det finns också ett intresse av att påföljdssystemet tillgodoser samhällsskyddet. Vid grova brott eller vid återfall i brott måste samhället kunna reagera med stränga sanktioner. Människor har rätt till skydd mot sådan brottslighet.

Det finns vidare ett starkt samhälleligt intresse av att på ett effektivt sätt förhindra återfall i brott. Redan en liten minskning av återfall i brott har betydelse när det gäller att minska de effekter i form av mänskligt lidande och andra olägenheter som brott leder till. Åtgärder som reducerar återfall i brott har vidare en positiv effekt när det gäller samhällets kostnader. Arbetet med att förebygga återfall utgör därför en viktig del av verkställigheten av påföljder.

Inriktningen för en modern sammanhållen straffrätt

Regeringen har de senaste åren hållit en hög reformtakt på straffrättens område. I det sammanhanget kan framhållas bl.a. förbättringen av de straffrättsliga verktygen mot organiserad brottslighet (prop. 2015/16:113), reformen av regleringen om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom (prop. 2015/16:151), skärpningen av straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott (prop. 2016/17:108), moderniseringen och förstärkningen av det straffrättsliga skyddet för den personliga integriteten (prop. 2016/17:222) och införandet av en ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet (prop. 2017/18:177). Ytterligare åtgärder pågår för att förändra och anpassa straffrätten så att den utgör ett effektivt instrument att möta vår tids utmaningar, inte minst till följd av överenskommelser som baseras på januariavtalet och regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet.

De förändringar som gjorts och planeras har sin grund i behovet av att anpassa lagstiftningen till situationen och förhållandena i dagens samhälle och för att säkerställa att straffen fullt ut kan bestämmas i enlighet med brottens allvar. Samtidigt som de förändringar som genomförts i strafflagstiftningen svarat upp mot angelägna samhällsproblem finns det behov av att göra en mer genomgripande och heltäckande bedömning av vilka straffrättsliga åtgärder som är mest

lämpade och effektiva för att möta dagens och framtidens problem- bild när det gäller brottsligheten och dess utveckling. Det finns där- för anledning att utifrån dagens förhållanden och med en bedömning av brottslighetens utveckling, identifiera och peka ut vilka straffrätts- liga åtgärder som är mest angelägna för att uppnå en minskad brotts- lighet inom ramen för ett straffsystem som vilar på principerna om proportionalitet och likabehandling. Ett sådant arbete bör ske med beaktande av relevant forskning bl.a. på det kriminologiska området och efter en inventering av åtgärder som har visat sig vara verknings- fulla för att minska brottsligheten. Det finns även anledning att över- väga vilka konsekvenser som reformerna av enskilda delar av straff- systemet har medfört för systemet som helhet och hur de skilda delarna av systemet, som kriminalisering, påföljdsbestämning och reglerna för verkställighet, bör komplettera varandra för att bäst nå de krimi- nalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Det finns även anledning att överväga vilket genomslag behö- vet av samhällsskydd bör ges i lagstiftningen, antingen som en integ- rerad del av straffsystemet eller utanför detta.

Inom ramen för en översyn måste det även beaktas att det ökande internationella samarbetet, inte minst inom EU, också medför att straffsystemet i allt större utsträckning påverkas av internationella åtaganden och av systemen i andra länder.

Kommittén ska därför

- bedöma vilka åtgärder som, inom ramen för ett straffsystem som grundas på principerna om proportionalitet och likabehandling, är mest angelägna för att utveckla ett modernt och sammanhållet straffsystem som kan bidra till att uppnå de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet, och
- överväga om kraven på proportionalitet och likabehandling är till- godosedda i strafflagstiftningen.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska utifrån de förslag som presenteras redovisa de kon- sekvenser och kostnader som uppstår för enskilda, företag, kommu- ner och staten. Om förslaget innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten ska förslag till finansiering lämnas. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala själv-

styrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i kommitténs betänkanden påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Vidare ska all statistik som utredaren redovisar vara köns- och åldersuppdelad. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474), ska detta motiveras. Utredaren ska redovisa om förslagen i betänkandet har betydelse för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredaren ska därtill redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som är svensk lag sedan den 1 januari 2020.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska i sitt arbete samråda med de berörda myndigheter, organisationer, företag och pågående utredningar som har relevans för kommitténs uppdrag, samt följa det arbete som pågår inom Regeringskansliet på detta område.

