Våld och brottsoffer

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Slutbetänkande av våldskommissionen

SOU 1990:92

Våld och brottsoffer

Slutbetänkande av våldskommissionen

SOU 1990:92

Ref KB Oc

69

Statens offentliga utredningar
1990:92
Justitiedepartementet

Våld och brottsoffer

Slutbetänkande av våldskommissionen
Stockholm 1990

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

GRAPHIC SYSTEMS
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10683-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Med stöd av regeringens bemyndigande den 16 november 1989 tillkallades samma dag våldskommissionen. Den har bestått av f.d kommunalrådet Ingela Tuvegran, ordförande, lagmannen Inger Lindquist och docenten Leif G W Persson.

Expert i kommissionen har varit byråchefen Jerzy Sarnecki.

Till kommissionen har varit knutna ett antal kontaktpersoner vid olika myndigheter och organisationer.

Kommissionens sekretariat har bestått av rådmannen Bengt Gustavsson, huvudsekreterare (fr.o.m. den 1 december 1989), och hovrättsfiskalen Gerd Möllers (fr.o.m. den 1 mars 1990).

Våldskommissionen överlämnar härmed sitt slutbetänkande Våld och brottsoffer. Till betänkandet fogas som bilagor två promemorior som kommissionen överlämnade till justitieministern i juni 1990.

Göteborg i november 1990

Ingela Tuvegran Inger Lindquist Leif G W Persson

/Bengt Gustavsson

Gerd Möllers

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förkortningar 9

Sammanfattning 11

Författningsförslag 27

1 *Inledning* 31
1.1 Uppdraget 31
1.2 Kommissionens arbete 31
1.3 Exempel på lokala projekt 33

2 *Våldsbrottslighetens omfattning och utveckling* . 41
2.1 Den anmälda våldsbrottsligheten 41
2.2 Problemet med den dolda brottsligheten 42
2.3 Har våldet ökat eller minskat? 42
2.4 Våldsbrottsligheten i Sverige; några viktiga kännetecken 46
2.5 Risken att utsättas för våld eller hot 48
2.6 Skillnader i risken att utsättas för våld eller hot mellan olika grupper av befolkningen . . . 51
2.7 Skador som orsakats av våld 55
2.8 Rädslan för våld 56
2.9 Den faktiska våldsbrottsligheten 58

3 *Åtgärder mot våldet* 65
3.1 Bakgrund 65
3.2 Utgångspunkter för kampen mot våldet 67
3.2.1 Föräldrar är föredömen 67
3.2.2 Ökad jämställdhet 68
3.2.3 Folklig förankring 69
3.3 Påverkan av människors attityder till våld . . . 70
3.4 Föräldrars delaktighet vid samhällets kontakter med barn och ungdom 75
3.4.1 Bakgrund 75
3.4.2 Föräldrabalken 76
3.4.3 Rättsvårdande myndigheter 78
3.4.4 Socialtjänsten 81

3.4.5 Skolan 82
3.4.6 Förslag från en arbetsgrupp hos BRÅ . . 83
3.4.7 Våldskommissionens överväganden . . . 84
3.5 Åtgärder för att förändra miljöer eller situationer där våld uppstår 90
3.6 Insatser mot gärningsmännen 94
3.6.1 Längre fängelsestraff vid återfall 95
3.6.2 Ungdomsbrottslingar 96
3.6.3 Punktmarkering 97
3.6.4 Kriminalvården 98
3.6.5 Psykiskt sjuka lagöverträdare 99
3.7 Misshandelsbrott 100
3.7.1 Gällande rätt 100
3.7.2 Förarbeten 101
3.7.3 Våldskommissionens överväganden . . . 102
3.8 Utlänningars och invandrares brottslighet 111
3.8.1 Vad statistiken visar 111
3.8.2 Orsaker 113
3.8.3 Våldskommissionens överväganden . . . 115
3.9 Lokalt samarbete mot brott 120
3.9.1 Våldskommissionens överväganden . . . 123

4 *Brottsoffer* 131
4.1 Det tidigare intresset för brottsoffer 131
4.2 Faktorer som påverkar risken att utsättas för brott 134
4.3 Åtgärder 136
4.4 Särskilt om offer för stöld-, skadegörelse- och annan förmögenhetsbrottslighet 141
4.4.1 Särdrag hos stöld- och skadegörelsebrotten 142
4.4.2 Offerrisken 143
4.4.3 Kritiska grupper 144
4.4.4 Rädslan för brott 146
4.4.5 Den ekonomiska förlusten 146
4.4.6 Den faktiska brottsligheten 147
4.4.7 Åtgärder för att hjälpa offer för stölder, skadegörelser och andra förmögenhetsbrott 149
4.5 Våldskommissionens överväganden 152

5 *Hot mot parter och vittnen* 157
5.1 Våldskommissionens uppdrag 157

5.2 Hur stort är behovet av skydd för parter och vittnen? 157
5.2.1 Brottsanmälningar och lagföringar . . . 157
5.2.2 Offerundersökningar m.m. 160
5.2.3 Våldskommissionens enkät 160
5.3 Gällande rätt 164
5.3.1 Förundersökningen 164
5.3.2 Rättegången 165
5.3.3 Övergrepp i rättssak 167
5.3.4 Viss lagstiftning till skydd för enskild som utsätts för eller riskerar att utsättas för trakasserier 167
5.4 Rikspolisstyrelsens utredning 169
5.5 1983 års folkbokföringskommitté 171
5.6 Våldskommissionens överväganden 172

6 *Övergrepp mot barn* 179
6.1 Allmänt 179
6.1.1 FN-konventionen om barnets rättigheter 180
6.1.2 Aga 181
6.1.3 Särdrag hos familjeväldet 181
6.2 Brottslighetens utveckling och omfattning . . . 182
6.2.1 Våld mot barn i allmänhet 182
6.2.2 Sexualbrott mot barn 183
6.2.3 Gärningsmännen 183
6.2.4 Offren 184
6.3 Barn till misshandlade kvinnor 184
6.4 Barn som misshandlas 186
6.4.1 Orsaker 186
6.4.2 Barns reaktioner på våld 190
6.5 Sexuella övergrepp mot barn 191
6.5.1 BRÅ-projekt 192
6.5.2 Forskningen kring sexuella övergrepp mot barn 194
6.6 Våldskommissionens överväganden 195

Bilagor
Bilaga 1 Alkohol och gatuvåld 201
Bilaga 2 Ungdomar och brott 221

FÖRKORTNINGAR

BrB	Brottsbalken
BRIS	Föreningen barnens rätt i samhället
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
BVC	Barnavårdscentral
Ds	Departementsserien
Ds Ju	Departementsserien (justitiedepartementet)
Ds S	Departementsserien (socialdepartementet)
FUK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
HD	Högsta domstolen
JuU	Justitieutskottet
Lgr 80	1980 års läroplan för grundskolan
LSPV	Lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall
LUL	Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NJA I	Nytt Juridiskt Arkiv, avd I
NJA II	Nytt Juridiskt Arkiv, avd II
prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
rskr.	Riksdagsskrivelse
SCB	Statistiska centralbyrån
SekrL.	Sekretesslagen (1980:620)
SOU	Statens offentliga utredningar
VUSK	Vård utom skola

FÖRKORTNINGAR

BrB	Föräldrabalken
BRIS	Föreningen barnens rätt i samhället
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
BVC	Barnavårdscentral
Dep	Departementsserien
Ds Jo	Departementsserien (justitiedepartementet)
Ds S	Departementsserien (socialdepartementet)
FUK	Föräldraförsäkringskungörelsen (1947:348)
HD	Högsta domstolen
Jur	Justitieutskottet
Lgr 80	1980 års läroplan för grundskolan
LSPV	Lagen (1966:293) om beredande av sjuten psykiatrisk vård i vissa fall
LUL	Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NJA I	Nytt Juridiskt Arkiv, avd I
NJA II	Nytt Juridiskt Arkiv, avd II
prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
rskr.	Riksdagsskrivelse
SCB	Statistiska centralbyrån
SekrL	Sekretesslagen (1980:620)
SOU	Statens offentliga utredningar
VUSK	Vård utan skola

SAMMANFATTNING

Inledning

Våldskommissionen redovisar i denna slutrapport sitt uppdrag att motverka våldet och förbättra stödet till brottsoffren. Kommissionens huvuduppgift har varit att fånga upp och stötta det breda engagemanget mot våldet och för brottsoffren. Det har vi gjort genom att sammanträffa med ett stort antal representanter för föreningar, organisationer och myndigheter. Dessa kontakter har gett oss uppslag och kunskaper som vi i vår tur har kunnat sprida till andra. I rapporten beskriver vi ett antal projekt som exempel på verksamheter ägnade att minska våldet.

Om man har ambitionen att minska våldsbrottsligheten i samhället, bör man ta reda på hur våldet ser ut, var det förekommer och vilka som är gärningsmän och offer. Vi har gjort det och beskriver våldsbrottslighetens omfattning och utveckling i Sverige. Mot bakgrund härav lägger vi fram våra synpunkter på hur våldet kan motverkas. Vi diskuterar också hur stödet till brottsoffren kan förbättras.

Våldsbrottslighetens omfattning och utveckling

Vid beskrivningen av våldsbrottslighetens omfattning och utveckling är man hänvisad till huvudsakligen två informationskällor: brottsstatistiken och offerundersökningar. Båda är behäftade med vissa brister.

Brottsstatistiken bygger på antalet anmälda brott. Problemet är att många brott inte anmäls. Benägenheten att anmäla våldsbrott påverkas av i huvudsak två faktorer: våldets svårighetsgrad och relationen mellan offer och gärningsman. Detta innebär bl.a. att grövre våld och våld som utspelas mellan människor som inte känner varandra anmäls i högre utsträckning än lindrigare våld och våld som sker inom familjen eller i missbrukarkretsar. Vid offerundersökningar, dvs. undersökningar där ett urval ur befolkningen tillfrågas om de varit utsatta för våld, är felet likartat.

Tillförlitligheten hos våra uppgifter om våld är således varierande beroende på vilken typ av brott vi talar om. För mord, dråp och dödsmisshandel samt butiks-, post- och bankrån är tillförlitligheten mycket god. För andra brott däremot, som dess värre är betydligt vanligare, är tillförlitligheten dålig. Kvinnomisshandel, barnmisshandel, sexuella övergrepp inom familjen samt våld bland socialt utslagna människor utgör exempel på sådana brott.

Enligt brottsstatistiken anmäls för närvarande under ett år ca 85 000 fall av våld och hot. Drygt 38 000 av dessa är brott mot 3 kap. brottsbalken (BrB), dvs. mord, dråp, grov och annan misshandel samt försök och förberedelser till sådana brott. Andelen fullbordade brott med dödlig utgång var 146 brott år 1988. Under samma år anmäldes utöver brotten mot 3 kap. BrB drygt 30 000 olaga hot, ofredanden m.m., ett par tusen våldtäkter och andra liknande sexuella övergrepp, drygt 4 000 rån samt 8 000 fall av våld och hot mot tjänsteman, våldsamt motstånd m.m. Siffrorna för år 1989 kommer att hamna på ungefär samma nivå.

Enligt brottsstatistiken begås således ca 85 000 våldsbrott årligen. Enligt offerundersökningarna begås ca 800 000 fall av våldsbrott under ett år. Dessa brott drabbar 5 - 6 % av den vuxna befolkningen mellan 16 och 74 år. Om man kompletterar brottsstatistiken och offerundersökningarna med uppgifter från bl.a. olika specialundersökningar kan man konstatera att den faktiska våldsbrottsligheten är ännu mer omfattande. Det faktiska antalet våldsbrott av olika slag torde ligga i storleksordningen flera miljoner brott per år.

Den andel av den vuxna befolkningen mellan 16 och 74 år som under ett år utsätts för våld eller hot om våld överstiger 10 %. I flertalet av dessa fall handlar det om mindre allvarliga brott som ofta utspelas inom familjen och ytterst sällan anmäls.

Risken att utsättas för våld och hot varierar kraftigt mellan olika befolkningsgrupper.

Bland samhällets utslagna är våld och hot ett normalt inslag i det liv man lever. Vad gäller våldet mellan vuxna inom familjen är det ingen ovanlig händelse. För vissa ensamstående kvinnor med mindre barn kan det beskrivas som en relativt vanlig erfarenhet.

Detsamma gäller för unga män som vistas ofta i krogmiljöer och för vissa yrkeskategorier.

En grupp där risken för våld eller hot kan beskrivas som låg utgörs av ålderspensionärerna. Pensionärerna är paradoxalt nog samtidigt den grupp som är mest rädd för att utsättas för våld.

Var äger våldet rum? Ca 40 % av allt våld avser någon form av gatuvåld dvs. våld som äger rum på gator, torg, restauranger, dans- och nöjesställen, tåg, buss eller tunnelbana. Ca 30 % äger rum i lägenheter eller andra platser runt bostaden och ca 30 % inträffar på den egna arbetsplatsen.

En vanlig fråga när det gäller våldet är om det har ökat. Det anmälda våldet har ökat mycket starkt under de senaste decennierna. Det faktiska våldet har däremot inte ökat på samma sätt. Allt tyder på att toleransen för våld har minskat bl.a. till följd av debatterna om aga, mobbing, kvinnovåld och incest. När det gäller det s.k. familjevåldet finns det mycket som talar för att det i allt väsentligt varit oförändrat sedan år 1950. Det stora antalet våldsbrott tillhör denna kategori.

För vissa andra kategorier är det däremot klart att antalet brott har ökat eller ökat kraftigt. Detta gäller bl.a. det nöjeslivsanknutna våldet bland ungdomar. Likaså våldet inom gruppen av missbrukare och kriminellt belastade människor. Antalet butiks-, post- och bankrån har också ökat kraftigt under den senaste 30-årsperioden.

Åtgärder mot våldet

Mot bakgrund av redovisningen av våldets omfattning och brottsbild redovisar vi våra överväganden och förslag när det gäller kampen mot våldet. Våra utgångspunkter för den kampen kan sammanfattas enligt följande.

1. *Våldsbrottsligheten är en del av ett större socialt problem*

För de flesta våldsverkare ingår våldet i en bredare problembild. I den mån någon begår upprepade våldsbrott är det nästan alltid

fråga om en socialt utslagen person. Det finns ett klart samband mellan våld och tillhörigheten till en missbrukargrupp eller kriminell grupp. Kampen mot våldet måste därför utgöra ett led i kampen mot missbruk, kriminalitet och social utslagning. Om man lyckas minska nyrekryteringen av missbrukare, unga skadegörare eller tjuvar dämpas också våldsbrottsligheten.

2. *Föräldrar är föredömen*

Kampen mot våldet måste börja i barns mycket tidiga miljöer. Det är i första hand föräldrarna som kan ge barnet en mental beredskap mot användande av våld. Föräldrarna är modeller och föredömen för barnet. De flesta föräldrar klarar av att vara goda föredömen. Det finns emellertid familjer som befinner sig i en svår situation och som behöver stöd i sin föräldraroll. Det gäller t.ex. ensamstående mödrar som befinner sig i en i övrigt utsatt social situation eller föräldrar som genom missbruk och kriminalitet inte förmår ge barnen en god start i livet. Enligt vår mening måste barnen skyddas i sådana situationer och tidigt ges möjlighet till en annan uppväxtmiljö. Barnen får inte utnyttjas som terapeutiska instrument i rehabiliteringen av föräldrarna.

3. *Ökad jämställdhet*

Ökad jämställdhet mellan könen är en viktig utgångspunkt för kampen mot våldet mot kvinnor. Kvinnomisshandel är det yttersta uttrycket för kvinnoförtryck. Ofta är gärningsmannen en socialt utsatt person med missbruksproblem och en svår psykologisk bakgrund. Insatserna mot kvinnovåldet måste därför bestå av både åtgärder som minskar det allmänna förtrycket av kvinnor och åtgärder som inriktar sig på de speciella grupper av män som misshandlar kvinnor.

4. *Folklig förankring*

En annan utgångspunkt för kampen mot våldet är att insatserna måste ha en bred folklig förankring. Kriminalpolitiken får inte fjärma sig från det allmänna rättsmedvetandet och allmänt vedertagna moralregler. Brott får aldrig löna sig. Våldsbrott måste

klaras upp av polisen. Hänsynslösa våldsbrott måste leda till kännbara påföljder. Hänsynen till gärningsmannen får inte gå före hänsynen till offret. Myndigheternas tolerans gentemot kriminalitet och missbruk får inte vara större än vanliga människors.

Det finns en stor vilja hos enskilda människor att hjälpa till att minska våldet. Till skillnad från många andra företeelser i samhället råder det inga delade meningar om våld. Allt fler människor tar aktivt avstånd från våld.

Folkrörelserna har i många sammanhang tagit ställning mot våldet eller mot företeelser som alstrar våld. Betydande insatser görs redan av kyrkan, nykterhetsrörelsen, Rädda Barnen och Röda korset för att nu nämna några.

Påverkan av människors attityder till våld

En av de viktigaste förutsättningarna för att barn skall växa upp till toleranta och hänsynstagande människor är att de redan i hemmet får trygghet och att de möts med respekt. Därför är insatser riktade till föräldrarna i syfte att stödja dem i fostrarrollen angelägna åtgärder i det brottsförebyggande arbetet. En viktig förebyggande åtgärd är att ge föräldrar kunskap om hur egna vanor och uppfostringsmetoder kan påverka barns utveckling. Socialtjänsten bör sträva efter att tidigt upptäcka vilka barn som riskerar att utvecklas ogynnsamt. Personal inom förskolor och skolan kan ofta identifiera socialt och känslomässigt störda barn. Sådana barn och deras föräldrar måste ges stöd och hjälp. På olika platser i landet förekommer insatser för att stödja föräldrar. Ett sådant projekt är det s.k. Karlskronaprojektet som pågått i mer än tio år. Socialstyrelsen bör se till att erfarenheterna från detta och liknande projekt sprids i kommunerna.

En angelägen målgrupp för socialtjänstens insatser är unga missbrukare. En rehabilitering av etablerade missbrukare och en uppbromsning av nyrekryteringen till gruppen skulle förutom övriga goda effekter för den enskilde och samhället också minska det faktiska våldet. Socialtjänsten bör ha ett mer aktivt och mindre erbjudande förhållningssätt gentemot unga missbrukare. Deltagande i arbetsträning eller vårdprogram bör komplettera ett fortsatt ekonomiskt stöd.

Föräldrars ansvar för barn i farozonen

Barnomsorg, skola och kommunala fritidsaktiviteter har under efterkrigstiden kommit att ta över delar av föräldrarnas ansvar för barnens uppfostran. Barnuppfostran har, kan man säga, professionaliserats. Det har emellertid visat sig att varken personalen inom skolan eller barn- och ungdomsorganisationer kan ersätta föräldrarnas roll när det gäller att skapa en gynnsam utveckling av de unga.

Ungdomsbrottsligheten ligger på en oroväckande hög nivå. Det är därför viktigt att föräldrarna mobiliseras och att deras ansvar och betydelse för barnens utveckling lyfts fram även i lagstiftningen. Föräldrarna är den största brottsförebyggande resurs samhället har.

Nu gällande lagstiftning utgår från att barn har behov av och rätt till att föräldrarna ställer upp vid deras sida vid motgångar och svårigheter. Enligt våldskommissionens mening bör detta också komma till uttryck i föräldrabalken.

Våldskommissionen biträder det förslag som en arbetsgrupp inom BRÅ nyligen fört fram och som innebär en utvidgning av föräldrars ersättningsansvar för sina barns skadegörande handlingar.

Om föräldrarna skall kunna ta del av barnens uppfostran, krävs det att föräldrarna också får veta vad barnen har för sig. Polisen har i dag rätt att köra hem barn under 15 år som vistas i olämpliga miljöer. Våldskommissionen föreslår att polisen skall ges befogenhet att informera föräldrar om missförhållanden som polisen känner till beträffande ungdomar mellan 15 och 18 år. Kommissionen föreslår vidare att föräldrarna alltid skall underrättas av domstolen, när en brottmålsförhandling rörande ungdomar under 18 år skall äga rum.

Åtgärder för att förändra miljöer där våld uppstår

Undersökningar visar att det i det brottsförebyggande arbetet ofta är fruktbart att utgå från situationer och miljöer som erfarenhetsmässigt utlöser brott och försöka förändra dessa.

Redan vid samhällsplaneringen i stort bör åtgärder vidtas. Stads-

planen bör utformas så att fler människor bor i städernas innerområden. Härigenom får man en naturlig tillsyn över gator och platser där våld ofta förekommer. Vid trafikplaneringen bör man ta hänsyn till behovet av tillsyn över hållplatser och taxistationer. Kiosker och uppehållsplatser för trafikpersonal bör placeras så att personalen kan observera dem som uppehåller sig kring kommunikationsanläggningen.

Det finns ett samband mellan utvecklingen av våldet utomhus och utvecklingen av antalet restauranger med serveringstillstånd. Antalet restauranger med serveringstillstånd har fördubblats under den senaste tioårsperioden. Under samma period har våldet på nöjeslokaler och runt omkring dessa ökat markant. Vi anser att åtgärder måste vidtas för att minska det bråk och den oordning som kan råda runt restauranger och andra nöjesställen. Det är rimligt att tillståndshavarens ansvar för olika olägenheter av serveringen vidgas till att gälla även förhållanden utanför lokalen och dess närmaste omgivning.

Tillståndshavaren bör svara för olika insatser för att folk som dras till lokalen inte råkar i bråk. Det kan vara t.ex. förbättrad belysning, staket, avskaffande av kösystemet eller anställande av förordnade ordningsvakter.

Närvaro av föräldrar och andra vuxna dämpar våldsbenägenheten bland ungdomar. På många platser i landet förekommer aktiviteter för att få ut vuxna på gatorna. Erfarenheterna från dessa aktiviteter är goda och bör spridas till andra håll i landet.

Det är runt innerstadens nöjesställen som det s.k. gatuvåldet utspelas. Det är därför nödvändigt med effektiv övervakning från polisen och andra insatser som vi nyss nämnt. Detta innebär emellertid inte att insatser i ytterstadens problemområden är onödiga. Skadegörelse, moped- och biltillgrepp och källarinbrott är ofta grogrund för andra brott och startpunkter för en kriminell karriär. Bostadsområdena bör utformas så att sådana brott försvåras. Bättre möjligheter till utblick över entréer och gårdar, förrådsutrymmen i anslutning till bostaden i stället för i källare eller vindar och färre obevakade parkeringar minskar brottstillfällena. Om bostadsbolagens personal arbetar i bostadsområdet, ökar kontrollen och risken för upptäckt. Kvarterspolis och

projekt av typ neighbourhood watch bidrar till att minska brottsligheten i ytterområdena.

Insatser mot gärningsmännen

Förebyggande åtgärder, som innefattar påverkan i tidig barndom, är det effektivaste sättet att motverka kriminalitet. Det är mycket svårt att påverka den redan kriminelle till ett laglydigt liv. För människor som gjort sig skyldiga till grova och många våldsbrott återstår vid återfall enligt vår mening bara långvariga frihetsstraff. Andra metoder har inte visat sig ge något resultat. Våldskommissionen förordar således långvariga frihetsstraff vid återfall i våldsbrottslighet.

Ungdomsbrottslingar

När det gäller unga lagöverträdare har våldskommissionen i juni 1990 i en promemoria Ungdomar och brott (intagen som bilaga till slutrapporten) föreslagit att det inrättas ett eller flera särskilda ungdomshem för de mest brottsbelastade ungdomarna. För att skapa en tydligare straffrättslig profil har kommissionen också föreslagit att en allmän domstol i ett brottmål skall kunna förordna om intagning på ett sådant hem under viss angiven tid.

Denna fråga och andra frågor som rör regelsystemet för unga lagöverträdare skall utredas av en under sommaren 1990 tillsatt parlamentariskt sammansatt kommitté.

Punktmarkering

På några platser i Sverige har s.k. punktmarkering av brottsbenägna personer prövats. Det innebär att polisen kartlägger och särskilt övervakar vaneförbrytare som befinner sig på fri fot. Erfarenheterna av punktmarkering är goda. Våldskommissionen föreslår att den används som ett medel i kampen mot våldsbrottsligheten.

Kriminalvården

Kampen mot våldet måste föras gemensamt med kampen mot missbruk och annan kriminalitet. Så gott som alla tunga missbrukare hamnar förr eller senare - för det mesta återkommande- inom kriminalvården. Kriminalvården är när det gäller detta klientel den myndighet som har den långvarigaste kontakten och kanske största möjligheten att påverka. Våldskommissionen anser att kriminalvården måste satsa på eftervården av de intagna. De intagna bör slussas ut successivt i samhället. Den successiva utslussningen förutsätter att den intagne ges möjlighet till yrkesutbildning, arbete och egen bostad.

Psykiskt sjuka lagöverträdare

Våldskommissionen anser att samhällsskyddet måste sättas i förgrunden när det gäller att bedöma om en farlig och psykiskt sjuk lagöverträdare skall få vistas ute i samhället. Skyddsintresset måste ges en framträdande plats i det lagstiftningsarbete som pågår rörande den psykiatriska tvångsvården.

Misshandelsbrott

Det har i debatten om gatu- och ungdomsvåldet förts fram tanken att oprovocerad misshandel bör bestraffas hårdare än misshandel där gärningsmannen provocerats. Det har ibland gjorts gällande att oprovocerad misshandel alltid bör bedömas som grov misshandel. Våldskommissionen anser att nuvarande utformning av bestämmelsen om grov misshandel och förarbetena till denna ger en väl avvägd beskrivning av när grovt brott bör anses föreligga. Av dessa framgår bl.a. att hänsyn skall tas till sådana faktorer som att misshandeln varit oprovocerad eller riktat sig mot en skyddslös person. Frågan om provokation är således en av flera faktorer som kan inverka på helhetsbedömningen. Bedömningen i det enskilda fallet måste ske med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter. Det ter sig enligt våldskommissionens mening främmande att bedöma ett ganska ringa våld som grovt enbart av den anledningen att det är oprovocerat.

Det är däremot, bl.a. mot bakgrund av förarbetena till bestämmelsen om när grov misshandel skall anses föreligga, klart att straffvärdet av en oprovocerad misshandel är så högt att fängelse är normalpåföljden.

HD har nyligen i olika rättsfall (NJA I 1990 s. 84 II och HD:s dom den 12 september 1990, DB 23) tagit upp frågan om straffmätning vid misshandel av normalgraden. Båda fallen gäller oprovocerad misshandel på nöjesställen. I det första fallet dömdes gärningsmannen till villkorlig dom jämte böter. I det andra till fängelse.

Våldskommissionen anser att rättsfallet NJA I 1990 s. 84 II kan ge domstolarna uppfattningen att icke frihetsberövande påföljd är normalpåföljden vid misshandel av normalgraden. En sådan uppfattning strider mot vad riksdagen vid upprepade tillfällen och senast år 1988 anfört. På grund härav och då det av rättsfallen att döma råder delade meningar inom HD i frågan, bör genom en lagändring förhållandena klarläggas. Våldskommissionen föreslår därför att 30 kap. 4 § brottsbalken ändras i detta syfte.

Utlänningars och invandrares brottslighet

De utländska medborgarna i Sverige begår brott oftare än svenska medborgare. Detta gäller särskilt de grova brotten såsom mord/dråp, våldtäkt och rån. De utländska medborgarna är också överrepresenterade som offer för våld.

Våldskommissionen anser att invandrarnas brottslighet måste kartläggas. En sådan kartläggning har inletts av BRÅ. Det är angeläget att den genomförs så fort som möjligt. Det är också viktigt att planerad forskning om invandrares levnadsvillkor kommer till stånd. Först när vi har tillgång till ändamålsenlig statistik och bättre kunskap om orsakerna till utlänningars kriminalitet är det meningsfullt att vidta mer ingripande åtgärder.

I avvaktan på sådan kunskap bör emellertid vissa andra utredningsinsatser genomföras. En sådan är en översyn av utlänningslagens bestämmelser om utvisning på grund av brott. Ett syfte med en sådan översyn är att undersöka hur reglerna har tillämpats och i vilken mån de lämnar utrymme för godtycke och olikformig rättstillämpning.

Våldskommissionen föreslår vidare - i likhet med terroristlagstiftningskommittén - att ett svenskt medborgarskap som erhållits på falska uppgifter, skall kunna upphävas.

I dag sker ingen prövning av en utländsk medborgares tidigare vandel när han söker uppehållstillstånd. Dokumenterad brottslighet eller asocialitet beaktas inte ens i ärendet. Våldskommissionen anser att reglerna i utlänningslagen måste ses över i syfte att öka möjligheterna att hindra kriminella utlänningar att komma till Sverige. Det bör enligt kommissionens mening uppställas krav på en god vandel.

Det är troligt att vissa invandrares kriminalitet - kanske främst andra generationens invandrare - kan förklaras dels av att de vuxit upp i miljöer där de utsatts för påverkan av utslagna svenskar, dels av att de utsatts för olika former av rasism. Rasism och främlingsfientlighet måste bekämpas med kraft. Detta förutsätter en öppen och fri debatt om invandringspolitiken och om invandrare.

Invandrarnas egna organisationer bör engageras i arbetet mot våld och annan kriminalitet. Rekryteringen av invandrarungdomar till arbeten inom socialtjänst, polis och rättsväsende måste främjas.

