

Kommittédirektiv

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 välfärdssystemen 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 storstadsregionerna, 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, omvärldsbevakning 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

rättskedjeperspektiv, 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 riktar 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 samhällsekonomiskt 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 rättsväsendet 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 problembild när det gäller brottsligheten och dess utveckling. Det finns därför anledning att utifrån dagens förhållanden och med en bedömning av brottslighetens utveckling, identifiera och peka ut vilka straffrättsliga åtgärder som är mest angelägna för att uppnå en minskad brottslighet 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 verkningsfulla för att minska brottsligheten. Det finns även anledning att överväga vilka konsekvenser som reformerna av enskilda delar av straffsystemet 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 kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Det finns även anledning att överväga vilket genomslag behovet av samhällsskydd bör ges i lagstiftningen, antingen som en integrerad 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 tillgodosedda i strafflagstiftningen.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska utifrån de förslag som presenteras redovisa de konsekvenser och kostnader som uppstår för enskilda, företag, kommuner 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 självstyrelsen 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)