Där det bedöms relevant ska kommittén göra internationella utblickar och jämförelser med övriga Norden och jämförbara länder inom EU.

Det ligger inte i kommitténs uppdrag att lämna förslag till den årliga budgetprocessen.

Kommittén ska särskilt samråda med utredningen om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete (dir. 2019:94).

Kommittén ska regelbundet informera Justitiedepartementet om sitt arbete.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 oktober 2024. En första delredovisning ska lämnas senast den 1 mars 2021. Därefter ska årliga delredovisningar lämnas den 31 oktober fram till slutredovisning.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2021:8

Tilläggsdirektiv till Trygghetsberedningen (Ju 2020:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 februari 2021

Ändrad tidpunkt för delredovisning

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 om kommittédirektiv till en parlamentarisk sammansatt kommitté i form av en trygghetsberedning (dir 2020:32). Trygghetsberedningen ska bistå regeringen med underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Enligt kommittédirektiven ska kommitténs arbete presenteras i en delredovisning den 1 mars 2021 och därefter i delredovisningar senast den 31 oktober varje år fram till slutredovisning senast den 31 oktober 2024.

Uppdraget ändras på så sätt att delredovisningen den 1 mars 2021 ska ske tillsammans med delredovisningen den 31 oktober 2021.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2021:62

Tilläggsdirektiv till Trygghetsberedningen (Ju 2020:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 augusti 2021

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 kommittédirektiv om en parlamentarisk trygghetsberedning (dir. 2020:32). Regeringen beslutade den 4 februari 2021 att ändra uppdraget på så sätt att delredovisningen som skulle ha skett den 1 mars 2021 ska ske tillsammans med delredovisningen den 31 oktober 2021 (dir. 2021:8). Trygghetsberedningen har därefter lämnat in en begäran om att ändra direktiven för utredningens uppdrag (Ju2021/01954).

Uppdraget ändras på så sätt att kommitténs uppdrag att bedöma samhällets förmåga att möta de kriminalpolitiska utmaningarna även ska omfatta övergripande frågor om kompetensbehov hos Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter. Uppdraget ändras vidare på så sätt att uppdraget att genomföra en genomlysning av hur ett modernt straffsystem bör vara utformat för att kunna bidra till de kriminalpolitiska målen utgår.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 31 oktober 2024. Årliga delredovisningar lämnas den 31 oktober 2021–2023.

Uppdraget att bedöma samhällets förmåga att möta de kriminalpolitiska utmaningarna

Utredningen har sedan tidigare uppdraget att analysera och bedöma vilken förmåga som finns hos rättsväsendet och andra berörda aktörer för att möta de viktigaste kriminalpolitiska utmaningarna på såväl det brottsförebyggande som brottsbekämpande området. Förändringar i framtiden och omvärldens påverkan kan komma att ställa nya krav på framtidens poliser. I Trygghetsberedningens arbete hittills har det blivit tydligt att det finns förutsättningar att i större utsträckning än vad som framgår av direktiven ägna kommitténs arbete åt att utreda frågor om polisens och andra brottsbekämpande myndigheters kompetensförsörjning.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i vad utredaren bedömer vara de största kriminalpolitiska utmaningarna analysera övergripande kompetensbehov, kunskaper och färdigheter för att Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter ska kunna möta dessa utmaningar på ett ändamålsenligt sätt.

Uppdraget att lämna förslag till en inriktning för en modern sammanhållen straffrätt utgår

För att ge kommittén bättre förutsättningar att under utredningstiden genomföra ett utökat uppdrag som gäller övergripande frågor om kompetensbehov enligt ovan utgår kommitténs uppdrag att genomföra en genomlysning av hur ett modernt straffsystem bör vara utformat för att kunna bidra till de kriminalpolitiska målen.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 31 oktober 2024. Årliga delredovisningar lämnas den 31 oktober 2021–2023.