Lokalt samarbete mot brott

Våldet är en angelägenhet för alla. Det är de enskilda människornas insatser som ytterst är avgörande när det gäller att motverka våldet. Det finns ett stort intresse bland allmänheten för åtgärder i deras närmiljö som gör deras liv och egendom säkrare. Samtidigt visar erfarenheterna från olika håll i landet att förutsättningen för att lyckas med brottsförebyggande arbete är samverkan på det lokala planet mellan olika myndigheter, förvaltningar, organisationer, föreningar och företag.

För att fånga upp det folkliga engagemanget och för att få till stånd ett samarbete bör det skapas lokala brottsförebyggande organ i kommunerna.

Bland ett sådant organs uppgifter kan nämnas följande

- att utgöra kontaktpunkt för enskilda, företag och organisationer som vill göra insatser,
- att förmedla kunskap om brottsförebyggande insatser t.ex. vid detaljplanering av den fysiska miljön,
- att samordna kampanjer och åtgärder när särskilda problem kan iakttas i kommunen eller en del av denna,
- att snabbt förmedla information om behov av insatser mellan olika förvaltningar och organ samt
- att kartlägga brottsligheten i kommunen eller del av denna och att kartlägga de brottsliga individerna eller nätverken

Polisen bör ha ansvaret för att verksamheten kommer igång. BRÅ bör hjälpa till med uppbyggnaden och förmedla den kunskap som finns inom BRÅ i frågor som rör det lokala organets uppgifter. Polis, socialtjänst och skola bör bilda kärnan i verksamheten.

Brottsoffer

Först mot slutet av 1970-talet har samhället börjat intressera sig för brottsoffer. Tidigare bestod stödet till offret av att brottet klarades upp och gärningsmannen straffades. Under 1960-talet ökade brottsligheten kraftigt och allt färre brott klarades upp. Samtidigt skulle enligt då rådande kriminalpolitiska mode gärningsmännen inte straffas utan hjälpas. Den humana kriminalpolitiken berövade offren den upprättelse de tidigare fått.

De första kraven på åtgärder för brottsoffer kom i mitten av 1970-talet i samband med den då pågående våldtäktsdebatten. Kvinnliga debattörer ställde frågan hur det kunde komma sig att en våldtäktsman kunde få hjälp av läkare och psykolog samma dag som han greps medan hans offer lämnades utan hjälp.

Under de senaste tio åren har insatserna för att hjälpa brottsoffer ökat väsentligt. De åtgärder som hittills satts in kan indelas i fyra olika kategorier:

- Förebyggande åtgärder som avser att skydda offrets fysiska och psykiska integritet.
- Stödjande och hjälpande åtgärder av medicinsk, kurativ eller praktisk innebörd.
- Ekonomisk hjälp.
- Juridisk hjälp.

Under senare år har, som komplettering av samhällets åtgärder, startats olika kvinnojourer och brottsofferjourer. Det finns för närvarande ca 120 kvinnojourer och ett 30-tal brottsofferjourer. De drivs på frivillig och ideell basis.

Våldskommissionen anser att det fortsatta arbetet för brottsoffer bör följa de linjer som redan lagts fast. Kommissionen föreslår att polisens, socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens insatser utvecklas ytterligare.

Våldskommissionen har på olika håll i landet informerat sig om kvinnojourernas och brottsofferjourernas verksamhet. Det är uppenbart att de fyller ett stort och viktigt behov. Deras styrka ligger i att de bygger på ett ideellt och frivilligt mänskligt engagemang och att de inte har det författningsreglerade förhållningssätt som myndigheter måste ha.

Våldskommissionen föreslår att jourerna skall få stöd genom bidrag av staten. Primärkommuner och landstingskommuner bör stödja jourerna genom ekonomiska bidrag och genom hjälp med t.ex. lokal- och bostadsanskaffning.

Hot mot parter och vittnen

I samband med rättegången mot gärningsmannen uppträder brottsoffret ibland som målsägande. Han är då part i målet. Han kan också ha en ställning som liknar ett vittnes. Våldskommissionen har försökt göra sig en bild av hur utbrett det är med hot och trakasserier mot parter och vittnen.

Genom en enkät till olika polisdistrikt har vi fått uppfattningen att våld och hot mot parter och vittnen inte förekommer i någon större omfattning. Mycket tyder på att den motvilja mot att vittna som människor ibland har, beror på en allmän olust- och obehagskänsla över att uppträda offentligt eller på att de hört genom massmedia att vittnen och parter riskerar att utsättas för övergrepp och att de dessutom behandlas illa av advokater och åklagare.

De fall där hot och trakasserier förekommer gäller ofta människor som lever bland missbrukare och kriminella. Ett välkänt problem är intagnas behandling av s.k. tjallare.

Även inom en annan grupp förekommer hot om repressalier, nämligen bland människor som är inblandade i s.k. familjevåld. Det är förmodligen vanligt att kvinnor som misshandlas av anhöriga män också hotas med repressalier om de anmäler övergreppen.

Att parter och vittnen fritt och sanningsenligt kan avge sina utsagor inför polis och domstolar utgör ett av de fundament som den svenska rättsordningen vilar på. Angrepp mot parter och vittnen utgör angrepp mot samhället. Om samhället inte förmår skydda parter och vittnen hotas hela rättsordningen.

I Sverige är vi i stort sett förskonade från de värsta exemplen på övergrepp mot parter och vittnen. Det finns därför ingen anledning att vidtaga åtgärder som rubbar de principer om offentlighet och insyn i processmaterialet som svensk rättsordning omfattar. Åtgärderna i de allvarligaste fallen måste också i fortsättningen gå ut på fysiskt skydd och ökade möjligheter att byta identitet.

När det gäller de övergrepp som förekommer i samband med det s.k. familjevåldet har rätten till målsägandebiträde och möjligheterna att utverka besöksförbud förmodligen betytt en del.

I syfte att inskärpa hur allvarligt rättsordningen ser på övergrepp i rättssak föreslår kommissionen att bestämmelsen i brottsbalken om påföljd för normalgraden av övergrepp i rättssak anpassas till påföljden för mened. Det innebär att det för brott av normalgraden endast kan följa fängelse och att böter förbehålls gärningar som kan bedömas som ringa brott.

Våldskommissionen inskärper vikten av att domstolarna behandlar vittnen och målsäganden med omtanke och förståelse för att de uppträder i en ovan och för dem kanske skrämmande situation.

Övergrepp mot barn

Sexuella övergrepp och psykisk och fysisk misshandel som riktar sig mot barn, måste motverkas med all kraft. Det är viktigt att samhällets avståndstagande till dessa företeelser vidmakthålls och förstärks. Debatt och upplysning bringar fram missförhållanden i ljuset.

Myndigheter, som handlägger ärenden rörande övergrepp mot barn, har börjat samverka och har utvecklat sin kompetens. Det är angeläget att utvecklingsarbetet fortsätter och att samverkan sprids till fler platser i landet.

Ibland görs gällande att sekretessreglerna skulle hindra samverkan myndigheter emellan. Det bör klargöras för personalen inom mödravården, hälso- och sjukvården i övrigt, socialtjänsten och skolan att de har en direkt skyldighet att underrätta socialnämnden om missförhållanden som de uppmärksammar.

Övergrepp mot barn sker ofta i det fördolda. Barn saknar ofta kunskap om vart de kan vända sig när de blivit utsatta för övergrepp inom familjen. BRIS och Rädda Barnen har på ett skickligt sätt lyckats ge barn information om att de kan vända sig till dem.

Enligt våldskommissionens mening bör socialtjänsten utveckla sin verksamhet så att socialtjänsten framstår som ett självklart stöd för barnet. Det är inte lätt för ett barn att förstå att det egentligen är socialtjänsten som i första hand skall se till barnets intresse. Tidigare gav åtminstone namnet, barnavårdsnämnd, en viss ledning. Socialtjänsten bör utveckla en lätt tillgänglig kontaktyta för barn. Det kan ske t.ex. genom att socialtjänsten inrättar ett barnombud hos sig och sprider information om ett sådant barnombud. Om barnen vet att det finns en särskild företrädare för dem blir det inte så svårt att söka kontakt.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

1. Förslag till Lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 2 § föräldrabalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 kap. 2 §	
Barn står under vårdnad av båda föräldrarna eller av en av dem, om inte rätten har anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade förmyndare. Vårdnaden om ett barn består till dess att barnet fyller arton år eller dessförinnan ingår äktenskap.	
Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och skall se till att barnets behov enligt 1 § blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter samt skall bevaka att barnet får tillfredsställande utbildning.	Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och skall se till att barnets behov enligt 1 § blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter samt skall bevaka att barnet får tillfredsställande utbildning. *Barnets vårdnadshavare svarar vidare för att barnet får det skydd och stöd barnet behöver om det riskerar att utvecklas ogynnsamt.*
Om ansvaret i frågor som gäller barnets ekonomiska förhållanden finns bestämmelser i 9 - 16 kap.	

Denna lag träder i kraft den

2. Förslag till
Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 17 kap. 10 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
17 kap. 10 §	
Den som med våld eller hot om våld angriper någon för det han hos domstol eller annan myndighet gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller eljest vid förhör *avgivit* utsaga eller för att hindra honom från sådan åtgärd, döms för **övergrepp i rättssak** till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla, om man med annan gärning, som medför lidande, skada eller olägenhet, eller med hot om sådan gärning angriper någon för det han avlagt vittnesmål eller eljest *avgivit* utsaga vid förhör hos myndighet eller för att hindra honom från att *avgiva* sådan utsaga.	Den som med våld eller hot om våld angriper någon för det han hos domstol eller annan myndighet gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller eljest vid förhör *avgett* utsaga eller för att hindra honom från sådan åtgärd, döms för **övergrepp i rättssak** till *fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader*. Detsamma skall gälla, om man med annan gärning, som medför lidande, skada eller olägenhet, eller med hot om sådan gärning angriper någon för det han avlagt vittnesmål eller eljest *avgett* utsaga vid förhör hos myndighet eller för att hindra honom från att *avge* sådan utsaga.

Är brottet grovt, döms till fängelse i högst fyra år.

Denna lag träder i kraft den

3. Förslag till
Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 30 kap. 4 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
30 kap. 4 §	
Vid val av påföljd skall rätten fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därvid skall rätten beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 §.	
Som skäl för fängelse får rätten, utöver brottslighetens straffvärde och art, beakta att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.	Som skäl för fängelse får rätten *beakta* *1.* brottslighetens straffvärde, *2. att brottet är av sådan art att särskilda skäl krävs för en annan påföljd eller* *3.* att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.

Denna lag träder i kraft den

1 INLEDNING

1.1 Uppdraget

Regeringen bemyndigade den 16 november 1989 chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommission med uppdrag att motverka våldet och förbättra stödet till brottsoffren.

Enligt direktiven (Dir 1989:58) skall kommissionen se som sin huvuduppgift att fånga upp och stötta det breda engagemanget mot våldet och för brottsoffren.

I uppdraget ligger enligt direktiven att öka skyddet för grupper som löper särskild risk att utsättas för våld, att främja åtgärder som är ägnade att motverka våldet, särskilt på gator och torg, samt att förbättra möjligheterna att ingripa mot våldsverkare.

Bland utgångspunkterna för uppdraget nämns i direktiven

- långsiktiga eller generella åtgärder för att påverka attityder, beteenden och normbildning,
- nödvändigheten av att öka tryggheten på gator och torg,
- vikten av särskild uppmärksamhet på ökningen av gatuvåldet,
- angelägenheten av att lyfta fram sambandet mellan våld och droger,
- att det är särskilt viktigt att motverka våldet bland ungdomen,
- behovet av riktade åtgärder som tar sikte på särskilt utsatta grupper och särskilt farliga situationer.

1.2 Kommissionens arbete

Kommissionen har bestått av tre ledamöter. Ledamöterna har sammanträtt i stort sett två gånger i månaden. Till kommissionen

har funnits knutna en expert och sju kontaktpersoner vid olika myndigheter och organisationer.

Kommissionen har inledningsvis gjort en bred inventering av ämnesområdet. Kontakt har också tagits med riksdagens justitieutskott i syfte att få deras syn på kommissionens arbete. Vid ett sammanträffande med företrädare för de olika riksdagspartierna informerade sig våldskommissionen om deras uppfattning om kampen mot våldet och stödet till brottsoffren. Kommissionen har också tagit del av brev och annat material som under hösten 1989 i stora mängder kommit in till statsministerns kansli i frågor rörande våldet. Från justitiedepartementet har överlämnats ett stort antal skrivelser från enskilda personer och föreningar som framfört synpunkter på våldet i samhället.

Våldskommissionens kontaktverksamhet har också innefattat deltagande i olika konferenser och andra sammankomster där ledamöter eller sekreterare haft möjligheter att presentera kommissionens arbete.

Kommissionen har själv tagit initiativ till möten på olika platser i landet. Vid mötena har företrädare för myndigheter och organisationer redogjort för sin verksamhet och kommissionens ledamöter presenterat kommissionens arbete. Kommissionen har också gjort studiebesök hos polisen och på en kriminalvårdsanstalt samt deltagit i olika ungdomsaktiviteter.

Företrädare för föreningar och organisationer har vid sammanträden med kommissionen presenterat sin verksamhet i frågor om våld och brottsoffer. Vid sidan av kontakterna med myndigheter och organisationer har kommissionen sammanträffat med olika försäkringsbolags brottsförebyggande enheter.

Våldskommissionen har under sitt arbete lämnat två remissyttranden till justitiedepartementet.

Våldskommissionen har den 12 juni 1990 till justitieministern överlämnat två promemorior med förslag till åtgärder mot våldet. Den ena promemorian heter *Alkohol och gatuvåld*. Den andra heter *Ungdomar och brott*. De båda promemoriorna har tagits in i detta betänkande såsom bilagor.

1.3 Exempel på lokala projekt

Om man gör sig en bild av våldsbrottsligheten i Sverige - vilket våldskommissionen gjort - finner man att det är inom vissa områden som samhällets satsningar bör koncentreras. Ett sådant är barns och ungdomars uppväxtmiljö. Det är i mycket tidig ålder som barns attityder till våld formas. Åtgärder som riktar sig till barn och ungdomar och till deras föräldrar ger därför bättre effekt än åtgärder som sätts in först när missförhållanden har uppstått. På de flesta håll i Sverige pågår verksamheter som har till syfte att engagera föräldrarna och påverka barn och ungdom. Initiativtagare kan vara skolan, polis, socialtjänst, fritidsverksamheten eller olika organisationer. Nedan har vi valt att beskriva ett mindre antal projekt som exempel på sådan verksamhet.

Projektet Tillsammans kan vi

Skolan och socialtjänsten i stadsdelen Rosengård i Malmö inledde under år 1987 ett projekt som slutligen kom att omfatta ett flertal förvaltningar och organisationer.

Bakgrunden till projektet var att lärare och socialarbetare uppmärksammat att tillgreppsbrott och våldsbrott av barn och ungdomar hade ökat markant under mitten av 1980-talet. Målsättningen med projektet var att, genom att förbättra den totala livssituationen och uppväxtmiljön, göra barn och ungdomar bättre rustade att stå emot negativ påverkan utifrån. Man utgick från att barn och ungdomar som lever i socialt missgynnade miljöer utgör en riskgrupp, bl.a. beroende på att de i större utsträckning än andra barn och ungdomar saknar ett väl fungerande socialt nätverk som motvikt till negativ påverkan i masskulturen.Projektet ville således utifrån ett helhetsperspektiv försöka bryta negativa trender bland barn och ungdomar och visa på positiva alternativ för, med och av barn, ungdomar och vuxna. Man ville också genom kunskap och debatt göra de vuxna som omger barnen och ungdomarna medvetna om riskerna. Genom kontinuerlig rapportering till de förtroendevalda i stat och kommun skulle projektledningen peka på de resultat och behov av insatser som framkom inom projektet.

Projektet var i första hand tänkt som ett allmänt förebyggande åtgärdsprogram. Målgruppen var barn och ungdomar i åldern 4 till

16 år samt de vuxna som omger barnen och ungdomarna. Föräldrarna har här varit en viktig grupp att nå ut till. Andra betydelsefulla vuxna var personal inom bl.a. barnavårdscentralen (BVC), socialtjänst, skola och föreningar. Projektet byggde på att de medverkande skulle tillägna sig en gemensam syn på barn och ungdomar och att de åtgärder som vidtogs skulle samverka för att nå den gemensamma målsättningen. Projektet omfattade dels en kartläggning, dels en påverkansplan och dels en utvärdering.

Kartläggningsstudiens främsta syfte var att beskriva nuläget beträffande barnens massmediavanor, deras förebilder och identifikationsmodeller samt deras attityder till våld, lagöverträdelser och etniska minoriteter samt deras konfliktlösningsstrategier. Dessutom ville man få en bild av ungdomarnas psykosociala status, deras ängslan och aggressivitet och självskattning samt deras familjeklimat (bl.a. synen på och förekomsten av våld och missbruk inom familjen) och sociala relationer och aktiviteter samt övriga sociala bakgrundsdata. Undersökningsgruppen omfattade ca 500 barn i förskolan och grundskolan. Vissa av barnen har djupintervjuats. Dessutom har lärare och kvarterspolis m.fl., som haft kontinuerlig kontakt med barnen, intervjuats. Kartläggningen har angett vilken inriktning som påverkansplanen skall ha. - I kartläggningen har också ingått ett försök med ca 30 slumpvis utvalda barn i förskoleåldern. Detta försök har skett i nära samarbete mellan förskola, dagbarnvårdare, skola och BVC. Försöket har genomförts genom att barnen i fyraårsåldern, förutom de vanliga besöken hos BVC, fått hembesök av BVC-sköterskan. I samband med placering inom barnomsorgen har barnen följts upp och samråd skett med barnomsorgspersonal. Under vårterminen det år barnet fyllt fyra år har en sammanfattning gjorts av uppgifter om barnet och en genomgång skett av vad barnet har för behov av åtgärder. BVC-sköterskan har dessutom gjort kontinuerliga besök på förskolorna. Därefter har samråd skett i samband med barnens skolstart.

Den andra delen av projektet utgjordes av påverkansplanen, som bedrevs i samverkan mellan BVC, skola, socialtjänst, kulturinstitutioner, bibliotek, fritidsverksamhet, kvarterspolis och föreningsliv. Försöksverksamheten hade som syfte att pröva modeller för att förebygga och bryta ner negativa trender bl.a. genom att erbjuda alternativ till masskulturen och genom att aktivt påverka värderingar, vanor, attityder och normer. Detta skedde bl.a. genom

projektdagar för lärare och elever inom skolan där man tagit upp problem med våld, skadegörelse och missbruk. Under projektdagarna med lärarna förankrade man också mål och metoder och utbytte erfarenheter och kunskaper. I samband med primärvården, främst BVC, och socialtjänsten försökte man utveckla den s.k. fyraårskontrollen inom den frivilliga barnhälsovården. I samband med fyraårskontrollen skulle BVC-sköterskan pröva olika kriterier för identifikation av riskgrupper och på så sätt finna former för att utveckla riskgruppstrategier i samarbete med t.ex. förskola, socialbyrå, fritidsverksamhet och bibliotek. I denna verksamhet ingick också att utveckla föräldrautbildningen. I samverkan med föräldrarna erbjöds sedan stödinsatser, varvid särskilt orsaken till behovet av stöd uppmärksammades. Därför prioriterades långsiktiga insatser präglade av kontinuitet framför mera kortsiktiga. Som exempel kan nämnas särskilda stödinsatser för föräldrar att bryta arbetslöshet och socialbidragsberoende. Efter fyraårskontrollen och allra senast under sista förskoleåret avsåg man att bilda s.k. familjegrupper med sex familjer i varje grupp. Dessa familjegrupper skall sedan följas åt under hela skoltiden. Avsikten är att grupperna skall stödja och hjälpa varandra. Framför allt vill man nå de föräldrar som annars sällan eller aldrig kommer till skolan. Familjegrupperna skall också bilda utgångspunkt för samtalsgrupper och eventuellt studiecirklar kring ämnen som barns utveckling, uppfostran, drog- och alkoholmissbruk, våld, ensamhet och andra ämnen.

Projektet skall avslutas med en utvärdering där man skall försöka se i vilken utsträckning målsättningen uppnåtts och i vilken utsträckning resultaten och erfarenheterna kan utnyttjas i andra kommuner och områden med likartade problem. Projektet drogs igång under höstterminen 1987 och en slutrapport skall avges i slutet av år 1990.

Karlskronaprojektet

Under mer än tio år har man i Karlskrona systematiskt försökt påverka barns och ungdomars normer i ett projekt som benämns Karlskronaprojektet. Det har genomförts med ekonomiskt stöd från allmänna arvsfonden och Karlskrona kommun. Projektet har utvärderats och dokumenterats väl och finns publicerat i rapport-

serier från högskolan i Kristianstad och från lärarhögskolan i Malmö.

Utgångspunkten för projektet har varit att alla påverkas både positivt och negativt av omgivningen. Barn och ungdomar är särskilt mottagliga då de håller på att bygga upp sina normsystem. Karlskronaprojektets mål har varit att försöka öka den positiva påverkan och minska den negativa. För att intensifiera det positiva inflytandet har man arbetat både generellt mot alla barn och ungdomar i kommunen och individuellt mot speciellt utsatta ungdomar, som inte fungerat vare sig i skolan eller på fritiden. Projektet har tre byggstenar.

Den *första*, en generell påverkan, har genomförts i samverkan med dem som har med barn och ungdomar att göra t.ex. lärare, föräldrar, socialarbetare, poliser och fritidsledare. Det har gällt att samordna insatserna så att alla "drar åt samma håll". Det har varit väsentligt för initiativtagarna att alla har varit överens om hur man skall få barn och ungdomar att leva efter de normer som alla kan enas om.

Det är dock omöjligt att effektivt nå alla barn och ungdomar med en generell allmän påverkan. Den *andra* byggstenen är därför en individuell påverkan som i första hand riktar sig mot elever på högstadiet som befinner sig i den s.k. riskzonen, dvs. är på väg att få ett kriminellt beteende. Man har då försökt minska den negativa påverkan genom att på olika sätt stödja elever som har en uppväxtmiljö som influerar dem negativt. Exempel på sådan miljö kan vara inflytande av destruktiva gängledare eller föräldrar som är missbrukare.

Den *tredje* byggstenen har varit att försöka motverka inflytandet från t.ex. vissa våldsfilmer som har en normupplösande effekt och är dåliga förebilder. Detta har man gjort genom att skapa opinion mot underhållningsvåldet på film och video. Man har också försökt ge barn och ungdomar andra modeller att se upp till bl.a. genom att skapa motbilder till våldet, t.ex. genom att visa på att konflikter kan lösas utan våld.

Den yttersta strävan i projektet har varit att utveckla barns och ungdomars normkänsla från en påföljdsmedvetenhet mot en rättsmedvetenhet. Detta innebär att barn och ungdomar skall inse

att man inte följer regler och lagar enbart för att undvika olika straff och påföljder utan för att kunna leva tillsammans på ett sätt som gagnar alla. Med den utgångspunkten är det viktigt att man bedriver sin undervisning på en sådan nivå att barn och ungdomar verkligen begriper vad man säger och förstår de exempel man tar. Den yttre påverkan från föräldrar, förskollärare, lärare och kamrater är av avgörande betydelse för hur den moraliska utvecklingen skall framskrida. Samtal kring moraliska problem måste därför anpassas till barnens moraliska utveckling och undervisningen måste ske på den moraliska nivå där barnet befinner sig. De arbetsformer och modeller som projektet utarbetat och använt sig av har därför anpassats efter den generella mognadsutveckling som barnen antas genomgå.

Projektansvaret har numera övertagits av Karlskrona kommun. En speciellt tillsatt grupp, barn och ungdomsberedningen, är nu ansvarig för projektet. Reglerna för hur denna beredning arbetar är fastställda av Karlskrona kommunfullmäktige. Barn och ungdomsberedningen har en samverkande och pådrivande funktion med egen budget och driver verksamheten vidare. På detta sätt har Karlskronaprojektets idéer och resultat kunnat tas till vara i ett längre perspektiv och de erfarenheter som gjorts har kunnat användas vidare.

Andra insatser för ungdomar

I Stockholm tillsattes under hösten 1986 en arbetsgrupp inom dess skolförvaltning med uppgift att utarbeta förslag till olika sätt att stödja skolorna i deras arbete för att motverka våldet. Resultatet blev ett *åtgärdsprogram mot våld* som Stockholms skolstyrelse antog under sommaren 1987. Avsikten med åtgärdsprogrammet har varit att skapa en gemensam linje för att komma till rätta med våld i skolan. Förhoppningen är att lärare som har stöd av gemensamma regler och förhållningssätt har lättare att klara av konfliktsituationer. Antivåldsarbetet i Stockholms skolor sker i samverkan med polis, fritids- och socialförvaltning. Som ett led i denna samverkan har polisen och skolorna gemensamt utarbetat en lärarhandledning som underlag för lektioner i ämnet "ungdomsvåld i Stockholms city".

I Stockholm finns också *projekt "SÖREN"* som är ett projekt som kombinerar teori och praktik ombord på ett segelfartyg. Projektet riktar sig till ungdomar som bor och fungerar hemma. Det drivs av Stockholms socialförvaltning och kursverksamheten vid Lunds universitet/folkuniversitetet i samarbete med Fryshuset i Stockholm. Dess målsättning är att ge deltagarna ett bättre självförtroende och stärka deras personliga identitet, öka deras tillit till andra människor och motivera dem till fortsatta studier eller arbete. Projektet är drogfritt. Det omfattar fyra faser. I fas ett och två varvas teori och arbete ombord på fartyget. I fas tre får ungdomarna möjlighet att göra seglingar inom Stockholms skärgård och omsätta sina teoretiska kunskaper i praktiken. Under fas fyra avrustas fartyget och en individuell planering för deltagarnas framtid sker.

I *projekt UNGDOMSKRAFT* har för närvarande tolv västsvenska kommuner däribland Göteborg samt en del fonder och företag, bl.a. Joakim Hedencronas minnesfond, slutit sig samman för att inspirera ungdomar till ökat ansvar för sig själva och för andra. Projektet har under hösten 1989 arrangerat tredagarskurser med ett 20-tal elever från olika gymnasier inom upptagningsområdet. Målsättningen har varit att vid varje gymnasium skapa en sammansvetsad aktionsgrupp av dessa elever som, enligt en aktionsplan för varje skola, kan vidareutveckla skoldemokrati, medansvar och kamratstöd. Därigenom hoppas man skapa attityder för livskvalitet och etik och mot droger. En bärande tanke i projektet är att de skötsamma och välanpassade ungdomarna har stor betydelse för ungdomar i stort och kan påverka de ungdomar som är på gränsen till socialt utanförskap och missanpassning. Skolan skall i sig vara en positiv och drivande kraft och samordna och effektivisera arbetet mot våld och droger bland ungdomar. Målsättningen är att så småningom på motsvarande sätt kunna engagera elever på högstadiet. Projekt UNGDOMSKRAFT administrerar en ungdomsfond som omfattar cirka en halv miljon kronor. Från denna fond kan ungdomar med idéer söka ekonomiskt stöd. Det kan gälla uppslag om temadagar eller kulturalternativ på Valborgshelgen eller liknande.

I Göteborg har vidare etablerats en arbetsgrupp som kallar sig *STÄLL UPP för ett trivsammare Göteborg*. I arbetsgruppen ingår företrädare från skolan, fritidsförvaltningen, socialtjänsten,polisens brottsförebyggande rotel, invandrarförvaltningen, Göteborgs

distrikts idrottsförbund samt företrädare för föräldrarna. Arbetsgruppen organiserar bl.a. vuxenjouren. Syftet med vuxenjouren är att bryta ungdomsdominansen i centrala delar av Göteborg under kvällstid och vissa tider på helgerna och bryta den anonymitet som vissa ungdomar lever under. Ingen har reagerat och skadegörelse och våld har kunnat utvecklas i fred. Meningen är att vuxna ska ses och synas vid dessa tidpunkter. Det skall alltså finnas folk som genom sin närvaro förhindrar brott. Ungdomar kan därigenom få naturliga kontakter med vuxna vid dessa tider. Vuxenvandringarna sker företrädesvis på fredag- och lördagkvällar, men även vid skolavslutning eller speciella helger. Arbetsgruppen har också tagit initiativ till och samordnat insatser för ungdomar vid t.ex. skolavslutning eller andra ungdomsevenemang, popgalor eller liknande. Detta har skett t.ex. genom att engagera föräldrarna att delta i ungdomarnas aktiviteter.

I Malmö driver socialförvaltningen ett projekt som kallas "*Ungdom i city*". Syftet är att ta till vara ungdomarnas kraft som stilbildare för sina kamrater. Ungdom i city skall bereda ungdomar mellan 14 och 16 år en ungdomsplats som en introduktion till arbetslivet. Ungdomarna producerar en tidning kallad Tidspress som finansieras genom annonser och via bidrag från kommunen. Ett samarbete sker med Non fighting generationrörelsen och med Länkarna. Verksamheten kan ses som en station mellan gatan och föreningslivet för de ungdomar med sociala problem som har svårt att passa in i det traditionella föreningslivet.

Ungdomsbrottsligheten och ungdomar med ett socialt avvikande beteende är stora och svåra problem för de flesta kommuner. På de platser som våldskommissionen tagit del av verksamheten, har omfattande insatser gjorts för att komma till rätta med ungdomsproblemen. Dessa insatser är för det mesta organiserade på sådant sätt att olika kommunala funktioner och fristående organisationer samverkar. Inte minst i storstadsområdena pågår en omfattande verksamhet med ungdomsinriktat innehåll.

