

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	Skilnader 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 be-
skrivs 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-kommissionen 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 effektivt 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 brottsoffskapet 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 cykelstöld. Sammantaget utbetalades 1,3 miljarder kronor för skador till följd av dessa brott. Gällande stöld 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 polisanställd 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 Överträdelse 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 skyddsformåga. 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 överträdelse av kontaktförbud, visar Brås statistik över anmälda brott. Antalet anmälda överträdelse 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 överträdelse samma år. Enligt jämförelsen blev nästan en tredjedel av förbudspersonerna skäligen misstänkta för överträdelse. Resultaten ska dock tolkas med försiktighet eftersom det inte framgår om samtliga registrerade överträdelse 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 våldsutta 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 viktisering (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.

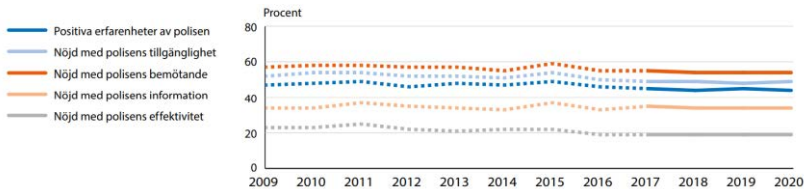
Av NTU 2020 framgår att drygt 40 procent av dem som besvarat frågan (vilket är olika grupper för de olika frågorna) är ganska eller mycket positiva till sin kontakt med polisen (Brå 2020b). Ungefär lika stor andel av dem som kommit i kontakt med en åklagare, drygt 40 procent, har ganska eller mycket 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 målsägandebiträde enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde 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 bitrådets 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 målsägandebitråde, 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 utveck-lingsbehov. Inom rättsväsendet har utvecklingsbehov vad gäller kon-taktförbud, 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 Justitiekontorets 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 Brottssoffermyndighetens 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 Brottssoffermyndigheten 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 upprepad 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) *Riskanalys 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 civilsamhällsfrågor (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 rättskedjersperspektiv, 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 totalförsvarspflichtiga. [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