(Justitiedepartementet)

Utredningens externa kontakter

Expertgrupp

Polismyndigheten

Brottsförebyggande rådet

Kriminalvården

Brottsoffermyndigheten

Sveriges Domstolar

Åklagarmyndigheten

Sveriges Advokatsamfund

Ekobrottsmyndigheten

Rättsmedicinalverket

Tullverket

Jämställdhetsmyndigheten

Barnombudsmannen

Försäkringskassan

Socialstyrelsen

Statens institutionsstyrelse

Statens skolverk

Boverket

Folkhälsomyndigheten

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Delegationen mot segregation (Delmos)

Länsstyrelserna

Sveriges kommuner och regioner (SKR)

Stiftelsen Tryggare Sverige

**Externa deltagare vid utredningssammanträden 2020
(kronologisk ordning)**

Namn	Institution/verksamhet
Anders Nilsson	Stockholms universitet
Felipe Estrada	Stockholms universitet
Olof Bäckman	Stockholms universitet
Ann-Sofie Hermansson	Särskild utredare i utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar, Kommuner mot brott SOU 2021:49
Anne Gulati	Huvudsekreterare i utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar, Kommuner mot brott SOU 2021:49
Maria Sertcanli	Utredningssekreterare i utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar, Kommuner mot brott SOU 2021:49
Per Molander	Ordförande i Jämlikhetskommissionen, En gemensam angelägenhet SOU 2020:46
Erik Grevholm	Brottsförebyggande rådet och expert i utredningen
Jerzy Sarnecki	Institutet för framtidsstudier

**Externa deltagare vid utredningssammanträden 2021
(kronologisk ordning)**

Namn	Institution/verksamhet
Fredrik Kärrholm	Kärrholm kommunikation, delaktig i framtagandet av Crime Harm Index i Sverige
Magnus Lindgren	Stiftelsen Tryggare Sverige och expert i utredningen
Ulf Hjerpe	Brottsoffermyndigheten och expert i utredningen
Daniel Allinger	Barnombudsmannen och expert i utredningen
Lotta Nybergh	Socialstyrelsen
Susanna Bellander	Polismyndigheten, Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten, NOA
Björn Andersson	Polismyndigheten, Nationellt it-brottscentrum, NOA
Lennart Guné	Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum och expert i utredningen
Nils Fjelkegård	Brottsförebyggande rådet, Rådet för digitalisering av rättsväsendet

Övriga externa kontakter

Namn	Institution/verksamhet
Ulf Guttormsson	CAN, Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning
Charlotta Rehnman Wigstad	CAN, Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning
Sofia Wikman	Högskolan i Gävle
Isabel Schoultz	Lunds universitet
Anna-Karin Ivert	Malmö universitet
Caroline Mellgren	Malmö universitet
Marie Torstensson Levander	Malmö universitet
Anita Heber	Stockholms universitet
Henrik Andershed	Örebro universitet
Susanne Strand	Örebro universitet
Karl Lallerstedt	Svenskt Näringsliv

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.
76. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. Ju.
77. Från kris till kraft. Återstart för kulturen. Ku.
78. Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård. S.
79. En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Fi.

80. Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. S
81. En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. N.
82. Säkerhetsprövning av totalförsvarspiktiga. Fö.
83. Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. U.
84. Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. Ju.
85. Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto
 - schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]
- En god kommunal hushållning.
 - + Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]
- En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. [79]

Försvarsdepartementet

- Sveriges säkerhet
 - behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]
- Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga. [82]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]

- Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. [62]
- Regler för statliga elvägar. [73]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
 - En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
 - Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn. [36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring
 - ett snabbförfarande i brottmål. [46]
- Kommuner mot brott. [49]
- Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]
- Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]

Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. [56]
Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]
Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. [61]
Ersättning till brottsoffer. [64]
Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]
Ett modernt belöningsystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]
EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. [76]
Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. [84]
Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. [85]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]
Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]
Från kris till kraft. Återstart för kulturen. [77]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]
En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]
Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. [24]
Använd det som fungerar. [26]
I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]
Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. [51]
En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]

Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]
En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. [81]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]
God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]
När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]
Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]
En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]
Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]
Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]
Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]
Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]
VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]
Tillgänglighetsdirektivet. [44]
Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]
Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]
En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. [69]
Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. [71]

Börja med barnen!