2 VÅLDSBROTTSLIGHETENS OMFATTNING OCH UTVECKLING

2.1 Den anmälda våldsbrottsligheten

Låt oss först se på den våldsbrottslighet som kommer till polisens kännedom, dvs. den anmälda eller synliga brottsligheten.

Under år 1988 (när detta skrivs finns ännu inte någon fullständig statistik för år 1989) anmäldes drygt 38 000 brott mot 3 kap. brottsbalken (BrB); dvs. mord, dråp, grov och annan misshandel samt försök och förberedelse till sådana brott. Drygt 90 % av dessa brott avsåg misshandel som inte bedömts som grov. Andelen fullbordade mord, dråp och misshandel med dödlig utgång är för övrigt mycket liten, mindre än en halv procent (146 brott år 1988).

Brotten mot 3 kap. BrB utgör dock bara en del av den anmälda våldsbrottsligheten. Under samma år anmäldes dessutom drygt 30 000 olaga hot, ofredanden etc., ett par tusen våldtäkter och andra liknande sexuella övergrepp, drygt 4 000 rån samt 8 000 fall av våld och hot mot tjänsteman, våldsamt motstånd etc. Totalt och i runda tal anmäldes således 85 000 våldsbrott under år 1988 och den preliminära statistiken för år 1989 tyder på att vi kommer att hamna på ungefär samma nivå under detta år.

Exakt hur många olika offer som drabbats av dessa brott vet man inte. Brottsstatistiken innehåller nämligen inga sådana uppgifter. Vi vet däremot att antalet offer är färre än antalet brott och på grundval av olika specialundersökningar kan vi också göra en inte alltför djärv gissning. De ca 85 000 våldsbrotten som anmäldes år 1988 drabbade 50 000 - 60 000 olika offer. Detta motsvarar ungefär en procent av landets befolkning mellan 15 och 65 år.

Vissa av offren har således anmält två eller flera brott under samma år och det förekommer faktiskt, även om det är mycket ovanligt, att samma offer kan anmäla upp till hundratalet brott under ett år. Det absolut vanligaste fallet avser dock ett offer och ett brott.

2.2 Problemet med den dolda brottsligheten

Den anmälda våldsbrottsligheten utgör samtidigt bara en del av den faktiska eller verkliga våldsbrottsligheten. Ibland brukar man likna det anmälda våldet vid toppen på ett isberg och åtminstone i en kvantitativ mening är detta en rättvisande liknelse. Om vi utgår från samtliga våldsbrott som begås - i en strikt juridisk mening handlar det om flera miljoner brott varje år - är det förvisso en liten andel som anmäls. Det stora flertalet förblir dolda för polisen och andra myndigheter.

På samma gång - och detta är en väsentlig reservation -gäller inte isbergsanalogin i en kvalitativ bemärkelse. Det anmälda våldet utgör inte något representativt urval av den faktiska brottsligheten. I stället styrs urvalet på ett förväntat sätt av framför allt två faktorer; brottets grovhet och relationerna mellan offer och gärningsman.

Sannolikheten för att grova våldsbrott som begåtts av för offren okända gärningsmän kommer att anmälas till polisen är således hög eller t.o.m. mycket hög. Den i sammanhanget kritiska kategorin, där statistiken ger en i väsentliga stycken felaktig bild av verkligheten, utgörs av det s.k. familjeväldet. När det gäller mindre grova fall av våld och hot inom den här gruppen vet vi att de nästan aldrig anmäls och att även grova brott förblir oanmälda.

Tillförlitligheten i vår statistik om våld är således synnerligen varierande beroende på vilken typ av brott vi talar om. För vissa antalsmässigt små kategorier - som t.ex. mord, dråp och dödsmisshandel samt butiks-, post- och bankrån - är tillförlitligheten god eller t.o.m. mycket god. För andra brott däremot, som dess värre också omfattar stora brottsantal, är tillförlitligheten dålig eller t.o.m. mycket dålig. Kvinnomisshandel, barnmisshandel, sexuella övergrepp inom familjen samt våld bland socialt utslagna människor utgör klassiska exempel.

2.3 Har våldet ökat eller minskat?

I massmedia framförs ofta påståendet att våldet i vårt samhälle har ökt kraftigt. När man skall ta ställning till om detta påstående

är riktigt, ställs man inför problemet hur man skall uppskatta den stora dolda brottslighet som föreligger beträffande vissa typer av brott.

Om vi betraktar den statistik som visar antalet anmälda våldsbrott mot 3 kap. BrB (mord, dråp, misshandel etc.) under perioden 1950 - 1988 finner vi att den anmälda brottsligheten har ökat med ca 400 % sedan år 1950. Om vi tar hänsyn till befolkningsökningen under samma tidsperiod, som för övrigt har varit jämförelsevis måttlig, får vi en ökning med drygt 300 %.

Fram till mitten av 1960-talet har den anmälda brottsligheten i stort sett varit konstant för att därefter öka kraftigt under återstoden av perioden. Viss del av ökningarna kan dock förklaras av de omläggningar av statistiken som skett år 1965 och 1968 samt den ändring av åtalsreglerna som skedde år 1982. Om vi korrigerar statistiken för dessa förändringar av den statistiska redovisningen får vi en ökning av den anmälda brottsligheten i storleksordningen 300 % under den aktuella perioden.

Om vi även tar med brotten mot 4, 6, 8 och 17 kap. BrB (som olaga hot, våldtäkt, rån samt våld och hot mot tjänsteman) blir ökningen av den anmälda brottsligheten än mer uttalad: Från ca 12 000 brott totalt år 1950 (inkl. 3 kap. BrB) till ca 85 000 brott år 1988 vilket ger en ökning på ca 600 % (före korrigeringen således) på knappt 40 år. Vad gäller dessa senare brott skall man dock vara klar över att det straffbara området för vissa av dem har utvidgats under perioden, vilket i sin tur ger "nya" brott och större brottsantal.

Antalet anmälda våldsbrott har alltså ökat kraftigt och om vi godtar det anmälda våldet som ett mått på det verkliga våldet blir svaret på frågan om våldet har ökat enkelt och entydigt: Det har det.

Problemet är att statistiken inte duger för sådana slutsatser. Skälen till att det anmälda våldet ökar kan i princip vara två. Antingen har det verkliga våldet ökat eller också har anmälningsbenägenheten ökat.

Ett ytterligare statistiskt problem i sammanhanget är att det räcker med små eller t.o.m. marginella ökningar av anmälnings-

benägenheten för att ge stora och drastiska ökningar av det anmälda våldet. Det följer nämligen av det faktum att det för många antalsmässigt stora våldskategorier går ett stort antal ej anmälda brott på varje anmält.

Den statistiska ökningen av våldet ger upphov till ett viktigt tolkningsproblem. Om den beror på att det verkliga våldet har ökat så är det illa. Beror ökningen däremot på att anmälningsbenägenheten har ökat så är det snarare bra. Det kan ju tyda på att vi blivit mindre benägna att tolerera eller acceptera våld.

Hur förhåller det sig då egentligen med det i massmedia ofta framförda påstående om det ökade våldet? Är det en realitet eller en fiktion? I massmedia, och speciellt i våra kvällstidningar, möts vi ständigt av två påståenden. Dels att antalet våldsbrott ökar och ökar kraftigt. Dels att våldet också blivit grövre och råare. Om man däremot lyssnar på vissa brottsforskare kan man ibland få uppfattningen att detta våld blott och bart existerar i journalisternas fantasi.

Vem av dem som har rätt är svårt att säga. Vi vill ändå anföra fyra reservationer mot den i massmedia populära tesen mot det allt grövre och ökande våldet.

Den första grundar sig på siffrorna i statistiken över det allra grövsta våldet; mord, dråp och dödsmisshandel. Om dessa siffror vet vi att de har god tillförlitlighet. Dels är andelen brott som inte anmäls låg. Dels finns det inget som tyder på att den lilla dolda andelen vare sig skulle ha ökat eller minskat och på det viset komplicerat vår analys av hur den verkliga brottsligheten förändrats över tiden.

Det dödliga våldet har varit i stort sett konstant sedan mitten av 1970-talet. Brottsantalen kan visserligen variera kraftigt från ett år till ett annat (vilket för övrigt är utmärkande för vissa brott med låga brottsantal), men ser vi till perioden som helhet ligger det genomsnittliga brottsantalet stabilt kring 130 anmälda brott per år.

Om det faktiska våldet har ökat på samma sätt som det anmälda våldet totalt har gjort, kan man ju fråga sig varför detta inte

gäller även det allra grövsta våldet? Särskilt om våldet också skulle ha blivit grövre och råare rent generellt.

En andra invändning är följande. Sedan år 1978 har statistiska centralbyrån (SCB) genomfört årliga mätningar på stora och riksrepresentativa urval av befolkningen där man bl.a. frågat intervjupersonerna om de utsatts för våld eller hot under det år som undersökningen avsåg. Den andel som uppger att de utsatts för våld eller hot är påtagligt konstant under perioden 1978 - 1988 och motsvarar mellan fem och sex procent av befolkningen. Detta till skillnad från de kraftiga ökningar av den anmälda brottsligheten som statistiken visar för motsvarande period.

Den tredje reservationen gäller våra attityder till våld, hur dessa har förändrats och hur detta i sin tur kan ha påverkat anmälningsbenägenheten vid våldsbrott. Det finns mycket som talar för att vi skärpt vår inställning till våld under efterkrigstiden (ta t.ex. de återkommande debatterna om barnaga, mobbning och våld mot kvinnor) och att detta borde ha ökat vår benägenhet att anmäla våld.

Detta antagande får också stöd, dels i SCB:s offerundersökningar där andelen som uppger att de anmält våld och hot som de varit utsatta för har ökat, dels i andra undersökningsresultat som tyder på att fallen med lindrigare skador har ökat snabbare än fallen med grövre skador bland de anmälda våldsbrotten (*Brottsutvecklingen 1988* BRÅ-rapport 1989:3, s. 40 - 41).

En fjärde invändning grundar sig på en iakttagelse som man gör om man specialgranskar brottsstatistiken. Underlagen för statistiken är således nästan alltid mer komplicerade än vad man kan tro utifrån en enkel läsning av samma statistik. Vad t.ex. våldtäkterna beträffar visar det sig att "ökningen" med största sannolikhet beror dels på ändringar av den statistiska redovisningen, dels på en ökad anmälningsbenägenhet vid en speciell kategori av våldtäkter där gärningsmannen förgripit sig på en närstående kvinna. (*Kartläggning av våldtäktsbrotten*, Ds 1990:3).

Brottsstatistiken är mycket känslig för förändringar av redovisningsrutinerna och underlaget för den statistiska redovisningen. Detta gäller i särskilt hög grad för våldsbrotten. Sedan år 1950 har ett flertal omläggningar och ändringar av statistiken genom-

förts och dessa torde nästan genomgående ha medfört skenbara ökningar av den anmälda brottsligheten.
För att sammanfatta: Det faktiska våldet har inte ökat på det enkla vis som statistiken antyder.

Vad det s.k. familjeväldet beträffar finns det mycket som talar för att det i allt väsentligt har varit oförändrat under den aktuella perioden. Det stora antalet våldsbrott, liksom en absolut majoritet av de allra grövsta brotten, tillhör också denna kategori.

För vissa andra kategorier är det däremot högst troligt och t.o.m. helt säkert att antalet brott har ökat eller ökat kraftigt.

Mycket talar för att det nöjeslivsanknutna våldet bland ungdomar (som vi ofta talar om under begreppet gatuvåld) har ökat. Likaså torde våldet inom gruppen av socialt utslagna och kriminellt belastade människor ha ökat.

Vad t.ex. butiks-, post- och bankrån beträffar är också statistiken så tillförlitlig att den inte lämnar utrymme för några större tveksamheter. Butiksrånen har ökat mycket kraftigt under de senaste 20 åren. Antalet post- och bankrån har däremot varit förhållandevis oförändrat under de senaste 10 åren. Från mitten av 1960-talet till slutet av 1970-talet ökade de dock mycket kraftigt. Sett i ett längre tidsperspektiv kan man säga att de stabiliserats på en ny nivå som ligger väsentligt högre än tidigare.

2.4 Våldsbrottsligheten i Sverige; några viktiga kännetecken

Gör man en internationell jämförelse finner man att våldsbrottsligheten i Sverige ligger på en låg nivå. Vi skall peka på några av de faktorer som är viktiga i detta sammanhang. Den som är intresserad av aktuella och övergripande beskrivningar av våldet i Sverige kan läsa t.ex. Kühlhorn, E. m.fl. *Den svenska våldsbrottsligheten*, BRÅ-rapport 1984:1, Wikström, P-O. *Everyday Violence in Contemporary Sweden*, BRÅ-rapport 1985:15 eller de årliga sammanställningar som görs i publikationen *Brottsutvecklingen* från BRÅ.

Det absolut vanligaste svenska våldsbrotten är en konflikt mellan ett offer och en gärningsman. I statistisk mening är alla andra

kategorier marginella. Detta gäller oavsett om vi talar om t.ex. bråk mellan skin-heads och invandrarungdomar, raggargäng som löper amok runt midsommarstången eller den svenska modellen för uppgörelser i undre världen.

Våldet kan också indelas efter valet av våldsmedel och deras relativa farlighet. Från krigets stridsvagnar, bomber och maskingevär till den äktenskapliga trätans arga ord, knuffar och örfilar. Om vi t.ex. ser på förekomsten av skjutvapen finner vi att i Sverige begås mellan 10 och 20 % av alla våldsbrott med dödlig utgång under ett år med sådana vapen. I vissa delar i USA, där den sociala och ekonomiska strukturen påminner om vår egen men där nivån på det grövsta våldet ligger 7 - 10 gånger högre än hos oss, förövas drygt hälften av alla mord och dråp med skjutvapen. Det handlar inte om några maffiauppgörelser utan om den amerikanska varianten av grovt familjevåld. En väsentlig förklaring till dessa skillnader i våldsnivå är förekomsten av skjutvapen som är betydligt mer utbredd än hos oss. Vid det typiska svenska våldsbrottet förekommer inga vapen alls. Man knuffas, sliter och drar i varandra, fäktar med knytnävarna eller sparkas.

Våld kan också betraktas som ett medel att uppnå ett visst resultat och sådana medel kan ordnas efter graden av rationalitet. I länder med hög våldsnivå hittar man ett stort inslag av rationellt våld. Våldet används som ett sätt att uppnå politiska, sociala eller ekonomiska mål.

I vårt svenska våld är rationaliteten sällan påfallande i den ovan nämnda meningen. Här är det i stället aggressiviteten som sticker i ögonen. Det typiska svenska våldsbrottet är ett "bråk". Våldet kommer in i brist på andra argument, som ett uttryck för stark stress, för att ge utlopp för aggressioner etc.

Också det förlopp som en våldshändelse beskriver visar på intressanta skillnader mellan länder med hög resp. låg våldsnivå. Det typiska svenska våldsbrottet är oplanerat. Det föregås av ett samspel mellan offer och gärningsman där händelsen trappas upp. Man börjar gräla, knuffas och dra i varandra... och så börjar man slåss. Jämför med bilbomben som detonerar utanför polisstationen eller den professionelle rånaren som väljer ut sitt offer, smyger upp bakom, slår honom i skallen, tar plånbok och klocka och går.

Planering och förberedelser, men inte plats för något socialt samspel.

Vid det typiska svenska våldsbrottet har offer och gärningsman en gemensam historia. Den kan vara lång eller kort men den har nästan alltid en privat känslomässig karaktär. I länder med hög våldsnivå är det politiska, sociala och ekonomiska orsaker som styr våldet och skördar de flesta offren. Offer som man inte känner eller ens har träffat.

Betraktar vi de individer som är inblandade i det allra grövsta våldet i vårt land slås vi mer av deras mänskliga elände än av något annat. Det typiska svenska mordoffret är inte någon genomsnittlig medborgare. När sådana förekommer i statistiken utgör de klara undantag. I stället finner vi en kraftig överrepresentation av socialt utslagna människor med missbruksproblem och tidigare kriminell belastning. Offren är påtagligt lika gärningsmännen och ofta har de en lång, tragisk och gemensam historia. Orsaksbilden visar på social utslagning, psykisk sjukdom, kriminalitet och gravt missbruk. I brottssituationen finns kraftig fylla, psykisk förvirring, snedtändningar, patologisk svartsjuka osv. (Se t.ex. Lenke, L., *Alcohol an Criminal Violence*, Stockholm 1989).

2.5 Risken att utsättas för våld eller hot

Den anmälda brottsligheten utgör bara en del av den faktiska brottsligheten. Ett sätt att få ett bättre grepp om den faktiska brottsligheten är att fråga ett urval av personer om de varit utsatta för brott. Sådana undersökningar kallas för offerundersökningar och syftet med dem är bl.a. att man skall få uppgifter även om de brott som offren inte anmält till polisen.

Sedan början av 1970-talet har man i Sverige genomfört ett 10-tal sådana undersökningar (med vetenskapliga ambitioner och av större omfattning) på olika urval eller grupper av befolkningen. Dessutom har man vid frågeundersökningar som huvudsakligen gällt andra förhållanden, och vid ett större antal tillfällen, även haft med frågor som gällt risken att utsättas för brott, rädslan för brott etc. Se Häll, L., *Offer för vålds- och egendomsbrott*, i BRÅ-rapport 1986:4 samt Sveri, K Schmeider, H-J, *The Victim in*

International Perspective, Berlin 1982, för en allmän genomgång av dessa studier.

De offerundersökningar som främst är av intresse är de som gjorts av SCB. Dels har man genomfört tre större offerundersökningar som avser åren 1974, 1978 och 1984-1985. Dels har man inom ramen för de årliga levnadsnivåundersökningarna också ställt frågor som bl.a. gällt den faktiska och upplevda risken att utsättas för vålds- och egendomsbrott.

SCB:s undersökningar görs i form av intervjuer med stora riks-representativa befolkningsurval av bägge könen i åldrarna 16 - 74 resp. 16 - 84 år. Ungefär 80 - 85 % av de utvalda ställer upp på intervjuerna som avser brott som man utsatts för "under de senaste tolv månaderna". De våldsbrott man frågar om är indelade efter grovhet i fyra olika kategorier.

- Våld som ledde till sådana skador att det krävde besök hos läkare, tandläkare eller sjuksköterska.

- Våld som ledde till synliga märken eller kroppsskada men ej krävde besök hos läkare, tandläkare eller sjuksköterska.

- Våld som inte ledde till synliga märken eller kroppsskada.

- Hot eller hotelser om våld som var farliga eller så allvarliga att den hotade blev rädd.

Alla vetenskapliga metoder är förknippade med olika brister och fel. Det gäller självfallet också offerundersökningarna. Om man mycket kortfattat skall sammanfatta dessa fel i de delar som gäller våldsbrotten kan man säga att metoden ger en underskattning av det faktiska våldet inom familjen, av det sexuella våldet i allmänhet och av våldet bland utslagna.

Våld inom familjen liksom sexuellt våld anmäls sällan och det är heller inte sådant som man gärna pratar om vid en intervju. Vad de utslagna beträffar är sannolikheten stor att de inte kommer med i sådana här undersökningar utan hamnar i det s.k. bortfallet.

Vilka blir då resultaten av dessa undersökningar?

Under perioden 1978 - 1989 har SCB genomfört elva olika mätningar. Som framgår av tabellen nedan är de befolkningsandelar som utsatts för olika typer av våld eller hot påtagligt konstanta under denna period. Avvikelserna mellan olika mätningar är mycket små och ligger inom den s.k. statistiska felmarginalen.

Andel tillfrågade som uppger att de utsatts för våld eller hot resp. våld med kroppsskada i SCB:s offerundersökningar under perioden 1978 - 1988 (%)*

Befolkningen 16 - 74 år	våld/hot	våld med kroppsskada
1978	6,0	1,9
1979	5,7	1,8
1980	5,8	2,2
1981	5,1	1,8
1982	6,1	2,3
1983	5,7	2,3
1984	5,4	1,8
1985	5,0	1,7
1986	5,0	1,6
1987	6,1	1,8
1988	6,2	1,9

* Siffrorna är hämtade från Rättsstatistisk Årsbok 1989, s. 149. Siffrorna avseende år 1989 var ej bearbetade när detta skrivs. Preliminära uppgifter visar dock att de följer det tidigare mönstret.

Med tanke på att resultaten från de olika mätningarna är så likartade har vi i det följande valt att redovisa resultaten från år 1984 - 1985 års offerundersökning. Det är den senaste större undersökningen som gjorts och det finns således inga resultat från de senare mindre mätningarna som tyder på att våldssituationen skulle ha förändrats på något märkbart sätt sedan mitten av 1980-talet.

Resultaten kan sammanfattas enligt följande och de avser alltså den vuxna befolkningen mellan 16 - 74 år.

- Knappt 95 % svarade att de inte blivit utsatta för våld eller hot om våld.

- Drygt 5 % uppgav att man under en ettårsperiod blivit utsatt för någon form av våld eller hot om våld. Detta motsvarar ungefär 330 000 personer.

- Knappt 2 %, ca 115 000 personer, hade blivit utsatta för våld som (minst) ledde till synliga märken eller kroppsskada och 1,3 %, ca 80 000 personer, hade utsatts för våld som inte ledde till några synliga märken.

- Drygt 3 %, ca 190 000 personer, hade utsatts för hotelser som var så allvarliga att den tillfrågade blivit rädd.

- Knappt 3 % uppgav att de utsatts för våld eller hotelser vid mer än ett tillfälle under året. Denna uppgift förklarar varför summan av de olika kategorierna blir större än totalandelen på drygt 5 %.

Resultaten från offerundersökningarna kan sammanfattas enligt följande. Andelen som uppger att de blivit utsatta för någon form av våld eller hot ligger mellan fem och sex procent, medan ca två procent fallit offer för det grövre våldet. Påpekas bör också att även de äldre undersökningarna från mitten av 1970-talet ger likartade resultat.[1]

2.6 Skillnader i risken att utsättas för våld eller hot mellan olika grupper av befolkningen

Med utgångspunkt från 1984 - 1985 års offerundersökning kan vi skatta det totala antalet våldshändelser som drabbat den vuxna

---

[1] Persson, LGW, *Offer för tillgrepp, skadegörelser och våld*, Promemorior från SCB 1977:7, Tham, H., *Säkerhet till liv och egendom*, Eriksson och Åberg, *Välfärd i förändring*, Stockholm 1984.

befolkningen under ett år till 740 000. Av dessa utgjordes 175 000 av våld som (minst) ledde till synliga märken eller kroppsskada (24 % av samtliga händelser), 160 000 av våld utan kroppsskada (22 %) och 405 000 av hot (55 %). De drygt 5 % av befolkningen, 330 000 personer, som uppgav att de utsatts för våld eller hot har således i genomsnitt drabbats av drygt två sådana händelser under ett år.

Risken att utsättas för våld eller hot är långt ifrån jämnt fördelad över befolkningen. Den viktigaste generella bakgrundsfaktorn i sammanhanget är utan tvekan åldern. Risken att utsättas för våld minskar med stigande ålder och den minskningen är markant efter 25 år.

I den yngsta gruppen (16 - 24 år) har 13 % utsatts för våld eller hot under året. Denna andel är ungefär nio gånger så stor som för den äldsta gruppen (65 - 74 år). Där utgör den en och en halv procent.

Skillnaderna mellan åldersgrupperna förstärks ytterligare om man tar hänsyn till våldets karaktär. När det gäller enbart våld (med eller utan kroppsskada) har ungefär var tionde person i den yngsta gruppen drabbats medan det bland de äldsta är mindre än en halv procent. Risken för de yngsta är således mer än 20 gånger högre.

Även andra faktorer än åldern har givetvis betydelse för offerrisken. Samtidigt är de generella skillnaderna beroende på dessa faktorer dels betydligt mindre än för åldersfaktorn, dels finns det mycket som talar för att de inte uteslutande är reella utan också kan bero på brister i själva undersökningsmetoden. Tre faktorer förtjänar dock att diskuteras. Nämligen boende, kön och nationalitet.

Människor som bor i storstadsområden löper högre risk att utsättas för våld än människor som bor utanför storstäderna. Våld är ju nästan alltid ett slags samspel mellan människor och det betingas åtminstone delvis av hur många människor det finns i närheten som man kan reta sig på.

Vad gäller våldet inom familjen, eller den trängre vän- och bekantskapskretsen, är det sannolikt ganska likformigt fördelat oavsett var man bor. Samtidigt är det så att den typen av våld

sällan kommer med i offerundersökningarna. Detta våld tillhör den privata sfär som man inte gärna pratar om.

Samma metodbetingade komplikation gäller för skillnaden i offerrisk med avseende på kön. Enligt resultaten från offerundersökningarna är sannolikheten att utsättas för våld något högre för män än för kvinnor. Men vi vet också att våldet inom familjen, som i hög utsträckning drabbar kvinnor, inte lämpar sig särskilt väl för att undersökas på det här viset. Trots detta framskymtar det ändå i offerundersökningarna uppgifter som tyder på ett förhållandevis utbrett våld mot kvinnor. Dessa uppgifter stöder de iakttagelser som man gjort vid ett otal specialundersökningar. Den mest utsatta gruppen i offerundersökningarna är ensamstående småbarnsföräldrar och dessa är nästan alltid kvinnor.

Skillnaden med avseende på nationalitet, mellan svenskar och utländska medborgare, är förhållandevis liten och inte ens statistiskt säkerställd. En grupp som emellertid är mer drabbad än övriga är andra generationens invandrare, men eftersom den gruppen till stor del består av yngre personer är skillnaden sannolikt delvis åldersbetingad. På samma gång finns det andra data, från kriminalstatistiken och olika specialundersökningar, som tyder på att offerundersökningarna i själva verket kan ge en underskattning av den överrisk som utländska medborgare löper. Vi vet bl.a. att utländska medborgare är kraftigt överrepresenterade som offer vid mycket grova våldsbrott. Dessutom har vi en relativt stor överrepresentation av utländska kvinnor som offer för familjevåld och vissa sexuella övergrepp.

Mot bakgrund av data från offerundersökningarna kan vi urskilja tre kritiska grupper som tycks löpa betydligt högre risk att utsättas för våld och hot. I undersökningarna är de bl.a. klart överrepresenterade bland dem som utsatts för våld eller hot minst fyra gånger under ett år.

- Yngre män som drabbats av det som vi sammanfattningsvis kallar gatuvåldet.

- Ensamstående småbarnsmödrar som utsatts för våld i hemmet.

- Vissa yrkeskategorier (poliser, väktare, ordningsvakter, trafikpersonal, restauranganställda, personal på vårdinstitutioner etc.) som utsatts för våld eller hot i samband med sin yrkesutövning.

En procent av den vuxna befolkningen, ca 75 000 personer, har drabbats minst fyra gånger under ett år. En fjärdedel av dem är yngre män (16 - 35 år). Inom denna grupp är arbetare, förtidspensionärer och långvarigt arbetslösa kraftigt överrepresenterade. Uttryckt på annat sätt kan man säga att detta tyder på att den höga offerrisken inom den här gruppen delvis beror på att den befinner sig i gränszonen till vad vi kallar för våld bland utslagna. De uppgifter offren lämnat visar också att de ofta rört sig i stökiga miljöer och att man uppfattar våldet eller hotelserna som ett naturligt inslag i gatubilden.

Av de ensamstående kvinnorna med barn har 15 % uppgett att de under en ettårsperiod drabbats av våld eller hot. Det är en hög offerrisk och den blir än högre om man betraktar de ensamstående småbarnsmödrarna (yngsta barnet 0 - 6 år). Här är andelen offer 26 % och det är den högsta andelen som förekommer i offerundersökningarna. 18 % hade utsatts för minst två våldshändelser under året och 9 % - en ensamstående kvinna på tio med mindre barn- hade utsatts för våld som ledde till synliga märken och kroppsskada.

Intressant är också, i relation till den här gruppen, att i 60 % av fallen hade våldet ägt rum i den egna bostadslägenheten samt att 40 % av dem som inte gjort anmälan motiverade detta med att man var "bekant med gärningsmannen", "inte vågade på grund av risken för repressalier", "av familjeskäl" etc. Dessa uppgifter stöder de iakttagelser som gjorts i många andra sammanhang om det utbredda kvinnovåldet.

Knappt hälften av dem som uppgivit minst fyra våldshändelser har drabbats på sin arbetsplats. Offren är oftare män än kvinnor och oftare arbetare än tjänstemän. Ofta tycks man se våldet som en ofrånkomlig del av sitt yrke. Man har återkommande och nära kontakter med den stressade allmänheten (som spärrvakt i tunnelbanan) eller också arbetar man med grupper som har högre våldsbenägenhet och i våldskritiska situationer (som polis, väktare, ordningsvakt, vårdare).

En intressant fråga när man diskuterar risken att utsättas för våld är givetvis var våldet äger rum.

Om vi återvänder till de ca 740 000 våldshändelser som redovisades i 1984 - 1985 års offerundersökning kan vi rangordna platserna enligt följande.

- Ca 40 % avsåg någon form av s.k. *gatuvåld*; 25 % på "gata, torg eller annan allmän plats", 11 % på "restaurang, dansställe, folkpark eller annat nöjesställe" och 4 % på "tåg, buss, tunnelbana eller -station".

- Drygt 30 % av händelserna inträffade på den *egna arbetsplatsen* och hade nästan alltid anknytning till de yrkeskategorier med hög våldsrisk som vi beskrivit ovan.

- Ca 17 % ägde rum i den *egna lägenheten*.

- Ca 6 % i någon *annans lägenhet*.

- Ca 7 % slutligen fördelade sig på en mängd *andra platser* än de ovan nämnda; tvättstuga, trappuppgång etc.

2.7 Skador som orsakats av våld

Sedan 15 år tillbaka har varje år i genomsnitt 130 människor mördats, dräpts eller misshandlats till döds. Om dessa får vi av lätt insedda skäl inte veta något i offerundersökningarna. Inte heller om det tusental per år som får långvariga skador, skadas livsfarligt eller blir invalidiserade på grund av våld. Offerundersökningarna är ett alltför trubbigt instrument för att man skall nå den gruppen.

Om det allra grövsta våldet har offerundersökningarna inget alls att berätta och om familjevåldet säger de ganska lite. Dessa undersökningar har ändå gett oss väsentliga kunskaper om våldsbrottsligheten och de skador som den orsakar.

Enligt 1984 - 1985 års offerundersökning utsattes knappt 2 % av den vuxna befolkningen (115 000 personer) för sådant våld som medförde synliga märken eller kroppsskada. Ca 40 % av offren för

detta våld blev tvungna att uppsöka läkare, tandläkare eller sjuksköterska; totalt 45 000 personer, varav 25 000 män och 20 000 kvinnor.

Av dessa 45 000 som tvingades uppsöka sjukvården på grund av våldsskador blev 30 000 (20 000 män och 10 000 kvinnor) sjukskrivna eller arbetsoförmögna under minst en dag. För ca 5 000 varade sjukskrivningen mindre än en vecka medan ca 22 000 sjukskrevs mellan 7 och 30 dagar och 2 000 fick så allvarliga skador att de fortfarande var arbetsoförmögna efter en månad.

I 1978 års offerundersökning (resultaten från den undersökningen torde ha hög grad av giltighet även för andra år under 1970- och 1980-talet) har man skattat det totala antalet sjukdagar på grund av våld under det studerade året till 855 000 dagar, varav drygt hälften togs i anspråk av de manliga offren. Detta innebär i genomsnitt en sjundedels sjukdag per vuxen person och år.

Sjukdagarna på grund av våld utgör samtidigt en försvinnande liten del av det totala antalet sjukdagar: ungefär en halv procent. Den utan jämförelse mest drabbade gruppen är de ensamstående småbarnsmödrarna med drygt tre sjukdagar i genomsnitt per år på grund av våld. För t.ex. hemarbetande, lantbrukare eller ålderspensionärer däremot är denna sjukskrivningsorsak i stort sett obefintlig (*Offer för vålds- och egendomsbrott. Levnadsförhållanden 1978*, Rapport nr 24, SCB 1981).

2.8 Rädslan för våld

Våra attityder till våld påverkas självfallet av många olika faktorer. De kan vara kulturella, sociala eller individuella. I mångt och mycket är vår inställning till våld också erfarenhetsbetingad.

Att utsättas för våld är en erfarenhet, att begå ett våldsbrott en annan. I offerundersökningarna har man även försökt mäta hur många som blir vittne till våld utan att själva vara direkt inblandade.

Närmare 13 % i 1984 - 1985 års undersökning (ca 770 000 personer mellan 16 - 74 år) svarade ja på frågan om de råkat se när någon

person blivit "utsatt för våld eller misshandel och som gjort att man blivit upprörd eller känt sig illa till mods".

Sannolikheten att man får bevittna våld står givetvis i ett starkt samband till offerrisken. Den är således sju gånger vanligare bland de yngsta än bland de äldsta (28 % i gruppen 16 - 24 år jämfört med 4 % i gruppen 65 - 74 år). Den är också, helt förväntat, högre i storstäderna än på landsbygden. I Stockholmsområdet hade en person på fem blivit vittne till våld under det aktuella året.

I offerundersökningarna har man också mätt rädslan för våld. 12 % (motsvarande 750 000 personer av den vuxna befolkningen) uppger att man någon gång under året "avstått från att gå ut på kvällen för att man varit orolig för att bli överfallen, rånad eller ofredad på annat sätt". Denna andel har också varit påtagligt konstant i de mätningar som gjorts (på samma sätt som den faktiska offerrisken). Under perioden 1978 - 1988 varierar den mellan knappt 11 och drygt 13 %.

Skillnaden i rädslan för våld hos olika grupper är samtidigt betydande och den varierar med avseende på ålder, kön och var man bor. Äldre är räddare än yngre, kvinnor är (betydligt) räddare än män och folk i storstäderna är räddare än de som bor på landet.

Kombinerar man dessa olika faktorer kan man få fram två extremgrupper. Bland de yngre männen i de norra delarna av landet fanns det ingen som uppgav att de avstått från att gå ut beroende på att de varit rädda för våld. Bland kvinnliga pensionärer i Stockholmsområdet är däremot rädslan för våld skrämmande hög. Hälften av dem uppgav att de inte vågat gå ut på grund av att de varit rädda för våld.

Våra egna erfarenheter av våld tycks stå i skarp kontrast till vår rädsla för våld. Bland yngre män är rädslan för våld tiondelen så hög som sannolikheten att man utsätts för våld eller hot.

Att rädslan för våld i olika grupper är spegelvänd i förhållande till risken är sannolikt, hur underligt det i och för sig kan låta, rationellt betingat. Pensionärernas rädsla torde i väsentlig grad vara ett resultat av att man genomsnittligt tillhör en isolerad grupp (och speciellt i förhållande till de unga), att man är

medveten om sin fysiska sårbarhet och att man kanske skräms upp av sådant som man läser i tidningarna eller hör från vänner och bekanta.

Att människor som har små egna erfarenheter av våld, som offer eller gärningsmän, också är de som är mest rädda är både logiskt och förväntat. Notoriska våldsbrottslingar, som även är den grupp som utan jämförelse löper högst risk att utsättas för det allra grövsta våldet, är sannolikt inte särskilt rädda. Hur skulle man orka med att vara det med tanke på det liv som man lever?

Den rädsla för våld som pensionärerna känner är ett långt större problem än det våld som de faktiskt utsätts för. Rädslan är psykiskt påfrestande och den ökar deras isolering. Den ger en sämre livskvalitet helt enkelt.

2.9 Den faktiska våldsbrottsligheten

År 1988 anmäldes totalt ca 85 000 våldsbrott till polisen här i landet. Ungefär 80 000 av dessa var av den karaktären att de också, åtminstone teoretiskt, omfattades av frågorna i SCB:s offerundersökningar.

Enligt den mätning som gjordes av SCB samma år (i samband med den s.k. levnadsnivåundersökningen) skulle antalet våldshändelser ha uppgått till 800 000, varav knappt hälften avsåg olika grader av misshandel och ofredande och drygt hälften olaga hot av varierande allvarlighetsgrad. Siffrorna är preliminära och i runda tal men det har mindre betydelse i sammanhanget.

I offerundersökningar har man frågat de personer som uppgav att de utsatts för våld eller hot om de tagit kontakt med polisen med anledning av den inträffade händelsen. Andelen som uppgett att de gjort det ligger kring 30 % och den är för övrigt bara obetydligt högre för dem som uppgett att de utsatts för den grövre kategorin av våld, än vad den är för dem som enbart blivit hotade.

Det ovan sagda skulle betyda att år 1988 borde ca 240 000 fall av misshandel, olaga hot, ofredande etc. ha kommit till polisens kännedom i stället för de ca 80 000 som faktiskt registrerades. Vad är då förklaringen till detta?

En förklaring är helt säkert skillnaden mellan en formell anmälan och den poliskontakt som man talar om i offerundersökningarna. Man kan ha talat med en polis utan att denne uppfattat det som en anmälan. Polisen kan ha varit på plats men nöjt sig med att återställa ordningen utan att ta upp någon anmälan. Man kan ha fått den felaktiga uppfattningen att någon annan gjort anmälan. Att polisen gör ett ingripande i samband med en våldshändelse utan att det för den skull resulterar i en brottsanmälan är för övrigt ett icke ovanligt förhållande. En annan förklaring är att intervjupersonerna upplever ett socialt tryck och säger att de gjort anmälan, trots att de inte gjort det för att det förväntas att man gör anmälan.

Jämför vi statistiken över anmälda brott med den faktiska brottslighet som uppges i offerundersökningarna kan vi konstatera att det går ungefär tio icke anmälda brott på varje brott som anmäls. Och vi kan också notera att andelen våldsoffer är drygt fem gånger så hög i offerundersökningarna som enligt statistiken.

En skattning på grundval av statistiken tyder ju på att cirka en procent av befolkningen anmäler att de utsatts för våld eller hot under ett år medan fem till sex procent uppger att de utsatts för sådana brott.

Som påpekats tidigare, vid flera tillfällen, är offerundersökningarna behäftade med olika fel och brister. Det väsentliga felet i det här sammanhanget är att de ger en numerär underskattning av det faktiska våldet. I själva verket begås det åtskilligt fler våldsbrott varje år än vad som framkommer i offerundersökningarna. En orsak till detta är att vissa riskgrupper inte kommer med i offerundersökningarna, en annan att vissa typer av våld inte gör det.

Den grupp av människor i vårt samhälle som löper den ojämförligt högsta risken att utsättas för våld är de utslagna; tunga missbrukare av alkohol och narkotika eller hårt kriminellt belastade människor (Lenke, L., *Den dolda våldsbrottsligheten i Stockholm - en sjukhussurvey*, Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab 1973).

Åtskilliga våldsbrott som begås bland de utslagna kommer givetvis till polisens kännedom (som sagts tidigare är det här som vi t.ex. hittar såväl den typiske mördaren som det typiska mordoffret),

men den absoluta majoriteten av våldshändelserna gör det med säkerhet inte. Denna grupp kommer inte heller med i offerundersökningarna. Bortfallet i den här speciella kategorin ligger mycket nära 100 %.

Gruppens storlek är givetvis en definitionsfråga. Om vi begränsar oss till tunga narkotikamissbrukare, tunga alkoholmissbrukare som dessutom är socialt utslagna, psykiskt sjuka som är socialt utslagna och tungt belastade kriminella (fyra kategorier som för övrigt ofta överlappar varandra) så talar vi om ungefär en procent av den vuxna befolkningen; dvs. 60 000 - 70 000 människor varav en absolut majoritet är män. Vi skall också vara helt klara över att vi då talar om marginalens yttre kant.

Om man har någon uppfattning om i vilka miljöer, under vilka yttre betingelser och på vilket sätt som dessa människor lever inser man också det meningslösa i att försöka ange hur många fall av våld eller hot som utspelas inom den här gruppen under ett år. Man kan dock gissa att det handlar om sjusiffriga tal. Skall man uttala sig om andelen våldsoffer under samma tidsrymd torde den enklaste och säkraste gissningen vara att den är 100 % och således omfattar hela gruppen.

Det finns även andra kategorier som inte kommer med i offerundersökningar. Sådana är homosexuella män och prostituerade kvinnor. De förekommer inte heller ofta i polisanmälningar annat än i fall av grövre brott.

En annan kategori av offer som inte kommer med i offerundersökningarna är barn och ungdomar under 16 år. Olika data om skolungdomar tyder på höga våldsrisker inom gruppen både i och utanför skolan, i umgänget med kamraterna lika väl som vid konflikter med syskon och föräldrar.

I en undersökning som avsåg ungdomar på högstadiet i Stockholms kommun uppgav 70 % av pojkarna och hälften av flickorna att de utsatts för våld eller hot (Franco-Cereda, I., *Skolungdomar och våld. En offerundersökning*, Sociologiska institutionen Stockholms universitet 1988).

Att försöka räkna ut hur många fall av våld eller hot som detta handlar om under t.ex. ett år är naturligtvis inte särskilt meningsfullt.

I en undersökning av våldet inom familjen har Edfelt m.fl. försökt belysa förekomsten av olika typer av familjevåld: Våld mellan barn och vuxna, våld mellan syskon och våld mellan familjens vuxna. Tyngdpunkten i undersökningen låg dock på de vuxnas våld mot sina barn i ett "uppfostrande" syfte (se Edfelt, Å.W., *Allt vad i gören..*, Stockholm 1985).

Undersökningen som genomfördes under början av 1980-talet omfattade ett riksrepresentativt urval på 1 600 svenska familjer med barn mellan 3 och 17 år. Bortfallet uppgick till drygt 20 %.

Vad gäller förekomsten av våld inom familjen redovisar Edfelt bl.a. följande slutsatser:

- De årliga risktalen innebär att åtminstone vart tredje barn utsätts för någon form av stryk vid åtminstone ett tillfälle.

- Vidare kan barns våld mot sina föräldrar antas vara minst av ungefär samma omfattning som den rena agaförekomsten. Siffrorna avseende öppet våld år 1980 går från ca 50 % för 3-åringar och sjunker sedan successivt till ca 10 % för 17-åringarna.

- Vad gäller de vuxna familjemedlemmarnas inbördes våld förekommer det i något mer än var fjärde familj åtminstone någon gång årligen våld av något slag och inte fullt var tionde av dessa fall avser misshandelsliknande våld mot den andra parten.

- När det till slut gäller syskons våld mot varandra finner vi att frekvenstalen för det öppna våldet mellan syskon pendlar mellan 3- och 4-åringarnas dryga 90 % till 15- och 17-åringarnas 75 %.

Sammanfattning

Enligt brottsstatistiken anmäls för närvarande och under ett år ca 85 000 fall av våld och hot. En skattning tyder på att dessa brott har drabbat ungefär en procent av den vuxna befolkningen mellan 15 och 74 år.

Enligt offerundersökningarna begås ungefär 800 000 fall av misshandel, olaga hot, ofredande etc. under ett år. Dessa brott drabbar fem till sex procent av den vuxna befolkningen mellan 16 och 74 år.

Efter en komplettering av brottsstatistiken och offerundersökningarna med uppgifter från bl.a. olika specialundersökningar kan vi konstatera att den faktiska våldsbrottsligheten antalsmässigt är betydligt mer omfattande än vad offerundersökningarna tyder på. Det faktiska antalet våldsbrott av olika slag torde ligga i storleksordningen flera miljoner brott per år. Mer exakta beräkningar än så går inte att göra och är heller inte meningsfullt att göra.

Den andel av den vuxna befolkningen mellan 16 och 74 år som under ett år utsätts för våld eller hot torde i vart fall överstiga tio procent. I flertalet av dessa fall handlar det om mindre allvarliga brott som ofta utspelas inom familjen och ytterst sällan anmäls.

Risken att utsättas för våld och hot varierar kraftigt mellan olika befolkningsgrupper.

Bland samhällets utslagna är våld och hot, och detta gäller även grova brott, ett normalt inslag i det liv man lever.

Bland barn och ungdomar är våld och hot vanligt förekommande i umgänget med kamrater, syskon och föräldrar. De enskilda våldshändelserna har nästan alltid en mindre allvarlig karaktär.

Vad gäller våldet mellan vuxna inom familjen är det i vart fall ingen ovanlig händelse. För ensamstående kvinnor med mindre barn kan det beskrivas som en relativt vanlig erfarenhet.

Våld är också en vanlig erfarenhet för vissa yrkeskategorier, t.ex. väktare, poliser och mentalvårdare.

Den enda grupp där risken att utsättas för våld eller hot kan beskrivas som låg, i såväl en absolut som en relativ mening, utgörs av våra ålderspensionärer.

3 ÅTGÄRDER MOT VÅLDET

3.1 Bakgrund

Som påvisats i kap. 2 har våldsbrottsligheten ökat markant under de senaste decennierna. På kort sikt - de senaste tio åren - är bilden mer splittrad. Det dödliga våldet har inte förändrats påtagligt. Däremot är det troligt att vi har haft en ökning av andra delar av våldsbrottsligheten. En annan iakttagelse är att antalet våldsbrott i städernas inneområden har ökat. Det s.k. gatuvåldet har således ökat. Detta styrks också av resultaten från vissa offerundersökningar. I en sådan undersökning från år 1988 uppgav 14 % av alla manliga ungdomar i åldern 16 - 24 år att de under året utsatts för gatuvåld.

Ett annat inslag i beskrivningen av våldet är att användningen av vapen, särskilt stick- och skärvapen, ökat starkt. Detta har emellertid inte - förvånansvärt nog - medfört någon ökning av dödsfall till följd av våld.

Härtill kommer att de yngre vuxna missbrukarna - i åldrarna 20 -30 år - är talrika. Den sociala utslagningen bland de yngre missbrukarna är också hårdare än förr. En grupp av dem - ofta blandmissbrukare - beskrivs som utslagna redan innan de fyllt 30 år. Många av dem saknar utbildning och har aldrig haft ett arbete. De försörjer sig på tillgreppsbrottslighet och bidrag. De har ofta djupgående psykiska problem. Undersökningar visar att dessa yngre missbrukare ofta rör sig i gatubilden. De står för en betydande del av det s.k. gatuvåld som ibland drabbar någon dem obekant men ofta någon annan medlem i deras egen grupp.

Över huvud taget dominerar yngre män starkt bland gärningsmännen - och offren - när det gäller gatuvåldet. Det är också klarlagt att dessa gärningsmän ofta (ca 60 %) tidigare är dömda för brott. I ca 80 % av fallen har han varit berusad vid brottstillfället.

Offren för gatuvåld kan kort och generellt beskrivas som yngre, ofta berusade män eller olika yrkesutövare med anknytning till nöjeslivet.

Platsen för gatuvåldet kan på samma sätt ofta avgränsas till stadscentra och kommunikationssystem.

När det gäller våldsbrottsligheten i stort kan man, liksom när det gäller annan brottslighet, tala om två olika kategorier av gärningsmän. Å ena sidan har vi en ganska stor grupp av välanpassade gärningsmän som begår något enstaka brott. Å andra sidan har vi en liten grupp som svarar för en förvånansvärt stor andel av den totala brottsligheten, särskilt när det gäller gatuvåldet. Det är här fråga om en typ av yngre män som kan beskrivas som vanekriminella och vars sociala utanförskap gäller de flesta samhällsområden, inte minst utbildning och arbetsmarknad.

Åtgärderna för att minska våldet måste bli olika beroende på vilken kategori av gärningsmän och vilka våldssituationer man vill försöka nå.

I den kriminalpolitiska debatten är tonen ofta pessimistisk när det gäller bedömningen om det går att minska våldet i samhället. Man hänvisar till att våldet har varit en ständig ledsagare under alla tider. Våldsutvecklingen sätts också i samband med samhällsförändringarna i stort. Utvecklingen till ett högkonsumtionssamhälle anses vara pådrivande på våldsutvecklingen. Här finns det ett tvåfaldigt samband: Dels alstras genom ökade tillfällen till egendomsbrott en växande kriminell grupp där risken för våldshandlingar stiger, dels ökar till följd av ökad alkoholkonsumtion det alkoholrelaterade våldet. Förutom ökad konsumtion av varor har människor fått mer fritid, längre avstånd mellan bostad och arbetsplats och en ökad anonymitet. Till det kommer kvinnornas inträde på arbetsmarknaden och ungdomens förändrade ställning i samhället. Allt det har påverkat brottsutvecklingen.

Andra politiska skäl än utvecklingen av våldsbrottsligheten avgör om högkonsumtionssamhället skall bestå. Det är därför inte meningsfullt att här ta upp förslag till strukturförändringar eller liknande, mer ingripande förändringar. I stället skall diskuteras möjligheterna att minska våldsbrottsligheten genom påverkan av

människors attityder till våld, genom insatser gentemot gärningsmännen och genom situations- eller miljöinriktade åtgärder.

3.2 Utgångspunkter för kampen mot våldet

Våldsbrottsligheten är ofta en del av ett större socialt problem. För de flesta våldsverkare ingår våldet i en bredare problembild.

I den mån någon begår upprepade våldsbrott är det nästan alltid fråga om en socialt utslagen person. Kampen mot våldet måste därför utgöra ett led i kampen mot social utslagning. Omfattning av våldsbrottsligheten påverkas av fördelningspolitiska, utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska, bostadspolitiska och flyktingpolitiska åtgärder.

Det finns ett klart samband mellan våld och tillhörighet till en missbrukargrupp. Våldet ingår ofta som en del av en kriminell och missbrukande livsstil. Det finns därför starka skäl att angripa våldet i samhället genom åtgärder mot missbruk och kriminalitet.

Vi skall inte här gå in på drogpolitiska eller kriminalpolitiska överväganden i stort. Vi vill däremot slå fast att insatser mot annan traditionell brottslighet än våldsbrottslighet är nödvändiga om man önskar sänka våldsnivån i samhället. Om man lyckas minska skadegörelse och tillgreppsbrottslighet, minskar också våldsbrottsligheten. Om man lyckas dämpa nyrekryteringen av narkotika- och alkoholmissbrukare, dämpas också våldsbrottsligheten.

3.2.1 Föräldrar är föredömen

Kampen mot våldet måste börja redan i barns mycket tidiga miljöer. Det är i första hand föräldrarna som skall ge barnet en mental beredskap mot användandet av våld.

Föräldrarna är modeller och föredömen för barnet. Detta innebär bl.a. att det finns risk för att pojken som vuxen blir kvinnomisshandlare, om han sett fadern misshandla modern. Det finns också risk för att dottern, som sett modern misshandlas, själv blir offer för kvinnomisshandel som vuxen. Detta är emellertid ytterligheter.

Det viktiga är att föräldrarna i vardagslivet upprätthåller kravet på hederlighet och hänsyn gentemot andra. De flesta föräldrar lyckas med detta. Det finns emellertid föräldrar som befinner sig i en svår situation och därför behöver hjälp med att dra upp gränserna för sina ungdomar. En särskilt utsatt grupp är ensamstående mödrar i en i övrigt utsatt social situation. Dessa måste ges stöd i sin fostrarroll. Socialtjänsten bör prioritera utvecklingen av metoder för att stödja dessa familjer med olika åtgärder. Problemen är ofta av psykosocial natur och kräver långvariga insatser. En annan grupp föräldrar som inte förmår ge barnen en god start i livet är missbrukare eller kriminella. Enligt vår mening bör barnen skyddas gentemot dessa och tidigt ges möjlighet till en annan uppväxtmiljö. Klarar inte föräldrarna att avhålla sig från missbruk och kriminalitet måste samhället åstadkomma en trygg miljö för barnen. Barnen får inte utnyttjas som terapeutiska instrument i rehabiliteringen av föräldrarna.

3.2.2 Ökad jämställdhet

Ökad jämställdhet mellan könen är en annan utgångspunkt för kampen mot våldet. Kvinnomisshandel är ett uttryck för kvinnoförtryck.

Nyare kvinnoforskning avvisar förklaringar till kvinnomisshandel som anknyter till en speciell typ av gärningsman eller offer, alkoholbruk, social klass eller liknande. Enligt denna uppfattning går det inte att hitta mönster som särskiljer kvinnomisshandlare från andra män med hänsyn till barndom, karaktärsegenskaper, alkoholbruk eller social ställning. Det går inte heller att särskilja den misshandlade kvinnan. Det är i stället den patriarkaliska samhällsstrukturen med ojämlik maktfördelning mellan kvinnor och män som är den allmängiltiga förklaringen till kvinnovåldets uppkomst i samhället.

Enligt våldskommissionens mening kan ojämlikhet i makt utgöra en övergripande förklaring till att män misshandlar kvinnor. Samtidigt visar alla undersökningar av övergrepp mot kvinnor att gärningsmannen ofta är en socialt utsatt person med missbruksproblem och en svår psykologisk bakgrund. Det för nästan allt våld klassiska sambandet med social nöd finns således också här. Insatserna mot kvinnovåldet bör därför bestå av både åtgärder som

kan minska det allmänna förtrycket av kvinnor och åtgärder som inriktar sig på de speciella grupper av män som misshandlar kvinnor.

3.2.3 Folklig förankring

En annan utgångspunkt för kampen mot våldet är att insatserna måste ha en bred folklig förankring. Kriminalpolitiken och myndigheternas insatser får inte fjärma sig från det allmänna rättsmedvetandet och allmänt vedertagna moralregler. Brott får aldrig löna sig. Det måste finnas resurser hos polisen så att våldsbrott klaras upp. Hänsynslösa våldsbrott måste leda till kännbara påföljder. Hänsynen till gärningsmannen får inte gå före hänsynen till offret. Över huvud taget bör offrets ställning stärkas. Offret skall kompenseras för sitt lidande. Det går inte heller att komma ifrån att ett av straffets funktioner är att ge våldsoffret upprättelse. Om den funktionen tunnas ut ökar risken för att folk tar lagen i egna händer. Respekten för lagen minskar.

Myndigheternas tolerans gentemot kriminalitet och missbruk får givetvis inte vara större än vanliga människors. Människor vill i första hand ha ordning och reda och vill kunna gå oantastade på gator och torg. Om de inte får göra det anser de att samhället sviker. Det finns i sådant fall risk för att människor tar avstånd från samhällets institutioner och att det bildas större klyftor mellan olika grupper i samhället.

På samma sätt som kampen mot våldet måste bygga på det allmänna rättsmedvetandet måste den också föras av enskilda människor. Det är de många enskilda människornas insatser - i familjen, i skolan, i bostadsområdet, i arbetet och i olika föreningar - som avgör vilken omfattning och nivå våldet skall ha. Det finns en stor vilja hos allmänheten att ställa upp om det behövs. Till skillnad från många andra företeelser i samhället råder det inga delade meningar om våld. Alla anser att våld är oacceptabelt och allt fler människor tar aktivt avstånd från våld.

Flera folkrörelser har i många olika sammanhang tagit ställning mot våldet eller mot företeelser som alstrar våld. Kyrkan, nykterhetsrörelsen, Rädda Barnen, Röda Korset och olika kvinnoorganisationer har intagit en ledande ställning när det gäller

opinionsbildningen på området. Hem- och skolarörelsen, hyresgäströrelsen och fastighetsägarföreningar har gjort viktiga insatser lokalt. Fackföreningsrörelsen och arbetsgivarförbund har engagerat sig mot droger, stölder och mot övergrepp mot anställda i t.ex. butiker och trafikföretag. Också idrottsrörelsen gör betydande sociala insatser.

Mycket har således redan gjorts. Våldskommissionen anser emellertid att ytterligare satsningar kunde göras.

Idrottsrörelsen, som sysselsätter en stor del av Sveriges ungdom, har goda förutsättningar att påverka när det gäller inställningen till droger, jämställdhet mellan könen, förhållningssätt till aggressivitet och frågor som gäller mänsklig gemenskap. Det är uppenbart att idrottrörelsens uttalade policy är mot droger, för ökad jämställdhet och mot våld och aggressivitet. Ändå finns hos idrottsrörelsen av tradition vissa inslag av alkoholkultur, kvinnoförakt och hyllande av aggressivt beteende, låt vara begränsat till den idrottsliga arenan. Enligt våldskommissionens mening borde den kraft som finns inom idrottsrörelsen kunna utnyttjas bättre än i dag i kampen mot våldet. Motsvarande krav kan ställas på fackföreningsrörelsen som genom sin utbredning har möjlighet att nå många.

En annan folkrörelse, som måste mobiliseras i kampen mot våldet, är invandrarnas organisationer och religiösa samfund. Utvecklingen är oroande när det gäller invandrares deltagande i våldsbrott. Om inte invandrarnas organisationer engagerar sig aktivt mot våldet kan främlingsfientligheten öka och i sin tur ge upphov till fler våldsbrott.

Många ungdomar attraheras av musik, som utövare eller lyssnare. Kommunerna bör se till att ungdomarna får möjlighet att tillfredsställa sitt musikintresse i drogfria miljöer.

3.3 Påverkan av människors attityder till våld

En av de viktigaste förutsättningarna för att barn skall växa upp till toleranta och hänsynstagande människor är att de redan i hemmet får trygghet och att de möts med respekt. De första och viktigaste reglerna i umgänget människor emellan överförs från

föräldrar och andra familjemedlemmar. Andra viktiga förebilder i närmiljön är kamraterna i skolan och på fritiden och så småningom i arbetslivet.

Närmiljöns överföring av kunskap om grundläggande samlevnadsregler är svår att ersätta. Klarar inte föräldrarna att överföra goda förhållningsregler, bäddar det för sociala svårigheter senare i livet. Det är svårt att ersätta de samtal som under lång tid återkommande förs familjemedlemmar emellan, med påverkan utifrån. Det informella nätverket bestående av föräldrar, släkt och vänner betyder mer än kontakter med myndigheter. I den psykosociala arbetsmetodiken inom socialtjänsten ingår därför ofta att förstärka den enskildes nätverk. I dag är det förmodligen bara förskolan och skolan, som kan utgöra ett komplement till det informella nätverket. Kvantitativt betyder skolan mycket. Kvalitativt kan den dock inte ta över föräldrarnas roll. Olika folkrörelser, som t.ex. idrottsrörelsen, scoutrörelsen och nykterhetsrörelsen har såväl kvantitativt som kvalitativt endast marginell betydelse för den egentliga uppbyggnaden av en enskild människas förhållningssätt till omvärlden. Därmed inte sagt att de inte gör viktiga insatser i andra avseenden t.ex. när det gäller ungdomars sysselsättning.

Om skolan och folkrörelserna har svårigheter att påverka unga människor, gäller detta i än högre grad myndigheternas ansträngningar att genom kampanjer och liknande insatser minska brottsligheten. Kampanjer och liknande insatser är inte betydelselösa men spelar liten roll för den unges värderingar.