Följ upp hälsa och dela information
för en god och nära vård. [78]

Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar
– ökad kunskap och kontroll. [80]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]

Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. [11]

Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]

Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett
tryggt källmaterial. [32]

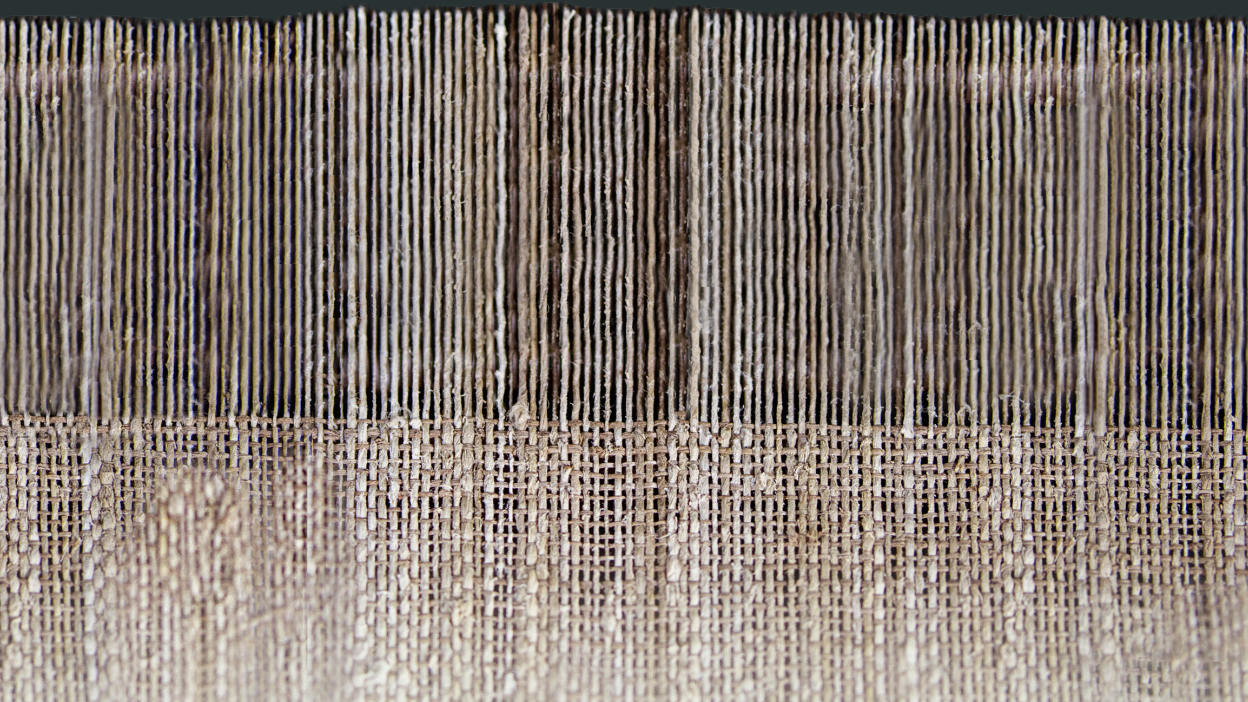
En tioårig grundskola. Införandet
av en ny årskurs 1 i grundskolan,
grundsärskolan, specialskolan och
sameskolan. [33]

Stärkt fokus på framtidens forsknings-
infrastruktur. [65]

Läromedelsutredningen
– böckernas betydelse och elevernas
tillgång till kunskap. [70]

Högskoleprovets organisation
och styrning. [72]

Belastningsregisterkontroll
och avskiljande av studenter. [83]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0244-0 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Bild: Goddard Photography
Bild och bildbearbetning:
Agneta S Öberg