Slutsatsen av det nu anförda är att åtgärder riktade till föräldrarna i syfte att stödja dem till att bli goda förebilder bör ges hög prioritet i det brottsförebyggande arbetet. Tidiga insatser i vissa särskilt utsatta familjer är viktiga. Det gäller t.ex. familjer utan stabil fadersfigur, familjer med alkoholiserad far eller ensamstående mor i en i övrigt utsatt situation samt familjer med påtagligt dåliga relationer mellan föräldrar och barn. Familjer med invandrarbakgrund är en särskilt utsatt grupp som måste få stöd. Bland tecken på social missanpassning hos den unge själv nämns tidig brottsdebut, omfattande skolk, tidig debut i fråga om droganvändning och misshandel av kamrater. Undersökningar visar att insatser mot redan utvecklade drogvanor hos unga är kostsamma och ofta ineffektiva. Tidiga förebyggande åtgärder är därför mer

värda att satsa på. En viktig förebyggande åtgärd är att ge föräldrar kunskap om hur egna vanor och uppfostringsmetoder kan påverka deras barns utveckling. Människor, som kanske själva haft en svår och otrygg uppväxt, kan känna sig osäkra i sin föräldraroll och sakna egna förebilder för barnens vård och fostran. Socialtjänsten kan erbjuda dem kontakter med vårdgivare och terapeuter. Föräldrarnas egen kraft och kärlek till barnet bör vara utgångspunkt för socialtjänstens insatser.

Det gäller att tidigt upptäcka särskilt utsatta familjer. Föräldrarna måste ges stöd och hjälp. Socialtjänsten bör helst redan i barnomsorgen uppmärksamma de barn som riskerar att utvecklas ogynnsamt och därefter planera och genomföra långsiktiga insatser som sträcker sig in i skola och fritidsverksamhet. Studier visar att personalen inom förskolan ofta tidigt kan identifiera socialt och känslomässigt störda barn. Gemensamt för dessa barn är att de saknar självförtroende, tillit till andra och inre trygghet. Vissa av dem kan ha en hjärnskada, t.ex. av typ minimal brain dysfunction (MBD). Tidigt insatta stödåtgärder har visat sig ge goda resultat. Arbetet förutsätter samarbete mellan socialtjänsten, skolan och hälso- och sjukvården.

På olika håll i landet förekommer insatser för att stödja föräldrar och andra fostrare. Ett sådant projekt är det s.k. Karlskronaprojektet som har pågått i mer än tio år. I kap. 1 har lämnats en närmare redogörelse för detta projekt, vars syfte är att systematiskt påverka barns och ungdomars normer.

Det är över huvud taget ofta fruktbart att tidigt påbörja stödåtgärder och påverkan av barns attityder. Under senare år har polisen i sitt långsiktigt brottsförebyggande arbete riktat in sig på allt lägre åldersgrupper. Utbildning i "Lag och rätt" förekommer redan i förskolan och fortsätter på lågstadiet. En annan målgrupp för polisen är tonårsföräldrar. På olika håll i landet, bl.a. Linköping, har polisen och skolan gemensamt erbjudit utbildning för tonårsföräldrar i frågor som rör barnens utveckling och uppfostran.

Våldskommissionen anser att det är angeläget att erfarenheterna från Karlskronaprojektet och andra liknande projekt sprids i kommunerna. Socialstyrelsen bör se till att dessa kunskaper och erfarenheter får en vidare spridning.

Synen på föräldrarnas deltagande i barnens uppfostran har skiftat under de senaste femtio åren. De olika lärorna - oavsett olikheter i övrigt - har tillsammans med samhällsutvecklingen inneburit att barnomsorgen, skola och kommunala fritidsaktiviteter till en del har övertagit föräldrarnas fostrande roll. Härigenom har föräldrarna berövats en del av sin föräldrarätt och blivit osäkrare om sina skyldigheter som föräldrar. Våldskommissionen behandlar frågan om föräldrars delaktighet vid samhällets kontakter med ungdomar i avsnitt 3.4. Kommissionen vill där understryka föräldrarnas ansvar och föreslår bl.a. att föräldrar alltid skall informeras om barnets brottsliga aktiviteter och beredas möjlighet att stå vid barnets sida hos polis, åklagare och domstol.

En angelägen målgrupp för socialtjänstens insatser är unga missbrukare. I gruppen av socialt utslagna missbrukare ingår kriminalitet av olika slag som ett naturligt inslag. Det är missbrukaren som är förövare av och offer för en stor del av våldet i samhället. En rehabilitering av etablerade missbrukare och en uppbromsning av nyrekryteringen till gruppen skulle, förutom övriga goda effekter för den enskilde och för samhället, också minska det faktiska våldet. Socialtjänsten bör därför vara observant på behovet av aktiva åtgärder till främst unga manliga socialbidragstagare. Missbruk ligger ofta bakom socialbidragsberoendet. Vård, behandling och rehabilitering bör ges i ökad utsträckning i stället för ett passivt utbetalande av ekonomiskt stöd. I många fall bör deltagande i arbetsträning eller vårdprogram komplettera ett fortsatt ekonomiskt stöd. Våldskommissionen vill förorda ett mer aktivt och mindre erbjudande förhållningssätt från socialtjänstens sida. Socialtjänsten har således att för dessa ungdomar försöka ersätta föräldrarnas roll och stå för påverkan och normbildning. I den rollen ingår att klargöra den unges svårigheter, att visa på hans möjligheter och att förstärka hans egen kraft. Om han saknar stöd hos föräldrarna, måste socialtjänsten motivera honom till en förändring av drogvanor och levnadssätt.

Vid sidan av föräldrarna är förskolan och skolan den viktigaste normbildaren för barn och ungdom. Skolans aktiviteter mot droger, våld och kriminalitet är synnerligen omfattande och förtjänar ett högt betyg. Den svenska skolan försöker uppfostra barn till goda solidariska, jämställda människor. På alla stadier - och i ökande utsträckning i allt lägre stadier - förekommer påverkan i etiska

och normativa hänseenden. På många skolor har man också ambitiösa program för att komma till rätta med våldet inom skolan.

Skolan har också stor betydelse för lite äldre ungdomar som är på väg in i en brottslig karriär. Om skolan förmår attrahera eleven så att han avstår från att skolka, finns goda utsikter att hindra kriminalitet. Åldern 15 - 18 år är ofta helt avgörande för pojkar som befinner sig i riskzonen. De flesta slutar under denna period att umgås med sina brottsaktiva kamrater och ägnar sig i stället åt studier eller arbete. De pojkar som fortsätter att begå brott tappar under den här perioden ofta kontakten med skola, arbetsliv och normala ungdomar och går in i missbruk och kriminalitet. Det är särskilt viktigt att skolan, polisen och socialtjänsten antar en gemensam policy när det gäller dessa ungdomar och att myndigheterna i samråd finner lösningar som gör att dessa ungdomar stannar kvar i skolan och det normala samhällslivet.

De flesta unga män runt 18 år fullgör sin värnpliktstjänstgöring. Uttagningen och tjänstgöringen är sådan att nästan alla som fullgjort värnplikten förstår att skilja på det våld som är nödvändigt ur försvarssynpunkt och annat våld. Värnpliktstjänstgöringen innehåller också sådana moment som rent allmänt fostrar de unga männen. De påverkas t.ex. att ta ansvar, att kunna leva ihop med andra utan konflikter och att uppträda ärligt och hederligt.

Den grupp unga män som fullgör sin värnplikt utgör således inte någon problemgrupp. Det utgör däremot många av dem som befrias från militärtjänstgöring. Vissa är naturligtvis sådana som på grund av sjukdom inte kan delta i försvaret. En allt större grupp som befrias består emellertid av missbrukare och brottsligt belastade ungdomar. Genom att befrias slipper dessa att ägna ca ett år av sitt liv åt värnpliktstjänstgöring. De undgår de krav i personliga hänseenden och den inskränkning i friheten som deras jämnåriga drabbas av genom värnpliktstjänstgöringen. Som så ofta i deras liv får de en särbehandling som innehåller mindre krav från omvärlden. Frågan är om de inte i stället borde genomgå någon form av samhällsutbildning under en del av den tid som de annars skulle ha fått ägna åt värnplikten. Det är rimligt att de får lägga ner viss tid på att försöka komma ifrån drogmissbruket och en kriminell livsstil. De bör få hjälp att motiveras till att påbörja studier och arbete. Inte minst bör de påverkas till att ta ansvar

och att visa respekt för andra. Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att utveckla en lämplig stöd- och behandlingsform för ungdomar som frikallats från värnplikten på grund av missbruk eller asocialitet.

Kvinnomisshandlare kan grovt uttryckt delas in i två kategorier. Dels sådana män som också förekommer i andra våldssammanhang: missbrukare, kriminella och andra i svåra sociala situationer. Dels vanliga män som inte begår andra brott än misshandel av fru eller sambo. När det gäller våld av den senare kategorin är det kommissionens uppfattning att ökad jämställdhet mellan könen är det som på sikt kan få kvinnovåldet att minska. Jämställdhetsarbetet måste därför intensifieras i alla olika samhällssektorer. Särskilt viktigt är det att nå de nya generationerna av män och kvinnor med budskapet om jämställdhet och ömsesidig hänsyn. Föräldrar, skola och arbetsmarknadens parter måste ta på sig ansvaret att ge de unga en sund inställning i dessa frågor. En inom regeringskansliet tillsatt arbetsgrupp skall i slutet av året presentera förslag till åtgärder för att motverka övergrepp och våld mot kvinnor. Gruppens förslag kommer att avse bl.a. frågan om hur attityderna till kvinnoförtryck kan förändras.

3.4 Föräldrars delaktighet vid samhällets kontakter med barn och ungdom

3.4.1 Bakgrund

Sedan barndomens betydelse för individens utveckling uppmärksammades i slutet av 1800-talet har en omfattande kunskapsutveckling och forskning kring barn och deras fysiska, psykiska och emotionella behov skett. Från 1940-talet och framåt har uppfostringsdiskussionerna ofta handlat om institutioners och experters förmåga att ta hand om barns utveckling till välfungerande samhällsmedborgare. Samhället har anammat dessa tankar och idéer och en specialiserad yrkeskår har vuxit fram. Samtidigt har samhället utvecklats från ett bondesamhälle där barn och föräldrar ofta utgjorde en arbetsenhet, med den sociala kontroll det innebar, till ett industrialiserat samhälle där vuxna i allt större utsträckning arbetar utanför hemmet. Barn och föräldrar tillbringar således större delen av sin dag på skilda platser.

Ansvaret för barns socialisering och utveckling och för tillsynen av dem har därför alltmer övertagits av samhället genom dess utbyggnad av barnomsorg, skola och kommunala fritidsaktiviteter. Barnuppfostran har, kan man säga, professionaliserats. Detta har möjligen haft det goda med sig att barn och barns behov kommit mer i centrum för prioriteringar inom samhällets verksamhet. Baksidan är emellertid att föräldrarna har kanske härigenom känt osäkerhet i sin roll som fostrare och därför i stor utsträckning överlåtit denna funktion på de professionella fostrarna inom förskola och skola.

Parallellt med denna samhällsomvandling har ungdomsbrottsligheten ökat drastiskt sedan början av 1900-talet för att plana ut under 1970-talet. Även om våldsbrottslighet intar en relativt blygsam ställning bland de brott ungdomar begår, så kan man utgå ifrån att dagens ungdomsbrottslingar blir morgondagens vanebrottslingar, bland vilka inslaget av våld är betydande.

Varken personalen inom skolan eller barn- och ungdomsorganisationer - idrottsrörelserna och liknande - kan ersätta föräldrarnas roll när det gäller att skapa en gynnsam utveckling av de unga. Inte minst har föräldrarna en avgörande betydelse när det gäller att förmedla de normer som samhället vilar på. Våldskommissionen menar att föräldrarnas betydelse för att förebygga brottslighet och andra former av asocialitet hos de unga måste lyftas fram. Vi anser också att föräldrarna måste ha huvudansvaret för barns och ungdomars uppfostran. I det följande skall vi granska hur detta uttrycks i gällande lagstiftning.

3.4.2 Föräldrabalken

De grundläggande reglerna rörande förhållandet mellan barn och föräldrar, barns behov och barns rätt att utveckla sin egen personlighet anges i föräldrabalken. Reglerna om vårdnad och umgänge omarbetades i början av 1980-talet i syfte att stärka barnets rättsliga ställning. De tidigare gällande reglerna på föräldrarättens område hade sina rötter i ett samhälle där föräldrarnas auktoritet och myndighet över barnen var stark. Allteftersom kunskaperna om barns villkor och behov ökade ansågs det angeläget att lagstiftningen i högre grad än vad som då var fallet satte barnens behov i centrum och framhävde att förhållandet

mellan föräldrar och barn skall bygga på ömsesidigt hänsynstagande och respekt. De sålunda omarbetade reglerna i bl.a. föräldrabalkens 6 kap. trädde i kraft den 1 juli 1983.

I de inledande bestämmelserna till 6 kap. föräldrabalken uttrycks den rätt varje barn har till fysisk och psykisk omsorg, trygghet, förståelse för sina särskilda behov och förutsättningar samt fostran och utbildning. Ansvaret för att barnets behov i dessa avseenden blir tillgodosedda ligger, enligt 6 kap. 2 § föräldrabalken, på vårdnadshavaren, dvs. i de flesta fall barnets föräldrar. Vårdnadshavaren svarar vidare, enligt nämnda lagrum, för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter. Bakgrunden till bestämmelsen om vårdnadshavarens skyldighet att utöva tillsyn över barnet var barnets behov av den trygghet det innebär att få föräldrarnas hjälp med att lära sig sätta gränser för sitt handlande. När föräldrarna måste hindra barnet från att göra sådant som kan skada det eller dess omgivning måste de göra detta utan att ta avstånd från barnet och med godtagande av barnets känslor (SOU 1979:63 s. 57).

Avsikten med bestämmelsen om tillsyn är alltså i första hand att barnet skall skyddas från att skada sig självt. Den är emellertid också ett uttryck för den skyldighet att ha tillsyn över barnet som vårdnadshavaren har i förhållande till utomstående. I 6 kap. 11 § föräldrabalken slås uttryckligen fast att vårdnadshavaren har såväl rätt som skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Regeln avser att klart markera vårdnadshavarens ansvar och att - mot bakgrund av vad som tidigare har sagts om vårdnadshavares ansvar för att barnets behov tillgodoses - ge vårdnadshavaren stöd för att hävda barnets intressen. Samtidigt anges i 11 § att vårdnadshavaren i takt med barnets stigande ålder och utveckling skall ta i motsvarande mån större hänsyn till barnets egna synpunkter och önskemål. Genom att tillåtas fatta egna beslut som rör sin egen person tränas barnet till att bli en självständig och ansvarskännande människa. Departementschefen underströk i sammanhanget (prop. 1981/82:168 s. 25) att den möjlighet som vårdnadshavaren sålunda har att ge barnet rätt att självt bestämma inte bör få leda till att vårdnadshavaren övervältrar sitt ansvar som beslutsfattare på barnet. För barnets trygghet är det väsentligt att det inte tvingas att självt fatta beslut som det inte känner sig moget för.

Föräldrar och även andra uppfostrare som t.ex. lärare, har en allmän skyldighet att förhindra att barn som står under deras vård och lydnad begår brott. Underlåtenhet att förhindra att barnen begår brott är straffsanktionerad i 23 kap. 6 § andra stycket BrB och kan medföra fängelse i upp till två år.

Ett sätt att förstärka föräldrars möjligheter att påverka sina barns beteende - och därmed lyfta fram deras ansvar för detta beteende - kan vara att göra dem i högre grad delaktiga i lagföringen eller vården av unga. Det kan i detta sammanhang vara intressant att se vilken ställning föräldrarna intar i den lagstiftning som är aktuell när en ung människa genom sitt brottsliga beteende blivit föremål för myndigheternas intresse.

3.4.3 Rättsvårdande myndigheter

Ungdomar mellan 15 och 18 år som begår brott får i stor utsträckning åtalsunderlåtelse. Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL, har nyligen omarbetats. Ändringarna, som trädde i kraft den 1 juli 1988, innebar bl.a. att reglerna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. BrB blev subsidiära till reglerna i LUL när det gäller lagöverträdare under 18 år och att det till åtalsunderlåtelsen lagts ett krav på skötsamhet av den unge. Åklagaren har också, för att få möjlighet till en snabbare reaktion på brottet, fått vidgade möjligheter att utfärda strafföreläggande, genom att de vanliga begränsningarna med hänsyn till straffskalan för brottet inte skall utgöra hinder för ett utfärdande. Vidare skall åklagaren, vid bedömningen av om åtalsunderlåtelse skall meddelas, särskilt beakta den underåriges vilja att genom egna insatser ställa till rätta efter sig. Såväl när det gäller uppfyllandet av skötsamhetskravet, som i kontakterna med målsäganden anfördes i lagstiftningsärendet att föräldrarnas stöd och hjälp är värdefull. Till följd härav infördes en skyldighet för polis och åklagare i 6 c § LUL om att omedelbart underrätta vårdnadshavaren när någon under 18 år skäligen misstänks för brott. Departementschefen anförde i detta sammanhang (prop. 1987/88:135 s 33 - 34):

> När det gäller att avgränsa i vilka fall som underrättelse skall ske kan det hävdas att det är desto angelägnare att vårdnadshavaren får vetskap om brottsligheten, ju grövre denna är. Att

dra en gräns utifrån den påföljd som kan komma i fråga för brottet är emellertid enligt min mening mindre lämpligt. Det är bättre att stämma i bäcken än i ån, dvs. innan den unges brottslighet har utvecklat sig allvarligt. Skall föräldrarna engageras, är det därför lämpligt att de får kännedom också om brottslighet av lindrigare art.

Jag har mot denna bakgrund kommit fram till att vårdnadshavaren i princip alltid skall underrättas så snart det föreligger misstanke om brott av någon som inte fyllt 18 år. Det finns emellertid situationer där en underrättelse uppenbarligen inte skulle fylla någon funktion och som därför bör undantas. Jag tänker då främst på det fallet att det rör sig om en förseelse av mycket bagatellartat slag där det framstår som självklart att rapporteftergift skall meddelas. Där bör det räcka med polisens tillsägelse. Vidare bör, som framhållits i promemorian, underrättelse kunna underlåtas, om det undantagsvis kan antas att det skulle vara till större skada än nytta för den unge att vårdnadshavaren underrättas. Ett exempel är att det på grund av förhållandena i hemmet finns risk för att underrättelsen leder till kroppsbestraffning eller annan kränkande behandling av den unge (jfr 6 kap. 1 § föräldrabalken). Lagtexten bör utformas så att det blir möjligt att låta bli att underrätta vårdnadshavaren i sådana fall.

Avslutningsvis vill jag framhålla att underrättelsen skall syfta till att väcka vårdnadshavarens uppmärksamhet och få honom eller henne att engagera sig i den unges situation. Underrättelsen bör leda till att vårdnadshavaren tar reda på vad som har hänt, talar igenom saken med den unge och vid behov samverkar med de sociala myndigheterna så att lämpliga åtgärder för den unge kan vidtas.

Samtidigt infördes ett tillägg till 9 kap. 17 § sekretesslagen (SekrL) för att den underårige inte under hänvisning till sitt sekretesskydd skulle kunna hindra att underrättelse lämnas till vårdnadshavaren.

Genom att åtalsunderlåtelse för unga i första hand skall ges enligt reglerna i LUL medför det att åklagaren i större utsträckning än tidigare blivit skyldig att delge den underårige beslutet vid ett personligt sammanträffande med denne och, om möjligt, även i vårdnadshavarens närvaro (2 § kungörelsen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål). Dessa bestämmelser gäller även när åklagaren skall delge beslut om strafföreläggande.

Om åklagaren väljer att väcka åtal mot den unge finns det i 21 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) en allmän bestämmelse om att rätten skall höra vårdnadshavaren för omyndig om det med hänsyn till brottets beskaffenhet eller eljest är erforderligt. Det är således inte obligatoriskt att höra vårdnadshavaren. Enligt processlagberedningen (NJA II 1943 s 277) torde den misstänkte i många fall själv kunna ta till vara sin rätt när det är fråga om lindrigare brott eller då han nått en viss förståndsmognad. Vårdnadshavaren har också rätt att föra den omyndiges talan. Denna bestämmelse är genom en hänvisning i 11 kap. 1 § RB även tillämplig vid prövning av ett enskilt anspråk mot en omyndig.

Enligt 9 § LUL får inte den som är under 18 år dömas till fängelse eller skyddstillsyn utan att vårdnadshavaren blivit hörd i målet, där så lämpligen kan ske. Handläggs ett mål mot någon som är under 21 år inom stängda dörrar enligt 8 § LUL får rätten utan hinder därav medge den unges "anhöriga ävensom annan" att övervara förhandlingen.

Om ett barn kan misstänkas ha begått en lagstridig handling före 15 års ålder får polisen enligt 13 § LUL inleda utredning om brottet i vissa fall. En sådan utredning får inledas om den kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser beträffande barnet eller det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt femton år har tagit del i brottet. Utredning får också inledas för att efterforska gods som åtkommits genom brottet eller det av annat skäl är av särskild vikt att utredning äger rum. Har barnet inte fyllt tolv år krävs det synnerliga skäl för att inleda utredning. Så snart en sådan utredning inletts skall polisen omedelbart underrätta vårdnadshavaren för barnet. Sådan underrättelse får dock underlåtas om det finns särskilda skäl däremot. Sådana skäl angavs i förarbetena till bestämmelsen vara att barnet bestämt motsatte sig det och undersökningsledaren bedömde att en underrättelse mer skulle skada än hjälpa barnet

(prop 1983/84:187 s 34). Numera torde väl den mer begränsade möjligheten att underlåta underrättelse till vårdnadshavaren som gäller enligt 6 c § LUL (jfr vad departementschefen anfört ovan) även omfatta 13 § LUL.

Skall barn under 15 år höras under förundersökningen bör vårdnadshavare närvara vid förhöret om det kan ske utan men för utredningen enligt 23 kap. 10 § RB.

Polisen har en allmän skyldighet att samarbeta med andra myndigheter och organisationer i 3 § polislagen (1984:387). Utöver detta skall polisman enligt 12 § polislagen, om han anträffar någon som kan antas vara under 15 år under förhållanden som innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa och utveckling, ta om hand den unge och skyndsamt överlämna denne till vårdnadshavaren eller till socialnämnden.

Lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. innehåller inga särbestämmelser för det fall den omhändertagne är under 18 år. Enligt dess 7 § har polisen skyldighet att om den omhändertagne bedöms vara i behov av hjälp eller stöd från samhällets sida gå honom till handa med råd och upplysningar och, om det lämpligen kan ske, även samråda med andra samhällsorgan.

3.4.4 Socialtjänsten

När det gäller socialtjänstens omsorger om barn och ungdom skall dessa utföras i nära samarbete med hemmen. Det åligger socialnämnden i varje kommun att enligt 26 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, lämna vårdnadshavare och dem som vårdar underåriga råd, stöd och annan hjälp de behöver. En bärande tanke i socialtjänstlagen är således att de åtgärder som kan bli aktuella skall vidtas i samförstånd med den unge, föräldrarna och de sociala myndigheterna. När en ung person aktualiseras för åtgärder inom socialtjänsten genom en anmälan från annan myndighet eller genom att ett beslut om åtalsunderlåtelse kombinerats med villkor att socialtjänsten skall vidta lämpliga åtgärder, bör socialnämnden ta kontakt med såväl barnets föräldrar som med den unge själv (Allmänna råd från socialstyrelsen 1983:5 sid 18). Den utredning som skall ligga till grund för valet av åtgärd skall dokumenteras, 51 § SoL. Enligt 52 § SoL kan den

unge ta del av de journalanteckningar som förs om honom. Även vårdnadshavaren har i regel rätt att ta del av uppgifter rörande sitt barn, men denna rätt torde tunnas ut i takt med att barnet blir äldre och får ett alltmer berättigat intresse av integritet gentemot föräldrarna.

3.4.5 Skolan

Barn som är bosatta i riket har i allmänhet vanlig skolplikt. Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår barnet fyller sju år och upphör vid utgången av vårterminen det kalenderår barnet fyller 16 år. I 1980 års läroplan för grundskolan (SFS 1980:64), Lgr 80, som gäller från och med läsåret 1982/83 definieras skolans mål och riktlinjer. Lgr 80 utgår från att hemmet har det primära och huvudsakliga ansvaret för elevernas fostran. Skolans uppgift är att komplettera hemmets påverkan och fostran. Skolan har därför, i samarbete med hemmen, ett medansvar för att barnen utvecklas till demokratiska och ansvarstagande människor. De vuxna i skolan skall stödja föräldrarna i deras uppgift att fostra. Enligt läroplanen har skolan ansvaret för att kontakter mellan hemmen och skolan tas. Detta gäller både de regelbundet återkommande kontakterna mellan föräldrar och i första hand klassföreståndaren, men också kontakter i anledning av elevens uppträdande eller frånvaro.

I grundskoleförordningen (1988:655), 6 kap. 24 - 25 §§, ges instruktioner för hur skolan skall handla för att tillrättaföra elever. Om eleven begått en mindre förseelse eller uppträtt olämpligt skall läraren ge eleven en tillsägelse och om det inte hjälper ha ett personligt samtal med eleven och varna för upprepning av det olämpliga beteendet. Om det behövs skall läraren samråda med vårdnadshavaren. Vid upprepade förseelser eller fortsatt olämpligt uppträdande och vid allvarligare förseelser skall rektor tillsammans med eleven samt elevens lärare och vårdnadshavare försöka utreda orsakerna till beteendet och försöka få eleven att bättra sig genom åtgärder som är avpassade efter elevens individuella förhållanden. Om det inte hjälper skall rektor anmäla förhållandet till elevvårdskonferensen som skall bestå av rektor, studierektor, berörd klassföreståndare, skolläkare, skolpsykolog, skolsköterska, skolkurator och syofunktionär och vars uppgift är att handlägga elevvårdsfrågor som rör en enskild elev.

Vid elevvårdskonferensen har både eleven och vårdnadshavaren rätt att närvara och att yttra sig, men de får inte delta i besluten. I sista hand har rektor möjlighet att anmäla förhållandet till skolstyrelsen för lämplig åtgärd.

Även förskolans pedagogiska program (Allmänna råd från socialstyrelsen 1987:3) bygger på att föräldrarna har det primära ansvaret för barnen och att förskolan skall vara ett komplement till den fostran och stimulans som barnen får i hemmet. Socialstyrelsen betonar därför att förskolans arbete med barnen måste ske i nära samarbete med föräldrarna.

3.4.6 Förslag från en arbetsgrupp hos BRÅ

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) tillsatte under 1987, på justitiedepartementets uppdrag, en arbetsgrupp med uppgift att undersöka möjligheterna att utvidga vårdnadshavares ansvar för sina barns brottsliga handlingar. Arbetsgruppen överlämnade sin rapport "Barnens brott och föräldrarnas ansvar" i december 1989. Arbetsgruppen ansåg att föräldrars möjligheter till - och ansvar för - att förebygga avvikande beteenden bland de unga kan och bör förstärkas ytterligare. Ett sätt att göra detta ansåg arbetsgruppen vara att skapa en bättre juridisk grund för föräldrarnas agerande genom ett utvidgat ersättningsansvar när det gäller skador som deras barn och ungdomar vållat. Mot denna bakgrund har arbetsgruppen föreslagit att det i 2 kap. 2 § skadeståndslagen införs en regel som utvidgar föräldrars skadeståndsansvar. Regeln innebär att föräldrar eller andra som har vårdnaden om underårig, ansvarar för skador som den underårige vållar. Ansvaret föreslås vara begränsat till högst en femtedels basbelopp (som f n är 29 700 kr) och gälla vid sidan av den underåriges eget skadeståndsansvar. Regeln skulle således innebära att en förälder kan få betala en skada som barnet vållat med upp till för närvarande 5 940 kr. Beloppet föreslås inte kunna täckas in av en eventuell ansvarsförsäkring, eftersom man då, enligt arbetsgruppen, inte skulle uppnå den eftersträvade preventiva effekten. En förutsättning för den nu föreslagna regeln är således att försäkringsbolagen utvidgar självrisken i motsvarande mån för dessa fall eller på annat sätt gör undantag i försäkringen.

Styrelsen för BRÅ har på sitt sammanträde den 30 maj 1990 beslutat att överlämna rapporten till justitiedepartementet för kännedom.

3.4.7 Våldskommissionens överväganden

Riksdagen (SoU 1989/90:17 s. 94) har nyligen uttalat att det i första hand är föräldrarna som har ansvar för sina barns och ungdomars vård och fostran samt att det i första hand är föräldrarnas engagemang som måste mobiliseras när en ung människa hamnat i riskzonen.

Det är viktigt att lagstiftningen konsekvent avspeglar detta synsätt. Genom att i lagstiftningen tydligt ange att samhället förväntar sig och kräver att föräldrarna är delaktiga i ansvaret för barnens handlingar kan föräldrarna stödjas i sin fostrargärning. Om föräldrar får kännedom om barnens olämpliga aktiviteter kan föräldrarna förväntas avbryta dessa om de vet att de moraliskt eller på annat sätt kommer att hållas ansvariga för dem. En sådan närmare kontakt mellan barn och föräldrar kan också leda till gynnsamma effekter på de värderingar som barnen för med sig in i vuxenlivet.

Antagandet att föräldrar har ett avgörande inflytande över vilka värderingar som barn får under sina uppväxtår och att således föräldrar har stort ansvar för hur barnen utvecklas som vuxna har präglat de överväganden som arbetsgruppen inom BRÅ gjort inför sitt förslag att föräldrar och andra vårdnadshavare skall svara för skador som den underårige vållar. Detta ensamt torde väl inte få någon större betydelse för en minskning av brottsligheten bland unga. Men införandet av en sådan regel kan utgöra en markering av föräldrarnas viktiga roll.

Föräldrars tillsyn

Man kan också ifrågasätta om den tillsynsplikt som vårdnadshavare har enligt 6 kap. 2 § föräldrabalken bör skärpas. Den ovan nämnda arbetsgruppen inom BRÅ har tagit upp frågan om att i lagrummet särskilt ange att vårdnadshavaren skall utöva den uppsikt över barnet som behövs för att barnet inte skall vålla någon skada.

Arbetsgruppen hänvisar till en promemoria som utarbetats inom justitiedepartementet 1988-11-15, vari anges att frågan om skärpt tillsynsplikt borde övervägas i samband med skadeståndsfrågorna. Arbetsgruppen inom BRÅ har för sin del funnit att den av dem föreslagna bestämmelsen i skadeståndslagen om strikt ansvar för föräldrar och andra vårdnadshavare är väl förenlig med den nuvarande lydelsen av 6 kap. 2 § föräldrabalken, men att det inte finns något att erinra mot en skärpning av tillsynsplikten i föräldrabalken.

För att kunna uppfylla ansvaret som fostrare av barn och unga måste föräldrarna känna till vad deras barn och ungdomar har för sig. Det är också viktigt att det ställs krav på föräldern att den skall stå vid barnets sida om det skulle hamna i svårigheter. Det är naturligtvis en avvägningsfråga när man skall anse att barnet är så moget att det ensamt kan ta ansvar för sina handlingar, men generellt får man anta att barn och ungdomar upp till åtminstone 18 år har behov av att ha en vuxen anhörig vid sin sida vid lagföring och andra kontakter med myndigheter som föranletts av den unges olämpliga eller brottsliga beteende. Detta följer redan av att vårdnadshavaren har ansvar för att ge barnet en god fostran. Det kan emellertid, enligt kommissionens mening, ha ett visst värde att man i föräldrabalken på ett mer konkret sätt anger vad som förväntas av fostrare. En konsekvens av att föräldrar har huvudansvaret för barns och ungdomars fostran är ju att föräldrarna engagerar sig för barn och ungdomar som är i riskzonen eller som redan utvecklat ett avvikande eller kriminellt beteende. Redan den nu gällande lagstiftningen utgår från att barn har behov av och rätt till att deras föräldrar ställer upp vid deras sida vid motgångar eller svårigheter.

Om det i föräldrabalken tydligt angavs en skyldighet för föräldrar att sörja för att barnet får det skydd och stöd det behöver om det riskerar att utvecklas ogynnsamt, skulle en sådan bestämmelse kunna uppfattas som en allmängiltig norm och vara en stark signal till föräldrar att de inte kan överge barnet om detta råkar i svårigheter. Omfattningen av ansvaret för barnet skulle härigenom framstå klarare. En sådan bestämmelse skulle förslagsvis kunna införas sist i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken och lyda på följande sätt: "Barnets vårdnadshavare svarar vidare för att barnet får det skydd och stöd barnet behöver om det riskerar att utvecklas ogynnsamt." Denna formulering används redan i dag i

socialtjänstlagens 12 § när det gäller socialnämndens omsorger om barn och unga. Förslaget innebär ingen utvidgning i förhållande till gällande rätt, utan syftar till att lyfta fram och definiera föräldrars ansvar att skydda och stödja barnet. Förslaget innebär inte heller någon lindring i socialnämndens ansvar för barn och ungas utveckling, utan skall ses som ett komplement till 12 § socialtjänstlagen. Det är viktigt att lyfta fram att förälderns ansvar för barnet är större än samhällets.

Inom våldskommissionen är vi medvetna om att en del av de barn som far riktigt illa saknar stöd från sina föräldrar. Antingen därför att barnet saknar endera eller båda föräldrarna eller därför att föräldrarna av skilda orsaker saknar vilja eller förmåga att hjälpa barnet. Föräldrarna kan på grund av omfattande missbruk eller av andra anledningar vara olämpliga som fostrare. Dessa barn måste ägnas stor uppmärksamhet från samhällets sida, främst genom insatser på socialtjänstens område. Det förhållandet att vissa föräldrar inte förmår bistå sina barn får emellertid inte hindra att generella regler till skydd och stöd för alla barn formuleras. Lagstiftningen måste utgå från de förhållanden som gäller för flertalet barn. En annan sak är att de som lever under andra och svårare förhållanden måste tillförsäkras samhällets särskilda stöd och insatser.

Underrättelse till föräldrar

Ett första steg för att uppmärksamma föräldrarna på sitt ansvar kan vara att ålägga de myndigheter, som kommer i kontakt med barn och ungdomar på glid, en generell skyldighet att i största möjliga utsträckning underrätta föräldrar om anledningen till att myndigheten uppmärksammat barnet. Det skulle vara ett sätt för samhället att understryka för föräldrarna att det är deras skyldighet att känna till vad barnet har för sig och ta itu med barnet.

Socialtjänstens åtgärder - när det inte föreligger så allvarliga missförhållanden att tvångsingripande är motiverat - skall bygga på att föräldrar och barn frivilligt gör insatser för att komma tillrätta med eventuella problem och att detta arbete skall ske i nära samarbete med hemmen. Att ytterligare poängtera detta

genom en speciell bestämmelse om att socialnämnden skall hålla föräldrar och vårdnadshavare underrättade är inte påkallat.

När det gäller polisens och åklagarnas befattning med unga lagöverträdare finns redan nu en vidsträckt skyldighet att underrätta vårdnadshavare i 6 c § LUL. I specialmotiveringen till bestämmelsen (prop 1987/88:135 s 43) sägs att polis och åklagare är skyldiga att underrätta vårdnadshavaren när barn mellan 15-18 år skäligen misstänks för brott. Om man jämför med 13 § LUL - som gäller barn under 15 år - enligt vilken vårdnadshavaren skall underrättas först när en brottsutredning inleds mot barnet så kan man fråga sig om det föreligger någon underrättelseskyldighet för det fall att ett barn under 15 år visserligen kan misstänkas för brott men det inte finns skäl att inleda utredning rörande brottet. Enligt ordalydelsen i 6 c § LUL görs emellertid inget undantag för barn under 15 år. Oaktat det ovan nämnda uttalandet i specialmotiveringen torde det därför enligt lagtextens formulering föreligga en generell skyldighet för polis och åklagare att underrätta vårdnadshavaren vid skälig brottsmisstanke mot barn och ungdomar upp till 18 år. Skäl att ytterligare utvidga underrättelseskyldigheten enligt LUL föreligger således inte.

Om det däremot gäller berusade barn och ungdomar eller sådana som anträffats i en olämplig miljö, är polisens underrättelseskyldighet mer diffust angiven. Enligt 12 § polislagen skall barn som kan antas vara under 15 år överlämnas till sina föräldrar. Om det av någon anledning inte går att genomföra, överlämnas de till socialtjänsten. När det gäller barn över 15 år finns ingen skyldighet för polisen att underrätta föräldrarna, såvida barnen inte kan misstänkas för brott. Polisen får ofta genom sin verksamhet kännedom om att barn och ungdomar under 18 år vistas i för dem olämpliga miljöer. Det behöver inte vara så att ungdomarna kan misstänkas för brott eller att omständigheterna är sådana att det finns förutsättningar att ingripa med tvångsåtgärder enligt LVU. Men polisen kan genom sin erfarenhet påstå att den underårige befinner sig i en för honom eller henne riskabel situation. Ett exempel på detta kan vara att en för polisen känd 16-årig flicka ofta kan iakttas i närheten av en krets alkoholmissbrukare, utan att hon för den skull har påträffats berusad eller kan misstänkas för brott. Polisen borde i sådana fall kunna ges befogenhet att informera föräldrarna om den underåriges situation så att dessa härigenom kan vidta åtgärder som de finner lämpliga. Inget

hindrar ju att föräldern till en omyndig tar sitt barn i hampan och kör hem honom eller henne, fastän det varken för polisen eller för socialtjänsten föreligger förutsättningar för ett omhändertagande.

Man kan ifrågasätta om det inte rentav skulle ha en bättre pedagogisk effekt om polisen underrättade föräldrarna om att deras barn uppträtt olämpligt eller vistats i olämpliga miljöer. Föräldrarna har ju brustit i sin tillsyn över barnen. Att även socialtjänsten vidtar åtgärder med anledning av polisens ingripande och föräldrarna således får kännedom om förhållandena från flera håll skulle bara förstärka intrycket för såväl föräldrar som barn att samhället inte accepterar beteendet som barnet visat.

Kommissionen anser därför att polislagen skall kompletteras med en bestämmelse som ger polisen befogenhet att lämna sådan information till föräldrarna. I 3 § polislagen anges att polisen skall samarbeta med andra myndigheter och organisationer. Denna bestämmelse bör byggas ut med en föreskrift för polisen att på ovan angivet sätt samarbeta även med föräldrar. Det bör betonas att polisen inte bör få vidgad skyldighet att ytterligare utreda dessa förhållanden, utan att ändringen endast syftar till att sådan för föräldrar värdefull information som polisen får i sin verksamhet också vidarebefordras till föräldrarna.

Inom justitiedepartementet har i september 1990 tagits fram en promemoria (Dnr 90-1572) med förslag till utvidgad befogenhet för polisen att omhänderta och hålla kvar personer under 18 år. Promemorian remissbehandlas för närvarande. I samband med beredningen av det lagstiftningsärendet bör frågan om polisens möjligheter att underrätta föräldrarna till ungdomar i riskzonen tas upp.

Sedan polis eller åklagare underrättat föräldrarna om misstanke om brott är det inte säkert att de får någon mer underrättelse. Domstolen är ju enligt RB och LUL endast skyldig att höra föräldrarna i vissa fall. Den som är under 18 år får sålunda enligt 9 § LUL inte dömas till fängelse eller skyddstillsyn, om inte den som har vårdnaden om honom har blivit hörd i målet, där så lämpligen kan ske. Domstolen underrättar i sådana fall regelmässigt föräldrarna om när förhandlingen äger rum.

Fängelse och skyddstillsyn är emellertid mycket sällsynta påföljder när det gäller ungdomar under 18 år. Böter, villkorlig dom och överlämnande till socialtjänsten är de vanligaste påföljderna för åldersgruppen 15 - 18 år. När det är fråga om överlämnande till socialtjänsten har föräldrarna visserligen regelmässigt hörts under socialnämndens utredning. Det är emellertid mot bakgrund av vad som ovan sagts om föräldrars ansvar och rätt till information om sina barns förehavanden angeläget att vårdnadshavaren också i dessa fall, dvs. alla fall där någon under 18 år kallas till domstol, får en underrättelse om tid och plats för förhandlingen. Det viktiga är inte att föräldern blir hörd i målet. Mer väsentligt är att denne får möjlighet att delta i viktiga angelägenheter som rör barnet. En sådan underrättelse är också en markering från samhället att det räknar med föräldern som fostrare av barnet.

Det föreslås således att LUL kompletteras med en bestämmelse av innebörd att vårdnadshavaren alltid skall underrättas av domstolen när brottsmålsförhandling rörande en omyndig skall äga rum. Någon rätt till ersättning av allmänna medel bör inte utgå i sådant fall. Vårdnadshavaren skall ju inte höras i målet. Underrättelsen bör ske genom vanligt brev, utan krav på delgivning.

Sammanfattning av övervägandena

Ungdomsbrottsligheten har ökat kraftigt från 1900-talets början fram till 1970-talet då ökningen avtog. Ungdomsbrottsligheten ligger dock fortfarande på en oroväckande hög nivå. Det är därför väsentligt att föräldrarna mobiliseras och att deras ansvar och betydelse för barnens utveckling lyfts fram även i lagstiftningen. Huvudansvaret för barns och ungdomars uppfostran ligger på föräldrarna. Dessa är den största brottsförebyggande resurs samhället har.

Den nu gällande lagstiftningen utgår från att barn har behov av och rätt till att föräldrarna ställer upp på deras sida vid motgångar och svårigheter. Enligt våldskommissionens mening bör detta också komma till uttryck i föräldrabalken. Kommissionen föreslår därför att det sist i 6 kap. 2 § andra stycket FB införs följande bestämmelse. "Barnets vårdnadshavare svarar vidare för att barnet får det skydd och stöd barnet behöver om det riskerar att utvecklas ogynnsamt."

Det förslag som arbetsgruppen inom BRÅ fört fram under våren 1990 och som innebär en utvidgning av föräldrarnas ersättningsansvar för sina barns skadegörande handlingar ger enligt kommissionens mening uttryck för att det i första hand är föräldrarna som skall ta ansvar för sina barns fostran. Det ger också den enskilde föräldern stöd i hans fostrarroll. Våldskommissionen biträder förslaget.

Som ett led i mobiliseringen av föräldrarna ingår att underrätta dem om vad deras ungdomar har för sig. Polisen har redan i dag rätt att köra hem barn som kan antas vara under femton år och som vistas i olämpliga miljöer. När det gäller äldre ungdomar finns ingen skyldighet för polisen att underrätta föräldrarna, såvida inte barnen kan misstänkas för brott. Kommissionen föreslår att polisen ges befogenhet att informera föräldrarna om missförhållanden som polisen känner till beträffande ungdomar under 18 år. Kommissionen föreslår vidare att föräldrarna alltid skall underrättas av domstolen när en brottsmålsförhandling rörande deras barn skall äga rum.

3.5 Åtgärder för att förändra miljöer eller situationer där våld uppstår

Tillgänglig forskning om det brottsförebyggande arbetet visar att situationsorienterade åtgärder leder till bättre resultat än sådana som är tar sikte på gärningsmannen. Det är således ofta fruktbart att i det brottsförebyggande arbetet utgå från de situationer och miljöer som erfarenhetsmässigt utlöser brott och försöka förändra dessa situationer.

Undersökningar (t.ex. storstadsutredningens rapport SOU 1989:110 Storstadskriminalitet) visar att brottsligheten varierar mellan olika storstadsmiljöer. Brott av olika slag är koncentrerade till olika typer av stadsmiljöer. För vissa brottstyper är koncentrationerna så starka att man kan tala om förekomsten av s.k. problem spots. Utsattheten för brott varierar också starkt mellan boende i olika typer av stadsmiljöer.

Vilka miljöer är kritiska när det gäller våldsbrottslighet? Innerstaden och i synnerhet städernas cityområden har de högsta brottsnivåerna vad beträffar våldsbrott. Utomhusvåldets koncentra-

tion till cityområdena är mycket stark. Ofta utspelar sig våldshändelserna kring restauranger och andra nöjeslokaler. En del av våldet sker på allmänna kommunikationer eller på väntplatser för buss, tunnelbana eller taxi.

Utsattheten för våld, dvs. offerrisken, är högre för dem som bor i ytterstadens problemområden än för boende i städernas innerområden. Våldet utspelas dock oftare i citymiljö än i ytterområden. De inblandade i våldsbrotten i stadskärnorna bor i regel i städernas ytterområden. Detta följer den bild som vi i övrigt har av den typiske våldsverkaren: Han är en ung man som bor i höghus i en storstads ytterområde. Han är tidigare dömd för tillgreppsbrottslighet, är storkonsument av alkohol och uppehåller sig på fritiden i eller kring cityområdets nöjeslokaler.

Eftersom våldet utspelas i cityområdena och förövarna ofta bor i ytterstadens problemområden bör brottsförebyggande åtgärder sättas in i just dessa miljöer. Redan vid *samhällsplaneringen* i stort kan vissa åtgärder vidtas. Stadsplanen bör utformas så att fler människor bor i städernas innerområden. Härigenom får man en naturlig tillsyn över gator och andra platser. Vid ombyggnad av bostadsområden bör man se till att det ges möjligheter till utblick över bostädernas omgivning (Kom ihåg de gamla skvallerspeglarna!). Även vid trafikplaneringen bör man ta hänsyn till behovet av tillsyn över hållplatser och taxistationer. Dessa bör placeras så att köande personer syns tydligt av förbipasserande. Väntplatserna bör vara upplysta och utformade så att köande utan friktioner underlättas. Kiosker och uppehållsplatser för trafikpersonal bör placeras så att personalen kan observera den som uppehåller sig kring kommunikationsanläggningen.

Det finns ett samband mellan utvecklingen av våldet utomhus och utvecklingen av antalet *restauranger med serveringstillstånd*. Antalet restauranger med serveringstillstånd har fördubblats under den senaste tioårsperioden. Under samma period har våldet på nöjeslokaler och runt omkring dessa ökat markant. Våldskommissionen anser att åtgärder måste vidtas för att minska det bråk och den oordning som ofta råder runt restauranger och andra nöjesställen. Det är rimligt att tillståndshavarens ansvar för olika olägenheter av serveringen vidgas till att gälla även förhållanden omedelbart utanför lokalen och i dess närmaste omgivning. Tillståndshavaren bör svara för olika insatser för att folk som dras

till lokalen inte råkar i bråk. Det kan vara t.ex. förbättrad belysning, staket, avskaffande av kösystemet eller anställande av förordnade ordningsvakter. Över huvud taget bör möjligheterna att upprätthålla ordningen i och runt serveringslokaler prövas och kontrolleras fortlöpande. Våldskommissionen har behandlat frågor om alkohol och gatuvåld närmare i en promemoria som intagits i bilaga 1.

I cityområdet är det nödvändigt med en effektiv övervakning av polisen. *Fotpatrullerande ordningspoliser* bör finnas i gatumiljön nattetid. Mot bakgrund av kunskapen om att kända vanebrottslingar ofta uppehåller sig i nöjeslivet, bör spanare röra sig i dessa miljöer för att hålla ett öga på dem.

Närvaro av föräldrar och andra vuxna dämpar våldsbenägenheten bland ungdomar. På många håll i landet förekommer aktiviteter för att få ut vuxna på gatorna. Erfarenheterna härav från t.ex. Malmö, Göteborg, Stockholm och Linköping är goda. Våldskommissionen anser att dessa aktiviteter bör ges ökat stöd i kommunerna och att de bör spridas till andra håll i landet.

Möjligheterna till *drogfria nöjesaktiviteter* bör öka. Detta gäller i särskilt hög grad för ungdomar i de lägre tonåren. De är i dag ofta hänvisade till gator och bostadsområden. Som nyss sagts är det angeläget med brottsförebyggande åtgärder såväl i cityområdena som ytterstädernas problemområden. I dessa senare måste ungdomarna ges möjligheter till nöjesaktiviteter som kan konkurrera med cityområdets utbud. Det är naturligtvis orealistiskt att tro att det går att hålla kvar ungdomarna där i någon större utsträckning. När det gäller de yngre av dem måste det emellertid vara målsättningen. Genom samverkan mellan bostadsbolagen, fritidsförvaltning och föräldrar måste skapas miljöer där ungdomarna vill vara.

Eftersom skadegörelse, moped- och biltillgrepp och källarinbrott ofta är grogrund för andra brott och startpunkter för en kriminell karriär, måste polisens brottsförebyggande arbete i ytterstädernas problemområden ges hög prioritet. *Kvarterspoliser* med god personkännedom och hög grad av synlighet kan göra mycket. Men även *miljön i bostadsområdena* bör utformas så att möjligheterna till brott av olika slag minskar. Bättre möjligheter till utblick från bostäder över entréer och gårdar, förrådsutrymmen i anslutning till

bostaden i stället för i källare eller vindar och färre obevakade parkeringar kan minska brottstillfällena. Om vicevärdar och annan personal hos bostadsbolagen bor och uppehåller sig i bostadsområdet ökar kontrollen och risken för upptäckt. Går det att skapa samverkan mellan de boende, t.ex. av typ neighbourhood watch, ökar såväl den sociala som den faktiska kontrollen.

Brottsförebyggande åtgärder i bostadsområdena är således viktiga inslag i kampen mot våldsbrottsligheten i stort.

En annan viktig brottsförebyggande åtgärd är att få bort *vapen* och föremål, som kan användas för att skada människor. Från och med den 1 juli 1990 gäller förbud att bära kniv och olika gatustridsvapen på allmän plats. I regeringskansliet övervägs att genom olika åtgärder begränsa tillgången på skjutvapen i samhället. Vi anser att erfarenheterna av en liberal vapenlagstiftning från andra länder, t.ex. USA, talar för en fortsatt restriktiv syn på rätten att inneha skjutvapen.

När det gäller *våldet mot anställda* i butiker, allmänna kommunikationer och i nöjeslivet är användning av situationsorienterade åtgärder det vanligaste sättet att minska riskerna. Ändamålsenlig utformning av lokaler och hantering av pengar, olika typer av skydd och larm samt undvikande av ensamarbete är exempel på sådana åtgärder. Här kolliderar naturligtvis ofta kraven på säkerhet med kravet på låga kostnader för verksamheten. Det pågår många aktiviteter, kanske främst i företagens egen regi, men också sådana som initierats av arbetarskyddsstyrelsen och polisen.

Att förebygga *kvinnomisshandel* genom situationsorienterade åtgärder förefaller svårare. En viktig sådan åtgärd har redan vidtagits, nämligen lördagsstängda systembutiker. Utvärderingen härav (*Effekter av lördagsstängda systembutiker*, Ds S 1984:8) visar att lägenhetsbråk och misshandel inomhus mellan bekanta minskade till följd av lördagsstängningen.

De brottsförebyggande situationsorienterade åtgärderna på kvinnomisshandelsområdet bör nog också fortsättningsvis rikta in sig på att minska alkoholkonsumtionen i hemmen. Andra åtgärder är att genom utbildning och attitydpåverkan förändra könsrollerna och minska kvinnoförtrycket. Åtgärderna berör ingripande samhällsstrukturer och ger inte resultat i en handvändning. Det torde

vara så att det brottsförebyggande arbetet i övrigt kan sättas in först när det första brottet begåtts, dvs. när kvinnan blivit misshandlad en gång. Då finns det möjligheter att förhindra ytterligare misshandel. Detta kräver utbildningsinsatser av personal inom vården och andra som möter misshandlade kvinnor. Utbildning behövs i hur orsaken till skadorna upptäcks och i hur kvinnorna motiveras till att förändra sin situation. Landstingsförbundet genomför under år 1990 en brett upplagd kampanj inom vården, kallad Vården mot våld. Den syftar till att utbilda vårdpersonalen i frågor rörande misshandel och andra övergrepp.

Det är en angelägen satsning som landstingsförbundet gör. Undersökningar visar att sjukvårdspersonal inte sällan skjuter de misshandlade kvinnornas antydningar ifrån sig. Personalen har ofta inte kunskap, tid eller kraft att ägna sig åt annat än de fysiska skador kvinnan visar upp. Den attityden bidrar givetvis inte till att stärka kvinnans egen kraft till förändring av sin situation. Resultatet blir många gånger nya misshandelstillfällen och fortsatt lidande. Enligt våldskommissionens mening åligger det sjukvårdspersonal - liksom polis och socialtjänstens personal - att vara lyhörda för kvinnans budskap, att ta det på allvar och att ge henne adekvat hjälp. Hjälpen kan i många fall bestå i att man ser till att hon kommer i kontakt med psykolog, kurator, kvinnojour eller advokat.

3.6 Insatser mot gärningsmännen

Förebyggande åtgärder, som inkluderar påverkan i tidig barndom, är det effektivaste sättet att motverka kriminalitet.

Gärningsmannaorienterade insatser i det brottsförebyggande arbetet står lågt i kurs hos forskarna. De anses ge klent resultat, vara kostsamma och ibland alltför ingripande i den enskildes integritet. Särskilt svårt är det att genom vård och behandling påverka den redan kriminelle till ett laglydigt liv. Goda resultat visar egentligen bara behandling av det slag som t.ex. Hasselakollektivet erbjuder. Det är då fråga om en massiv, flerårig direktpåverkan av ett utvalt, ungt klientel. I övrigt ger behandling av etablerade kriminella tyvärr endast marginella positiva resultat. På senare år har genom påföljdsvarianterna samhällstjänst och kontraktsvård införts nya behandlingsmoment i straffrättsskipningen. Det är ännu

för tidigt att uttala sig om resultatet. Det kan dock antas att dessa påföljder kan ge goda resultat när det gäller unga, välmotiverade personer, som ännu inte hamnat helt utanför samhällsgemenskapen.

3.6.1 Längre fängelsestraff vid återfall

De personer som begått våldsbrott utgör inte någon enhetlig skara. Det går emellertid att urskilja några grupper med personer som har vissa drag gemensamt. Det finns således en grupp av personer som tidigare gjort sig skyldiga till både grova och många våldsbrott och som efter frigivningen återfaller i mycket grova våldsbrott. För denna grupp återstår enligt vår mening endast att genom tvångsåtgärder förhindra våldsverkaren från att begå nya brott. Långvariga frihetsberövanden är redan nu den metod som tillämpas för att avhålla denna grupp från ytterligare våldsbrott. Andra metoder har inte visat sig ge något påtagligt resultat.

Även för en annan grupp skulle långvariga frihetsberövanden förmodligen vara effektiv. Det gäller den grupp av mer eller mindre socialt utslagna vanekriminella, som står för en stor del av tillgreppsbrottsligheten och inte ringa andel av den synliga våldsbrottsligheten. Den brottsminskande effekten kan i sådana fall antas bli ganska stor om fängelsevistelserna blir relativt långa.

Långvariga frihetsstraff har emellertid en låg status bland många brottsteoretiker. Argumentet för det långvariga frihetsberövandet - den förväntade framtida brottsligheten - innebär nämligen att man straffar lagbrytare för handlingar som de inte begått. Vidare anses det svårt att säkert förutsäga individuella återfall. Många som man tror skall återfalla i brott klarar sig bra och motsatt återfaller många lagbrytare som man trott skulle avhålla sig från fortsatt brottslighet.

Ett prognostiskt tänkande är acceptabelt när det gäller allvarliga brott, t.ex. brott mot andra människors liv. Om bedömningarna om framtiden relateras till händelser i det förflutna som återfallsfrekvensen och speciella drag vid brottets utförande, t.ex. vissa psykopatiska drag, kan vid återfall långvariga frihetsberövanden accepteras. Undersökningar visar att av dem som dömts till fängelse fler än fyra gånger återfaller ca 80 %.

Enligt våldskommissionens mening är det rimligt att risken för en felbedömning av återfallsrisken får bäras inte bara av potentiella offer utan även av våldsbrottslingen. Den stora mängden av vanliga människor skall inte behöva avstå från trygghet och livskvalitet av hänsyn till en våldsverkare. Vi tror inte att längre fängelsestraff kan påverka våldsbrottsligheten i stort och vi förordar inte heller att fängelsetiderna generellt förlängs. Vid återfallsbrottslighet bör emellertid längre strafftider övervägas. Skyddsaspekterna får inte negligeras när det är fråga om upprepad våldsbrottslighet.

3.6.2 Ungdomsbrottslingar

På senare tid har påföljdsystemet breddats med nya påföljder såsom kontraktsvård och samhällstjänst. Kontraktsvården tar sikte på i första hand personer med missbruksproblem. Samhällstjänst är avsedd för främst yngre lagöverträdare över 18 år. De yngre lagöverträdarna i åldern 15 - 18 år utgör en stor grupp av våldsbrottslingarna. Socialtjänsten har det huvudsakliga ansvaret för denna grupp. För de mest brottsbelastade ungdomarna har socialtjänsten emellertid inte kunnat erbjuda adekvat vård.

När det gäller de yngre lagöverträdarna bör undersökas möjligheterna att dels ytterligare vidga åtgärdsprogrammet, dels införa nya snabbare behandlingsformer.

Våldskommissionen har i promemorian Ungdomar och brott, se bilaga 2, föreslagit att det inrättas ett eller flera särskilda ungdomshem för de mest brottsbelastade ungdomarna. För att skapa en tydligare straffrättslig profil har kommissionen också föreslagit att allmän domstol skall kunna förordna om intagning på ett sådant hem under viss angiven tid.

Regeringen har den 21 juni 1990 beslutat tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utvärdera nuvarande regelsystem för unga lagöverträdare samt lämna förslag till i vilka former och på vilket sätt det allmänna i framtiden bör ingripa när ungdomar som har fyllt 15 år begår brott.

Ibland har diskuterats att inrätta jourdomstolar i syfte att få kortare tid mellan brott och åtgärd. Jourdomstolar eller särskilda

ungdomsdomstolar skulle enligt våldskommissionens mening också kunna bidra till att ansvaret för reaktionerna på brott lyfts över från socialtjänsten till andra. Gränserna mellan vård och straff skulle markeras tydligare. Även frågan om jour- eller ungdomsdomstolar kommer att tas upp av den parlamentariskt tillsatta utredningen om regelsystemet rörande unga lagöverträdare.

3.6.3 Punktmarkering

En ingripande åtgärd är s.k. punktmarkering. Detta innebär att det fåtal personer som svarar för en stor del av brottsligheten kan kartläggas och övervakas särskilt av polisen. Erfarenheterna av sådan övervakning från utlandet och från några polisdistrikt i vårt land har visat sig vara goda. Arbetsmetoden förutsätter god samverkan mellan socialtjänst och polisen.

I Umeå tillämpas sedan några år tillbaka en form av punktbevakning, som bygger på samverkan mellan polisen och kriminalvården. När en intagen beviljas permission eller annan frigång underrättas sålunda polisen. Om polisen ser att den intagne bryter mot permissionsvillkoren t.ex. dricker sprit trots att han meddelats förbud mot alkoholförtäring eller uppehåller sig på vissa otillåtna platser, återförs den intagne till anstalten.

Det är troligt att punktmarkering av vaneförbrytare, missbrukare och kriminella ungdomsgäng skulle kunna få effekter på våldsbrottsligheten. Dessa grupper - som för övrigt ofta överlappar varandra - står för en stor del av våldet och för övrig brottslighet i samhället. Övervakning skulle minska deras möjligheter att utöva våld mot sina medmänniskor.

Det är naturligtvis också angeläget att det finns resurser för att ta hand om dem som ertappats med nya brott. Våldskommissionen har i bilaga 2, Ungdomar och brott, konstaterat att det inte ställs resurser till förfogande när det gäller behandlingen av svårt brottsbelastade ungdomar. Även inom missbrukarvården saknas platser för det mer svårbehandlade klientelet.

3.6.4 Kriminalvården

Våldskommissionen har i det föregående framhållit att kampen mot våldet måste föras gemensamt med kampen mot missbruk och social utslagning. Så gott som alla tunga alkohol- och narkotikamissbrukare hamnar förr eller senare - för det mesta återkommande- inom kriminalvården. Häktena är förmodligen våra största avgiftningsstationer. En stor del av de intagna och av frivårdens klienter är missbrukare. Kriminalvården har med andra ord stor betydelse när det gäller att påverka människor som är eller kan bli våldsverkare.

Många intagna är motiverade att upphöra med sitt missbruk. Motivationen förstärks av att de - ofta för första gången på lång tid - har avgiftats under häktningstiden. Det är därför viktigt att häktningstiden utnyttjas för planering och förberedelser. Behandlingen mot missbruket kan sedan genomföras inom kriminalvårdens ram.

Kriminalvården är när det gäller det mest brottsbelastade klientelet den myndighet som har den långvarigaste kontakten och kanske största möjligheten att påverka. Även om behandlingsresultaten är dåliga måste man försöka att finna nya metoder för att förmå de intagna att upphöra med kriminalitet och missbruk. Det är också viktigt att intagna efter frigivningen får bostad, arbete och andra nödvändiga förutsättningar för en normal livsföring. Den vanligaste kritiken från klienterna själva gäller just eftervården. Om man får döma av återfallsfrekvensen, förefaller det som om samarbetet mellan kriminalvård, socialtjänst och arbetsmarknadsmyndigheter inte fungerar på önskvärt sätt. Att det är klienterna som inte fungerar på önskvärt sätt är naturligtvis orsaken i många fall, men kan inte utgöra enda förklaring till frivårdens ständiga tillkortakommanden.

Våldskommissionen anser att man i ökad utsträckning bör pröva successiv frigivning från kriminalvårdens anstalter, dvs. att den intagne först ges möjlighet att arbeta utom anstalten, därefter också får bo utom anstalten för att så småningom, om han sköter sig, helt skrivas ut. Den av regeringen planerade övergången från halvtidsfrigivning till frigivning efter tre fjärdedels strafftid borde lämpligen kunna utformas så att den intagne i normalfallet efter halva tiden förs över till någon form av vård utom anstalt och att

anstaltens ansvar för honom upphör först när strafftiden är helt avtjänad. Förslaget förutsätter att vården utom anstalt ges ett reellt vårdinnehåll innefattande egen bostad, yrkesutbildning och arbete. Det förusätter också att den intagne vid bristande skötsamhet återförs till anstalten.

3.6.5 Psykiskt sjuka lagöverträdare

Inom psykiatrin har under det senaste decenniet skett en utveckling mot en starkt begränsad användning av tvångsvård. Samtidigt har det generellt skett en övergång från sluten psykiatrisk vård till en öppen sådan. Allt fler psykiskt sjuka människor bor och vistas således ute i samhället och behandlas vid öppenvårdskliniker.

Denna utveckling jämte framstegen inom området för psykofarmaka har betytt mycket för psykiskt sjuka människors möjligheter att leva ett normalt och värdigt liv. Samtidigt har den inneburit risker för och påfrestningar på patienternas anhöriga och närmaste omgivning. Våldskommissionen vill därför framhålla vikten av att resurserna inom hälso- och sjukvården och hemtjänsten samordnas så att de utskrivna och deras anhöriga inte lämnas åt sitt öde. Det krävs fortlöpande rehabiliteringsinsatser och ett långvarigt stöd.

Även i fortsättningen kommer det att bli nödvändigt att med tvång vårda vissa människor inom den slutna sjukvården. Så kommer exempelvis vissa som begått grova våldsbrott att överlämnas till psykiatrisk tvångsvård. Av humanitära skäl kommer de så småningom att åter slussas ut i samhället även om läkarna inte är helt säkra på att de kommer att avhålla sig från brott.

Våldskommissionen anser att samhällsskyddet måste sättas i förgrunden när det gäller att bedöma om en farlig och psykiskt sjuk människa kan vistas utanför sjukhuset. Det är inte rimligt att hänsynen till en människa som tidigare begått brott skall sättas före hänsynen till andra människors säkerhet. Frågan om den psykiatriska tvångsvårdens framtida utformning bereds för närvarande i regeringskansliet. Våldskommissionen förutsätter att skyddsintresset får en framträdande plats i det lagstiftningsarbetet.

3.7 Misshandelsbrott

3.7.1 Gällande rätt

En utgångspunkt vid utarbetandet av de nuvarande bestämmelserna om misshandel var, att misshandelsbrotten borde utgöra rena uppsåtsbrott och att bestämmelserna därför borde utformas utan avseende på oavsiktliga skador. Bara den skada som omfattas av gärningsmannens uppsåt medför ansvar för misshandel. En annan utgångspunkt är att man vid svårighetsgraderingen av brottet tar hänsyn till samtliga omständigheter vid detta.

Misshandelsbrotten är i brottsbalken uppdelade i tre svårighetsgrader. Mellangraden och ringa fall behandlas i 3 kap. 5 §. För grova fall ges bestämmelser i 3 kap. 6 §.

Med misshandel avses enligt 3 kap. 5 § BrB att uppsåtligen tillfoga en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta. Som misshandel anses också att försätta någon i vanmakt eller i ett annat sådant tillstånd. Till ledning för bedömningen av om ett brott är att anse som grovt anges i 3 kap. 6 § BrB vissa omständigheter som skall beaktas särskilt. De omständigheter som anges är att gärningen var livsfarlig, att gärningsmannen tillfogat offret svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller att gärningsmannen eljest visat *särskild* hänsynslöshet eller råhet.

Straffet för normalfall är fängelse i högst två år och för ringa fall böter. Straffskalan för grov misshandel omfattar fängelse från ett till tio år. Under förarbetena påpekades särskilt att misshandel som inte är av bagatellartad natur normalt bör medföra fängelse.

Den 1 januari 1988 fick bestämmelsen i 3 kap. 6 § BrB sin nuvarande lydelse. Enligt den tidigare lydelsen krävdes *synnerlig* hänsynslöshet eller råhet. Avsikten med ändringen var att ge domstolarna en anvisning att vara något mindre restriktiva när det gällde att kvalificera ett misshandelsbrott som grovt.

3.7.2 Förarbeten

Enligt förarbetena till brottsbalken menas med *synnerlig hänsynslöshet eller råhet*, t.ex. den omständigheten att flera tillsammans misshandlar en annan person. I sådant fall bör brottet bedömas som grovt, oberoende av vilken skada som har uppkommit av misshandeln. Av förarbetena framgår också att uttrycket synnerlig hänsynslöshet eller råhet har valts för att det inte skall råda någon tvekan om att misshandel vid gatuöverfall och andra former av oprovocerad misshandel kan hänföras till grov misshandel, oavsett om någon kroppsskada har uppkommit. Som exempel på synnerlig hänsynslöshet och råhet har också nämnts misshandel som förekommer vid upprepade tillfällen och under brutala former, t.ex. mot hustru och barn.

I samband med förändringen år 1988 av rekvisitet för grovt brott diskuterades straffvärdet för misshandelsbrott (prop. 1987/88:14). Det konstaterades bl.a. att det från år 1970 kunde iakttas en svängning mot en mildare straffmätning när det gällde misshandelsbrott. Denna tendens hade hållit i sig. Av företagna undersökningar framgick också att våldets art vanligen är den utslagsgivande faktorn för rubriceringen av brottet. Av en genomgång av rättspraxis framgick att de fall som bedömts som grov misshandel i regel varit sådana där gärningen förövats med ett livsfarligt vapen. Typiskt sett rörde det sig om fall, då gärningsmannen med ett tillhygge eller ett vapen, oftast en kniv, tillfogat någon livshotande skador. Däremot var det relativt sparsamt förekommande att en misshandel bedömts som grovt brott enbart på den grunden att gärningsmannen visat synnerlig hänsynslöshet eller råhet. Det ifrågasattes om inte praxis härigenom hade fjärmat sig från vad som förutsattes vid brottsbalkens tillkomst. Mycket tydde på att praxis också avvek från vad som enligt det allmänna rättsmedvetandet bedömdes som grov misshandel.

Övergången från kravet på synnerlig hänsynslöshet eller råhet till särskild sådan skall uppfattas som en allmän anvisning till domstolarna att tillämpa ett något mindre restriktivt synsätt när det gäller att kvalificera ett misshandelsbrott som grovt. Departementschefen (prop. s. 5) pekade på vissa typindikationer där misshandeln framstår som utslag av en råhet eller hänsynslöshet, som går vida utöver vad som är kännetecknande för våldshandlingar i allmänhet. Så är t.ex. ofta fallet när flera misshandlar en

annan person. Det är främst offrets utsatta läge, när han angrips av flera på en gång, som medför att brottet ofta ter sig särskilt allvarligt, oberoende av vilken skada som uppkommit av misshandeln. Det påpekades att situationer av detta slag inte sällan förekommer inom det s.k. gatuvåldet. Ibland tillkommer då det ytterligare försvårande momentet att misshandeln är oprovocerad.

En annan misshandel som, enligt propositionen, framstod som ett utslag av särskild råhet, och som torde förekomma främst i samband med det s.k. ungdomsvåldet, är att sparka på den som redan ligger, dvs. att fortsätta misshandeln trots att offret saknar förmåga att värja sig.

Vidare pekades på att våldshandlingar mot den som är fysiskt väsentligt svagare - t.ex. ett barn eller en äldre person - ofta framstår som verkligt kvalificerad misshandel, även om våldet inte varit livsfarligt eller skadorna svåra. Vid kvinnomisshandel tillkommer ofta den påtagliga integritetskränkningen som ett försvårande moment.

Sammanfattningsvis innebar lagändringen en allmän anvisning till domstolarna att tillämpa ett något mindre restriktivt synsätt när det gäller att kvalificera ett misshandelsbrott som grovt. Detta gäller särskilt såvitt avser hänsynen till sådana faktorer som att misshandeln varit oprovocerad eller långvarig eller riktat sig mot skyddslösa personer. I det senare hänseendet bör hänsyn tas till såväl offrets allmänna möjligheter att försvara sig som till om misshandeln utförts av flera gärningsmän.

Riksdagen (JuU 1987/88:16, rskr. 84) ställde sig bakom de bedömningar som gjordes i propositionen.

3.7.3 Våldskommissionens överväganden

Det har i debatten om gatu- och ungdomsvåldet ibland förts fram tanken att oprovocerad misshandel bör bestraffas hårdare än misshandel där gärningsmannen provocerats. Det är i dag så att provokation generellt anses strafflindrande. Med provokation menas att någon retas eller hetsas till att begå brott. Principen uttrycks i 29 kap. 3 § första punkten BrB: såsom förmildrande omständighet vid bedömningen av straffvärdet skall särskilt beaktas om brottet

föranletts av någon annans grovt kränkande beteende. Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1987/88:120 s. 85) är den avsedd att tillämpas med stor försiktighet. Det sägs att misshandel är det brott vid vilket det oftast torde finnas anledning att beakta provokation.

Bör oprovocerad misshandel alltid betraktas som grov misshandel. Om svaret är nej reser sig en närliggande fråga: Bör frånvaro av provokation beaktas vid straffmätning och val av påföljd.

Grov misshandel

Enligt förarbetena till 1988 års ändring av bestämmelsen i 3 kap. 6 § BrB kan misshandel vid gatuöverfall och andra former av oprovocerad misshandel hänföras till grov misshandel, oavsett vilken skada som uppkommit. Detsamma gäller vid misshandel av den som inte kan försvara sig t.ex. kvinnor, barn och äldre.

Avsikten med ändringen var att förmå åklagare och domstolar att se till inte enbart skadans svårighetsgrad. Anmärkningsvärt är emellertid att också förarbetena till den ursprungliga lydelsen av 3 kap. 6 § BrB starkt framhöll att misshandeln borde bedömas som grov vid t.ex. oprovocerad misshandel, när flera misshandlar en annan person eller vid upprepad och brutal misshandel av hustru och barn.

Trots detta utvecklades rättspraxis i fråga om grövre misshandelsbrott i en allt mildare riktning under 1970-och 1980-talen. Frågan är om lagändringen år 1988 vänt den utvecklingen. Det är ännu för tidigt att uttala sig härom. Någon praxis från HD eller hovrätterna, såvitt gäller gränsdragningen mellan grov och normal misshandel, har ännu inte publicerats. Vissa rättsfall som gäller påföljdsval vid normal misshandel tyder emellertid inte på någon kursändring.

Det är givetvis så att rubriceringen grovt brott måste reserveras för de verkligt kvalificerade fallen av misshandel. Straffskalans stränghet - och inte minst det höga straffminimum som gäller för grov misshandel - talar i hög grad för detta. Samtidigt är det viktigt att praxis stämmer överens med vad som enligt det allmänna rättsmedvetandet utgör ett grovt brott. Det är inte

säkert att domstolarna efter 1988· års lagändring blivit mer benägna att bedöma t.ex. oprovocerad misshandel som grovt brott. Domstolarna ser nog fortfarande till helhetsbilden och då kanske främst till skadornas omfattning och till om vapen eller liknande tillhygge använts.

Inget hindrar att man i 3 kap. 6 § BrB genom uppräkning anger konkreta situationer som gör att brottet bör bedömas som grovt, t.ex. att misshandeln varit oprovocerad. Härigenom skulle det framstå som ett klarare imperativ för domstolarna.

Det går emellertid inte att komma ifrån att bedömningen i det enskilda fallet måste ske med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter. Det ter sig främmande att bedöma ett ganska ringa våld som grovt enbart av den anledningen att det är oprovocerat. Att ge frågan om provokation självständig betydelse leder också till utrednings- och bevisproblem. I det enskilda fallet är det ofta svårt att få de inblandades agerande klart utrett. Förarbetena till 3 kap. 6 § BrB, de ursprungliga och de vid 1988 års lagändring, ger en väl avvägd beskrivning av när grovt brott bör anses föreligga. Det framhålls klart att hänsyn skall tas till sådana faktorer som att misshandeln varit oprovocerad eller riktat sig mot en skyddslös person. Frågan om provokation skall således ses som en av flera faktorer som kan inverka på helhetsbedömningen. Mot denna bakgrund finns det inte skäl att nu föreslå ytterligare lagändring. Däremot bör man studera praxis fram över för att se om 1988 års lagändring medfört avsedd förskjutning i fråga om brottsrubriceringen.

En annan närliggande fråga är i vilken mån frånvaro av provokation påverkar straffmätningen vid misshandel av normalgraden.

Påföljd vid misshandel av normalgraden

I förarbetena till BrB har uttalats att misshandel som inte är av bagatellartad natur normalt bör medföra fängelse. HD har nyligen (NJA I 1990 s. 84 I och II) uttalat att utgångspunkten, även efter tillkomsten år 1989 av nya regler om straffmätning och påföljdsval, bör vara att misshandelsbrott av normalgraden medför fängelsestraff.

I nämnda rättsfall diskuterar HD vilka faktorer som bör vägas in vid bedömningen av straffmätning och påföljd. Det anges att misshandelns närmare karaktär och omständigheterna vid brottet måste beaktas vid bedömningen. Vidare måste enligt HD vid denna form av brottslighet hänsyn tas till vad som har kommit fram om gärningsmannens personliga förhållanden.

I rättsfallet NJA I 1990 s. 84 II var det fråga om en helt oprovocerad misshandel på en restaurang. Den kraftigt berusade gärningsmannen hade utdelat ett flertal knytnävsslag mot en för honom okänd person. Angreppet hade fortsatt även sedan offret fallit ner på golvet. Slagen orsakade smärta, sår vid ögonbrynet och blåmärken.

HD fann i sin dom - som inte var enhällig - främst med hänsyn till gärningsmannens personliga förhållanden, att gärningsmannen inte borde dömas till fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom jämte böter.

Att notera är att HD vad gäller straffvärdet av den förövade gärningen ansåg att våldet inte kunde anses vara av allvarligare beskaffenhet. HD beaktade också att de men gärningsmannen åsamkades varit förhållandevis kortvariga. Däremot tillmätte HD inte förhållandena att misshandeln varit helt oprovocerad, drabbat en obekant och fortsatt sedan offret blivit skyddslös någon självständig betydelse. Detta framgår inte minst mot bakgrund av att en minoritet bestående av två justitieråd åberopat just dessa omständigheter som stöd för påföljden fängelse.

Våldskommissionen anser att den praxis som HD genom detta avgörande skapat är olycklig. Det kan ifrågasättas om den inte strider mot de av riksdagen uppdragna riktlinjer som de uttrycktes genom 1988 års ändring av rekvisiten för grov misshandel. Det gjordes i detta sammanhanget klart att oprovocerad misshandel och misshandel som fortsätter, trots att offret saknar förmåga att värja sig, i högre utsträckning än tidigare borde bedömas som grov. Det är mot den bakgrunden närmast självklart att straffvärdet av en misshandel, som även om den inte kan anses vara grov ändå innefattar sådana moment, måste anses så högt att fängelse inte kan undvikas. Det kan inte ha varit riksdagens mening att uttalandena skulle gälla enbart vid gränsdragningen mellan grovt brott och brott av normalgraden. Det av riksdagen

anbefallda synsättet på misshandelsbrottet måste rimligtvis gälla även vid domstolarnas påföljdsbestämning vid brott av normalgraden.

Våldskommissionen vill i sammanhanget erinra om att det i samband med införandet den 1 januari 1989 av nya regler för straffmätning och påföljdsval uttalades (prop. 1987/88:120 s. 100) att domstolen vid påföljdsvalet av allmänpreventiva skäl kan beakta exempelvis att en brottslighet blivit mer utbredd eller antagit mer elakartade former. HD har tagit hänsyn till detta uttalande i bl.a. målet NJA I 1989 s. 870 rörande valet av påföljd för försök till rån. HD fann att utbredningen av den brottstyp det var fråga om - gaturån nattetid i Stockholms city - borde beaktas vid bedömningen av straffvärdet.

Den misshandel som nu diskuteras - misshandel av obekant i samband med restaurangbesök eller nöjestillställning - utgör en brottstyp som blivit alltmer utbredd. Våld i samband med nöjeslivet utgör i själva verket den allra vanligaste formen av våld utomhus. Det kan noteras en betydande ökning av antalet polisanmälningar av våld i och kring restauranger och nöjeslokaler.

Den typiske gärningsmannen vid nöjeslivsrelaterat våld är - liksom gärningsmannen i rättsfallet NJA I 1990 s. 84 II - ofta spritpåverkad, tidigare straffad för företrädesvis förmögenhetsbrott och har en viss alkoholproblematik eller annan social problematik.

Våldskommissionen vill, av skäl som tidigare berörts, inte att frånvaron av provokation skall ges en självständig betydelse vid bedömning av en gärnings straffvärde. En helhetsbedömning måste göras i varje fall. Vid den utgör frånvaron av provokation en betydelsefull faktor. Det finns emellertid flera invändningar mot HD:s bedömning av misshandelns straffvärde. Misshandel som inte är av bagatellartad natur skall normalt medföra fängelse. Oprovocerad misshandel och misshandel mot skyddslös är sådan misshandel som enligt 1988 års riksdagsuttalanden kan utgöra grov misshandel. Utbredningen av brottstypen talar för ett högt straffvärde. Enligt våldskommissionens mening är brottslighetens art sådan att den i enlighet med 30 kap. 4 § andra stycket BrB och förarbetena till denna bestämmelse (prop. 1987/88:120 s. 99 - 100) utgör skäl att döma till fängelse.

HD:s dom kommer att vara vägledande för domstolarna i misshandelsmål av liknande slag. Man kan härigenom förvänta sig en ökad användning av icke frihetsberövande påföljd vid misshandelsbrott av normalgraden. Enligt våldskommissionens mening är detta en utveckling som är mindre lämplig. Som uttrycktes vid 1988 års lagändring (prop. 1987/88:14 s. 32) talar starka skäl för att upprätthålla en strikt bedömning när det gäller våld med sådana inslag som nu är aktuella. Inte minst med hänsyn till den minskade toleransen mot våldet och de ökade strävandena att motverka detta, som gjort sig gällande under de senaste åren, är det olyckligt att domstolarnas bedömning av straffvärdet avviker från allmänhetens. Det är av allmänpreventiva skäl angeläget att det alltmer utbredda alkoholrelaterade våldet i nöjeslivet beivras strängt.

En viktig del av kampen mot våldsbrottsligheten är enskilda människors engagemang och deltagande. Samhället kan stödja dessa genom satsningar på breda sociala lösningar och attitydpåverkan. Straffsystemets utformning och tillämpning är emellertid av avgörande betydelse för kampens framgång. För att enskilda människor skall finna det meningsfullt att engagera sig i kampen mot våldsbrottsligheten är det nödvändigt att de känner förtroende för lagstiftning och rättsväsende.

Straffsystemet måste uppfattas som rättvist av medborgarna. Häri ligger att gärningar som av allmänheten uppfattas som svåra brott också måste bedömas som sådana av lagstiftare och domstolar och följas av frihetsberövanden. En alltför slapp straffrättskipning får konsekvenser inte bara för de kriminellas brottsbenägenhet utan även för gemene mans respekt för rättssystemet och vilja att engagera sig i kampen mot våldet.

Straffet för misshandel framstår som ganska milt i jämförelse med straffen för t.ex. våldtäkt och rån. I de fall då normalgraden av misshandel föranlett någon av påföljderna fängelse, skyddstillsyn eller villkorlig dom har under senare år kriminalvård i frihet valts i drygt 50 % av fallen. I de fall fängelse förekommer är straffet ofta kortvarigt (1 - 2 månader). För grov misshandel döms i allmänhet till straff enligt straffskalans minimum, fängelse ett år. Det var bl.a. mot denna bakgrund som markeringar i skärpande riktning gjordes år 1988.

Våldskommissionen anser att rättsfallet NJA I 1990 s. 84 II kan ge domstolarna uppfattningen att icke frihetsberövande påföljd utgör normalpåföljden vid den typ av brott som det är fråga om. Det är därför nödvändigt att genom en lagändring ge domstolarna en allmän anvisning om att vara restriktiva med icke frihetsberövande påföljder vid misshandelsbrott. Detta gäller särskilt när misshandeln varit oprovocerad eller långvarig, påtagligt integritetskränkande eller riktat sig mot en skyddslös person, t.ex. ett barn eller annan som inte kan försvara sig eller utförts av flera mot en.

HD har nyligen (dom den 12 september 1990, DB 23, i mål B 1071/89) åter tagit upp frågan om påföljd vid misshandel av normalgraden. I rättsfallet var det fråga om en 22-årig man som på en dansrestaurang tilldelat en kvinna ett knytnävsslag. Kvinnan, som var syster till mannens sambo, hade skyndat till systerns hjälp under ett gräl denna hade med mannen. Knytnävsslaget träffade kvinnans mun och orsakade ett blödande sår.

HD hänvisade till att misshandeln var helt oprovocerad och hade förorsakat kvinnan smärta och skador som inte var helt obetydliga. Mannen var skötsam och tidigare ostraffad. Påföljden bestämdes till en månads fängelse. En ledamot var skiljaktig och ville bestämma påföljden till villkorlig dom och böter.

Av rättsfallen NJA I 1990 s. 84 och domen den 12 september 1990 framgår att det råder delade meningar inom HD när det gäller att bestämma påföljden för misshandel av normalgraden. Detta förhållande motiverar ett klarläggande av lagstiftaren.

Lagstiftaren har vid upprepade tillfällen - senast i samband med nya regler om påföljdsval och straffmätning (prop. 1987/88:120 s. 100, JuU 45) - slagit fast att misshandelsbrott av normalgraden skall medföra fängelse. Denna princip har också uttryckts så att det vid misshandel av normalgraden måste föreligga särskilda skäl i det enskilda fallet för att en annan påföljd än fängelse skall väljas. Här bortses då från påföljden överlämnande till särskild vård.

I 30 kap. 4 § BrB finns sedan den 1 januari 1989 huvudprinciperna för rättens val av påföljd. Där sägs att rätten vid val av påföljd skall fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därvid skall rätten beakta sådana

omständigheter som anges i 29 kap. 5 § BrB. De omständigheter som avses är t.ex. att den tilltalade angett sig själv, att han själv skadats allvarligt i samband med brottet eller att han till följd av brottet utvisas ur riket eller avskedas från sitt arbete.

I 30 kap. 4 § andra stycket anges vilka slags synpunkter som får beaktas som skäl för fängelse. Andra stycket lyder: Som skäl för fängelse får rätten, utöver brottslighetens straffvärde och art, beakta att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.

Enligt förarbetena till andra stycket (prop. 1987/88:120 s. 100) avser bestämmelsen att uttrycka att det finns tre typer av omständigheter då fängelse bör väljas i stället för annan påföljd. Förutom vid återfall i tidigare brottslighet gäller det när gärningen har ett högt straffvärde och när brottsligheten är av viss art.

Brott med högt straffvärde exemplifieras i propositionen med mord, våldtäkt, grovt rån och grovt narkotikabrott. Vid så allvarlig brottslighet är annan påföljd än fängelse i praktiken utesluten.

Att brottslighetens art kan leda till fängelse sägs i propositionen anknyta till gällande praxis enligt vilka vissa brott anses motivera fängelse, trots att de inte har ett särskilt högt straffvärde. Det rör sig alltså om brott som främst av allmänpreventiva skäl normalt anses skola medföra ett kort fängelsestraff. Exempel på sådana brottstyper är, enligt propositionen, rattfylleri, misshandel och våld mot tjänsteman. Vid sådana brott är således presumtionen för fängelse, och det bör enligt propositionen (s. 100) föreligga särskilda skäl för att en inte frihetsberövande påföljd skall väljas.

Bestämmelsen i 30 kap. 4 § andra stycket BrB uttrycker inte denna tanke klart. Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning efter förslag av lagrådet (prop. s. 156). Den ursprungliga lydelsen i lagrådsremissen uttrycker enligt våldskommissionens mening bättre tankegången hos lagstiftaren. Stycket löd (prop. s. 140): Som skäl för fängelse får rätten, utöver gärningens straffvärde, beakta att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott eller att brottet är av sådan art att särskilda skäl krävs för annan påföljd.

Genom denna lydelse framgår tydligare att huvudprincipen vid påföljdsval - val av lindrigare påföljd än fängelse - inte gäller i

vissa fall, däribland vid brott som enligt lagstiftaren normalt skall leda till fängelse, t.ex. rattfylleri och misshandel av normalgraden.

Våldskommissionen föreslår därför att 30 kap. 4 § BrB ändras i enlighet härmed.

Sammanfattning

Det har i debatten om gatu- och ungdomsvåldet förts fram tanken att oprovocerad misshandel bör bestraffas hårdare än misshandel där gärningsmannen provocerats. Det har ibland gjorts gällande att oprovocerad misshandel alltid bör bedömas som grov misshandel. Våldskommissionen anser att motsvarande utformning av bestämmelsen om grov misshandel och förarbetena till denna ger en väl avvägd beskrivning av när grovt brott bör anses föreligga. Av dessa framgår bl.a. att hänsyn skall tas till sådana faktorer som att misshandeln varit oprovocerad eller riktat sig mot en skyddslös person. Frågan om provokation är således en av flera faktorer som kan inverka på helhetsbedömningen. Bedömningen i det enskilda fallet måste ske med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter. Det ter sig enligt våldskommissionens mening främmande att bedöma ett ganska ringa våld som grovt enbart av den anledningen att det är oprovocerat.

Det är däremot, bl.a. mot bakgrund av förarbetena till bestämmelsen om när grov misshandel skall anses föreligga, klart att straffvärdet av en oprovocerad misshandel är så högt att fängelse är normalpåföljden.

HD har nyligen i olika rättsfall (NJA I 1990 s. 84 II och HD:s dom den 12 september 1990, DB 23) tagit upp frågan om straffmätning vid misshandel av normalgraden. Båda fallen gäller oprovocerad misshandel på nöjesställen. I det första fallet dömdes gärningsmannen till villkorlig dom jämte böter. I det andra till fängelse.

Våldskommissionen anser att rättsfallet NJA I 1990 s. 84 II kan ge domstolarna uppfattningen att icke frihetsberövande påföljd är normalpåföljden vid misshandel av normalgraden. En sådan uppfattning strider mot vad riksdagen vid upprepade tillfällen och senast år 1988 anfört. På grund härav och då det av rättsfallen att döma råder delade meningar inom HD i frågan, bör genom en

lagändring förhållandena klarläggas. Våldskommissionen föreslår därför att 30 kap. 4 § brottsbalken ändras i detta syfte.

3.8 Utlänningars och invandrares brottslighet

3.8.1 Vad statistiken visar

Först ett påpekande: När svenskar i gemen talar om utlänningar menar de såväl utländska medborgare som personer som är födda i utlandet och som fått svenskt medborgarskap eller som är barn till sådana personer. Svenskens definition av en utlänning är således närmast "av utländsk härkomst". Undersökningar om utlänningars brottslighet har däremot i allmänhet inskränkts till dem som är utländska medborgare. Dessa kan urskiljas i kriminalstatistiken, som också ger en uppdelning på kyrkobokförda och ej kyrkobokförda. Brottsligheten bland dem av utländsk härkomst som är svenska medborgare kan inte utläsas av tillgänglig statistik. Då man i officiella sammanhang redovisar uppgifter om invandrares brottslighet bygger dessa således på brottsligheten bland utländska medborgare. Brottsligheten i Sverige bland människor av utländsk härkomst är därför annorlunda än den bild statistiken ger.

Den senaste samlade rapporten om utlänningars brottslighet publicerades av BRÅ i juni 1983 (BRÅ Rapport 1983:4 *Utlänningarna och brottsligheten*). Slutsatsen i rapporten var att invandrarna lagförs dubbelt så ofta som svenskarna, att invandrarna är ännu mer överrepresenterade när det gäller de grövre brotten och att de utländska medborgarna utgör en femtedel av alla som tas in på kriminalvårdsanstalt. Av senare statistik (t.ex. SCB:s PM 1990:10 *Utländska medborgare i kriminalstatistiken*, 1989) framgår att de utländska medborgarnas andel bland för brott lagförda personer legat på omkring 15 % under hela 1980-talet. Av de lagförda gärningsmännen var följande procent utländska medborgare:

	1987
Mord och dråp	28 %
Misshandel	15 %
Våldtäkt	35 %

	1987
Snatteri	23 %
Stöld	16 %
Rån	22 %
Mened	20 %
Varusmuggling	40 %
Grovt narkotikabrott	31 %

Nedanstående tabell visar totala antalet lagförda personer (svenska och utländska medborgare) för vissa grova brott samt andelen utländska medborgare av dessa.

	Mord/dråp		Våldtäkt		Rån	
År	Antal	% utl. medb.	Antal	% utl. medb.	Antal	% utl. medb.
1966	49	33	86	28	221	23
1972	54	33	100	29	361	22
1976	86	19	102	30	433	15
1982	110	33	116	36	427	22
1986	133	25	156	34	508	22
1987	99	28	118	35	424	22
1988	129	14	159	36	493	21
1989	97	34	165	44	451	27

Källa: SCB Promemoria 1990:10

År 1989 var 21 % av de intagna i de svenska fängelserna utländska medborgare.

Uppgifterna skall jämföras med att utlänningarna utgör ca 5 % av samtliga innevånare i Sverige.

De utländska medborgarnas överrepresentation gäller även socialtjänsten och andra områden. På de särskilda ungdomshemmen (tidigare ungdomsvårdsskolorna) utgör invandrarungdomar en stor

del av de intagna. Från kvinnojourerna rapporteras om en kraftig överrepresentation av invandrarkvinnor som offer för misshandel och sexuella övergrepp. En femtedel av alla offer för mord, dråp och misshandel med dödlig utgång är utländska medborgare. Det står klart att bland andra generationens invandrarungdomar återfinns en anmärkningsvärt stor del av storstädernas ungdomsbrottslingar. Till bilden hör att många invandrargrupper som anlänt under 1980-talet, trots god tillgång på arbeten, har en påfallande svag anknytning till arbetsmarknaden. De uppvisar dessutom ett allt större socialbidragsberoende.

3.8.2 Orsaker

Man kan spekulera i orsakerna till denna dystra bild. Många förnekar att bilden är dyster och hävdar att invandrarnas brottslighet är ett marginellt kriminalpolitiskt problem. Våldskommissionen anser för sin del att man måste diskutera problemet öppet och undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas. En viktig sådan åtgärd är att omedelbart kartlägga hur invandrarnas brottslighet ser ut. BRÅ har sedan länge planerat en sådan undersökning. Den har nyligen inletts. Det är angeläget att den genomförs så snabbt som det är möjligt. Först när man kan se statistiken uppbruten på olika nationaliteter och när den omfattar alla personer av utländsk härkomst kan man närmare analysera orsakerna till invandrarnas brottslighet. Det är också angeläget att planerad forskning om invandrares levnadsvillkor och boendemiljöer kommer till stånd.

I avvaktan på resultatet från en sådan analys måste emellertid andra åtgärder diskuteras. Anledningen till detta är att situationen faktiskt är alarmerande. Brottsbilden vad gäller våldsbrottsligheten har delvis förändrats under senare år. Inslaget av invandrare är stort såväl när det gäller offer som gärningsmän till våld. Detta gäller särskilt den grova våldsbrottsligheten. En mycket stor andel av det dödliga våldet utspelas i invandrargrupper. Det är uppgörelser i kriminella kretsar och politiska tvister mellan eller inom grupper av invandrare. Det är familjetragedier i utländska relationer. Ett annat nytt inslag, som börjat synas allt mer, är bråk mellan invandrare och grupper av svenska kriminella.

I justitiedepartementets rapport (Ds 1990:3) *Kartläggning av våldtäktsbrotten* diskuteras (s. 63) tänkbara förklaringar till den

utomordentligt kraftiga överrepresentationen av utländska gärningsmän när det gäller våldtäkt. De förklaringar som ofta anförts i debatten, nämligen kulturella konflikter eller motsättningar, avvisas där och det av följande skäl. För det första kommer de utländska gärningsmännen från många och helt olika länder. De täcker ett brett kulturellt spektrum och det är inte lätt att finna någon gemensam kulturell faktor som förenar dem. För det andra är våldtäkt ett brott som man ser mycket allvarligt på i nästan alla länder på vår jord. Den inhemska lagstiftningen för många av de utländska gärningsmännen torde vara betydligt strängare än den svenska. För det tredje är det utomordentligt små andelar av de utländska männen som faller offer för den påstådda kulturella motsättningen. Det är ju i absoluta tal mycket få utländska män som begår våldtäkt (år 1988 var det 58 personer). Det stora flertalet utländska män (ca 200 000 män) begår inte våldtäkt.

Vad nu sagts om våldtäkt torde även gälla i fråga om annan grov våldsbrottslighet, som mord, dråp, grov misshandel och rån. Andra förklaringar än kulturella motsättningar måste således sökas. En sådan skulle kunna vara att bland det stora flertalet skötsamma invandrare ryms personer med speciell social och kriminell belastning. Det är exempelvis belagt att det i slutet av 1970-talet skedde en selektiv utvandring från Finland till Sverige av grupper med kriminellt förflutet. På motsvarade sätt kan man anta att socialt utslagna eller kriminellt belastade personer sökt sig till Sverige från andra länder.

En annan förklaring - som kanske främst har giltighet för andra generationens invandrare - är att invandrarna har övertagit negativa livsmönster från svenskar i deras närmiljö. Konkret uttryckt: Invandrarungdomar i Rinkeby, Bergsjön och Rosengård har påverkats av utslagna och kriminella svenskar i dessa områden och försöker efterlikna dessa.

Det går inte heller att bortse från möjligheten av att rasism och främlingsfientlighet är mer utbredd i Sverige än vi i allmänhet tror. Invandrarnas brottslighet kan i vissa fall vara en reaktion mot den fientlighet de möter från svenskar. De villkor under vilket invandrare lever - inbegripet fientligt bemötande från omgivningen - kan utgöra grogrund för kriminalitet och socialt utanförskap. Särskilt utsatta är naturligtvis unga pojkar som hånas

för sitt ursprung. Risken att de vill hämnas på enskilda och på samhället i stort är uppenbar.

3.8.3 Våldskommissionens överväganden

Våldskommissionen anser - oavsett orsakerna till kriminaliteten- att statistikuppgifterna om invandrarnas brottslighet är oroande. Det är viktigt att värna om den stora majoriteten av invandrare som är skötsamma och som avhåller sig från brott. Denna majoritet kommer att utsättas för allt större påfrestningar om de kriminella invandrarna inte stoppas. Dels till följd av att det ofta är invandrare som är offer för andra invandrares brottslighet, dels till följd av att svenskarna kommer att ta avstånd från alla invandrare. Det är också en påtaglig risk att man inom olika etniska grupper får olämpliga föredömen. Ungdomar inom gruppen kan förledas att välja kriminalitet som försörjningsstrategi.

Utlänningslagen

Det är inte är någon självklar rättighet för en utländsk medborgare att vistas i Sverige. Utlänningslagen bygger också på detta synsätt. Det krävs särskilt uppehållstillstånd för en utomnordisk medborgare att vistas i Sverige mer än tre månader. En utländsk medborgare får utvisas ur Sverige om han döms för ett brott som kan leda till fängelse i mer än ett år. Han får dock utvisas endast om det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att fortsätta med brottslig verksamhet här i landet eller om brottet är sådant att han inte bör få stanna kvar. Som ytterligare begränsningar för utvisning på grund av brott gäller att domstolen, när den överväger utvisning, skall ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt hur länge han vistats i Sverige. En utländsk medborgare som har vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst två år eller som varit bosatt i Sverige sedan minst tre år får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och som har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här.

Reglerna för utvisning av utländska medborgare och i synnerhet av flyktingar är således restriktiva. De bygger också delvis på konventioner som Sverige anslutit sig till. Våldskommissionen har från invandrarverket erfarit att reglerna tillämpas på olika sätt i landet. Det beror ofta på åklagaren om frågan om utvisning aktualiseras i brottmålet. En varierande praxis hos domstolarna har också iakttagits. Under 1970- och 1980-talet har, samtidigt som invandrarnas kriminalitet ökat, skett en kraftig nedgång av antalet utvisningar.

Våldskommissionen anser mot denna bakgrund att regelsystemet och dess tillämpning bör ses över. Ett syfte med en sådan översyn är att undersöka hur reglerna har tillämpats och i vilken mån de lämnar utrymme för godtycke och olikformig rättsskipning. Vidare bör övervägas att göra det lättare att utvisa kriminella utlänningar. Våldskommissionen anser att hänsynen till kriminella personer inte får gå före hänsynen till vanliga människors trygghet. Det är bättre att kriminella utlänningar utvisas än att det uppstår krav på längre påföljder eller mindre human kriminalvård.

Svenskt medborgarskap

I sammanhanget bör en närliggande fråga beröras. En svensk medborgare kan inte utvisas. Detta är självklart. Vad som däremot kan ifrågasättas är det förhållandet att ett svenskt medborgarskap inte kan upphävas trots att det erhållits på falska uppgifter. Rättsläget är således sådant att en utlänning som erhållit svenskt medborgarskap under falsk identitet och med falska uppgifter om sin person och därefter begår brott, inte kan berövas sitt medborgarskap och därmed inte kan utvisas. Terroristlagstiftningskommittén ansåg i betänkandet (SOU 1989:104) *Terroristlagstiftningen* s. 225 - 227 att detta var ett problem av sådan vikt att det borde tas upp till behandling av regeringen. Det påpekades att gällande folkrättsliga regler inte torde utgöra hinder mot att beröva någon sitt medborgarskap, när det erhållits genom osanna uppgifter.

Våldskommissionen delar uppfattningen att problemet måste lösas. Det ankommer på regeringen att i lämpligt sammanhang överväga frågan närmare.

Utländska medborgares tidigare vandel

När en utlänning kommer till Sverige sker i praktiken ingen prövning av hans tidigare vandel. Vare sig vid visering, prövning av frågan om uppehållstillstånd eller vid asylprövningen kontrolleras förekomsten av missbruk eller brottslighet. Inte heller tycks dokumenterad brottslighet eller asocialitet under väntan på uppehållstillstånd på en förläggning beaktas i tillståndsärendet. Vidare kan genom den utbredda förekomsten av asylsökande utan identitets- eller resehandlingar kriminella element, även terrorister, etablera sig i Sverige under falskt namn. Först i samband med att en utländsk medborgare ansöker om svenskt medlemskap sker en prövning av hans vandel.

Våldskommissionen anser att såväl reglerna i utlänningslagen som lagens praktiska tillämpning bör ses över i syfte att öka möjligheterna att hindra kriminella utlänningar från att komma till Sverige. Det är svåra avvägningar som måste göras mellan önskemålet att hjälpa förföljda människor att få en fristad i Sverige och önskemålet att skydda innevånarna i Sverige från brottslighet. Man skall också komma ihåg att nordiska medborgare står för en stor del av de utländska medborgarnas brottslighet. Nordiska medborgare genomgår inte någon inresekontroll. Åtgärder som riktar sig mot utländska medborgare får därför en begränsad effekt på kriminaliteten.

Det är möjligt att den inledda förskjutningen av flyktingpolitiken från okontrollerad invandring till mottagande av kvotflyktingar kommer att ge ökade möjligheter till kontroll av invandrarna. Det bör emellertid understrykas att utlänningslagen inte heller när det gäller denna kategori flyktingar uppställer något krav på god vandel. Det är därför lämpligt att frågan om vilka krav i fråga om vandel som bör ställas på invandrare till Sverige blir föremål för debatt och övervägande och att resultatet av dessa överväganden kommer till uttryck i utlänningslagen.

Våldskommissionen vill för egen del förorda att det uppställs krav på en god vandel hos den som önskar stanna i Sverige. Vi måste ha ett system som förhindrar att Sverige blir en fristad för terrorister och andra kriminella.

Åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet

De förslag som våldskommissionen nu presenterat har som utgångspunkt att en förklaring till i vart fall den grova kriminaliteten bland invandrare är att det sker en selektiv invandring av redan kriminella eller socialt svårintegrerade människor. Som vi tidigare påpekat är detta inte den enda förklaringen till invandrarnas överrepresentation när det gäller brottslighet. Våra förslag inskränker sig därför till att avse krav på forskning och ytterligare utredningsinsatser. Det är viktigt att frågorna om invandrares brottslighet blir föremål för en öppen debatt. Vi vill också markera att vår egen uppfattning är att kriminella utlänningar skall hindras att komma till Sverige och att de utländska medborgare som begår brott i Sverige skall utvisas.

Därmed inte sagt att inte andra åtgärder måste vidtagas för att hindra uppkomsten av kriminalitet bland invandrare. Vi tror att överrepresentationen av brottslingar bland unga invandrare av andra generationen till en del kan förklaras dels av att de vuxit upp i bostadsmiljöer där det bor många utslagna människor, dels av att de är utsatta för olika former av rasism. Vi möter här en annan sida av den bild massmedia och samhällsdebattörer i en missriktad välvilja förmedlar av invandringen: samtidigt som man bagatelliserar invandrares kriminalitet framställer man rasismen och främlingsfientligheten som undantagsföreteelser. Det finns enligt vår mening mycket som tyder på att främlingsfientligheten är mer utbredd än man tror. Bl.a. tyder undersökningar om invandrares umgänge med svenskar och invandrares deltagande i arbetslivet på detta.

Rasism och främlingsfientlighet måste bekämpas med kraft. Det krävs massiva insatser från samhällets sida för att förändra människors attityder gentemot invandrare. Förändringsarbetet är inte gjort i en handvändning. Det måste pågå under lång tid och beröra alla samhällssektorer. En förutsättning för förändring är att en fri debatt kan föras om invandrarpolitiken och om invandrare. Om samhällets behandling av invandrare inte stämmer överens med vanligt folks uppfattning, ökar främlingsfientligheten. Människorna i Sverige har en motvilja mot särbehandling av invandrare. De har också den bestämda uppfattningen att arbetsföra skall arbeta och att man skall ta seden dit man kommer. Exempel på företeelser inom svensk invandrarpolitik som ofta kritiseras är förbudet för

asylsökande att arbeta och rätten till gratis hemspråksundervisning. Våldskommissionen kan inte här ange några lösningar. Vi vill emellertid bestämt förorda en öppen debatt och en beredskap att ompröva företeelser som kan utgöra grogrund för rasism.

Invandrarnas organisationer

Utvecklingen av invandrarnas brottslighet och kriminalitet innebär påfrestningar på den skötsamma majoriteten av invandrare. Det är därför angeläget att invandrarnas organisationer mobiliseras i kampen mot våld och annan kriminalitet. På många håll i landet pågår ett fruktbart samarbete mellan polis, socialförvaltning och invandrarorganisationer. Samhället, som stödjer organisationerna genom statsbidrag, bör se till att deras medverkan i det brottsförebyggande arbetet utvecklas ytterligare. De etablerade invandrarorganisationerna bedriver i dag i allmänhet ingen uppsökande verksamhet. Inte heller vänder de sig till personer med sociala problem. Detta hänger delvis ihop med att organisationerna fortfarande befinner sig i uppbyggnadsstadiet, men också på att organisationerna anser sig ha andra roller att spela. Enligt våldskommissionens mening bör det övervägas att genom villkor vid statsbidragsgivningen stimulera organisationerna att hjälpa till i kampen mot droger, våld och annan kriminalitet.

En annan utveckling, som bör främjas, är rekryteringen av invandrarungdomar till arbeten inom polis- och rättsväsende och inom socialtjänsten. Härigenom kan kampen mot kriminalitet och asocialitet berikas med kunskap om och erfarenhet av invandrares förhållanden och synsätt.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser våldskommissionen

- att förbättrad statistik beträffande invandrares kriminalitet skall tas fram,
- att forskning om invandrares levnadsförhållanden och om orsakerna till invandrares kriminalitet skall komma till stånd,

- att reglerna om utvisning på grund av brott bör ser över,
- att ett svenskt medborgarskap som erhållits på grundval av falska uppgifter skall kunna upphävas,
- att det införs ett krav på god vandel av den utlänning som söker uppehållstillstånd i Sverige,
- att invandrarnas organisation bör engageras i kampen mot våld och annan kriminalitet,
- att rasism och främlingsfientlighet måste motverkas och
- att invandrarungdomar bör uppmuntras att ta arbeten inom polis- och rättsväsende och inom socialtjänsten.

3.9 Lokalt samarbete mot brott

Brottsförebyggande arbete bedrivs inom många olika verksamhetsområden. Som exempel kan anges rättsväsendet, polisen, socialtjänsten, hälso- och sjukvården, skolan och arbetsmarknaden. Arbetet utförs på många olika nivåer; centralt, regionalt och lokalt. Även organisationer och företag är involverade. Ett framgångsrikt arbete förutsätter ändamålsenligt uppbyggda organisationsformer och fungerande samverkan mellan olika myndigheter och andra organ.

På skilda håll i landet prövas olika organisationsformer och olika former för samverkan. I det följande tas upp frågor rörande lokala brottsförebyggande organ.

Enligt våldskommissionens direktiv är ett nyckelord i det brottsförebyggande arbetet samverkan. Tyngdpunkten i arbetet måste ligga lokalt. Det är de många enskilda människornas insatser - i familjen, i skolan, i folkrörelser, i andra organisationer, hos myndigheter - som avgör om våldet skall kunna hållas tillbaka. Mot denna bakgrund ges åt kommissionen uppdraget att följa upp och utveckla det samverkansprojekt som initierades år 1984 och som kallades (Ds Ju 1985:5) *Lokalt samarbete mot brott.*

Projektet Lokalt samarbete mot brott

I november 1984 anordnade justitiedepartementet överläggningar om det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå. Representanter för olika myndigheter, folkrörelser och näringslivet deltog. I rapporten (DsJu 1985:5) Lokalt samarbete mot brott har överläggningarna dokumenterats. Överläggningarna ledde till att rikspolisstyrelsen bildade en samarbetsgrupp - Centrala Samordninggruppen - med representanter för olika myndigheter och intressegrupper. Samordningsgruppens uppgift är att planera och samordna centrala och lokala brottsförebyggande aktiviteter. Vid rikspolisstyrelsen finns en central projektgrupp som under namnet "Samverkan mot brott" leder arbetet. Verksamheten under åren 1985 - 1989 har redovisats i rikspolisstyrelsens rapporter 1987:11 och 1990:1.

Av rapporterna framgår att det i flertalet polisdistrikt har bildats lokala samarbetsgrupper. De lokala samarbetsgrupperna har fått stöd och idéer från den centrala projektgruppen. Bl.a. har regionala samverkanskonferenser genomförts.

Projektet "Samverkan mot brott" avser i första hand den s.k. vardagsbrottsligheten, dvs. bostadsinbrott, bilinbrott, skadegörelse samt stöld och rån i butik. Under år 1988 har två nya brottsområden tagits upp, nämligen våld och häleri.

Inom projektet har man lyckats engagera olika intressenter inom bostadssektorn, säkerhetsbranschen, bilbranschen, försäkringsbranschen och handeln. I samråd med dessa har olika lokala brottsförebyggande verksamheter genomförts. Verksamheterna har ofta resulterat i minskad brottslighet i de områden där de genomförts. Exempel på sådana projekt är Linköpingspolisens projekt "Operation samverkan mot bostadsinbrott", Stockholmspolisens projekt "Riktad polisinsats i Akalla, Arlandapolisens projekt mot bilinbrott och Värnamopolisens projekt angående stölder i butik, "Gislavedsprojektet".

Rikspolisstyrelsens projekt "Samverkan mot brott" skall fortsätta. Åtgärderna skall inriktas särskilt på ungdomar i riskzonen för kriminalitet. Lokala samverkansprojekt med denna inriktning skall stödjas av den centrala samordningsgruppen.

Friare arbetsformer inom polisen

Genom 1984 års polisreform har förutsättningarna för det lokala brottsförebyggande arbetet förändrats. Genom politiskt tillsatta polisstyrelser och en friare disposition av resurserna kan polisiära insatser smidigare styras till ändamål som ter sig särskilt angelägna inom ett visst område.

I prop. 1989/90:155 om förnyelse inom polisen föreslås med verkan från den 1 januari 1991 ett ökat lokalt självbestämmande. De riktlinjer för polisens arbete som dras upp i propositionen går bl.a. ut på att verksamheten bör bli mer preventivt inriktad. Särskild uppmärksamhet måste ägnas, förutom åt ungdomar i riskzonen, åt vaneförbrytare och andra som svarar för en förhållandevis stor del av brottsligheten. I syfte att stärka medborgarinflytandet över den lokala polisverksamheten och för att öka engagemanget i polisfrågor på lokal nivå skall polismyndigheterna få möjlighet att inrätta en eller flera polisnämnder för att under den lokala polisstyrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet, som styrelsen bestämmer. Det har också framhållits vikten av att på andra sätt förstärka medborgarinflytandet inom polisen, t.ex. genom politiska samrådsorgan.

På många håll i landet finns exempel på olika former av samrådsorgan inom polisens verksamhetsområde. I Umeå finns ett utvecklat och framgångsrikt samrådsförfarande. År 1985 bildades Umeå Brottsförebyggande Råd (UME-BRÅ). Rådet består av en ledamot från polisstyrelsen, polismästaren, ordföranden i socialnämnden, socialchefen, ordföranden i skolstyrelsen, skoldirektören och ett kommunalråd. Genom rådets sammansättning anses det vara lätt att fatta snabba beslut. Under rådet finns det ett stort antal samverkansgrupper. Arbetet med dessa grupper initieras och administreras av den brottsförebyggande enheten hos polisen. Samverkansåtgärderna har lett till att brottsutvecklingen har bromsats upp. Åtgärder som riktats mot den mest brottsbenägna gruppen har minskat dess aktivitet och nyrekryteringen till gruppen.

3.9.1 Våldskommissionens överväganden

Lokala brottsförebyggande organ

Det finns ett stort intresse bland allmänheten för lokala åtgärder som gör liv och egendom säkrare. Erfarenheterna visar att handeln, företagarorganisationer, försäkringsbolag och bostadsföretag gärna medverkar i det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå. Fackliga organisationer, nykterhetsrörelsen och andra folkrörelser, föreningar och religiösa samfund deltar ofta i verksamheter som kan minska våld och skadegörelse.

Huvudansvaret för det brottsförebyggande arbetet i kommunen har polisen. Socialtjänsten, skolan och arbetsmarknadsmyndigheterna medverkar direkt eller indirekt i arbetet.

I nästan alla kommuner bedrivs någon form av samarbete myndigheterna emellan. Samarbetet bygger ofta på 1970 års cirkulär (SFS 1970:513), om intensifierat samarbete mellan socialtjänsten, skola och polis, men ser olika ut i de olika kommunerna. På de flesta håll förekommer en brottsförebyggande samverkan som går in på betydligt fler områden än som förutsattes i cirkuläret.

En viktig förutsättning för att lyckas med det brottsförebyggande arbetet är att många myndigheter, förvaltningar, föreningar och enskilda medverkar aktivt. Projekt i bl.a. Stockholm, Linköping och Umeå har visat att det är möjligt att minska brottsligheten genom gemensamma åtgärder. För att kanalisera det engagemang som finns och för att få till stånd ett samarbete bör det på flera håll skapas organ som tar sikte på generella brottsförebyggande åtgärder. Det viktiga är att det inom varje kommun och, i större kommuner, kommundel skapas ett organ som är tydligt för kommuninnevånarna och som har kompetens och förmåga att driva det brottsförebyggande arbetet. Här skall inte närmare anges hur det skall se ut. Det är emellertid naturligt att polisen och socialtjänsten bildar kärnan i verksamheten. I övrigt kan det se ut hur som helst beroende på de lokala problem och den struktur som för tillfället finns i kommunen eller kommundelen.

Gatuvåld och tillgreppsbrott är koncentrerade till storstäderna. Det kan antas att lokala brottsförebyggande organ där kan ha särskilt

stor betydelse om de inrättas stadsdelsvis eller vaktdistriktsvis efter varje områdes speciella förutsättningar och problem. I kommuner med kommundelsnämnder skulle de på ett naturligt sätt kunna knytas till dessa. Härigenom borde det finnas goda förutsättningar att bedriva ett lokalt brottsförebyggande arbete i samråd med enskilda, företag, organisationer och föreningar i kommundelen.

Den allt friare kommunala nämndindelningen och övergången på olika håll till kommundelsnämnder innebär också att samarbetet mellan polis, socialtjänst, skola och andra förvaltningar kan organiseras på andra sätt än tidigare.

Uppgifter för samarbetsorganet

Våldet är en angelägenhet för alla. Det är de enskilda människornas inställning och insatser som ytterst är avgörande. Många människor vill hjälpa till. De vet emellertid inte på vilket sätt de bäst kan vara till nytta. De vet inte heller vart de kan vända sig. Inte bara enskilda människor vill hjälpa till. Människor i företag och föreningar vill gärna inom företagets eller föreningens ram göra en insats mot våldet. De är ofta villiga att bidra ekonomiskt till någon våldsförebyggande aktivitet.

Brottsofferjourerna och kvinnojourerna bygger på frivilligt arbete av engagerade människor. Det finns också på många håll olika aktiviteter mot våld och mot droger. Det kan emellertid vara svårt för den enskilde att hitta dessa och att finna en plats för sin egen insats.

Ett lokalt brottsförebyggande organ skulle här kunna spela en viktig roll. Det kan utgöra en naturlig och känd kontaktpunkt för enskilda, företag och organisationer som vill göra en insats. Detta organ kan t.ex. inspirera enskilda att starta brottsförebyggande verksamheter av olika slag i bostadsområdena, exempelvis neighbourhood watch. Organet skall också kunna förmedla kontakt med andra etablerade föreningar, t.ex. brottsofferjourer eller grupper som "Vuxna på stan". Det kan också ta emot medel från företag och enskilda och se till att medlen används till något brottsförebyggande ändamål, t.ex. en drogfri aktivitet för ungdom.

En viktig uppgift för det lokala brottsförebyggande organet är att förmedla och sprida kunskap om olika brottsförebyggande insatser. Det kan gälla hur allmänheten kan skydda sig mot egendomsbrott genom egna åtgärder, t.ex. märkning av ägodelar och bättre dörrar och lås. Det kan också gälla hur den fysiska miljön bäst bör utformas för att våldsbrott skall undvikas. Det brottsförebyggande organet kan här göra trafikplanerare, butiksägare och restaurangägare uppmärksamma på vikten av god belysning och insyn på platser där många människor samlas.

Det brottsförebyggande organet kan samordna kampanjer och åtgärder när särskilda problem kan iakttas i kommunen eller kommundelen. Det bör ha goda förutsättningar att tidigt uppmärksamma missförhållanden eller ungdomsgrupper som är på väg mot kriminalitet eller missbruk. Att tidigt upptäcka ungdomar i riskzonen är mycket viktigt i det brottsförebyggande arbetet. En tidig upptäckt och tidigt insatta åtgärder har visat sig särskilt angelägna när det gäller ungdomar som håller på att hamna i ett socialt utanförskap. Socialtjänsten har här ett särskilt ansvar och bör kunna tillföra kunskap om vilka grupper av ungdomar och vilka enskilda ungdomar som bör uppmärksammas. Det brottsförebyggande organet bör kunna samordna de insatser för den unge, som behövs från t.ex. socialtjänsten, skolan eller arbetsmarknadsmyndigheter. Gemensamma aktiviteter i samband med luciafirande, skolavslutningar och liknande tillfällen kan samordas av det brottsförebyggande samarbetsorganet.

Även kampanjer och åtgärder mot särskilda företeelser kan initieras eller samordnas av organet. Det kan gälla langning av sprit och narkotika, klotter eller väskryckning.

Inom ett lokalt brottsförebyggande organ kommer att finnas goda kunskaper om området och utvecklingen av detta. Genom dess sammansättning kan det få intryck och information från olika håll. Organet har därför goda möjligheter att snabbt förmedla information om behov av insatser mellan olika förvaltningar och myndigheter.

En naturlig uppgift för ett lokalt brottsförebyggande organ är att kartlägga brottsligheten och missbruksproblemen i kommunen eller kommundelen. En annan angelägen uppgift är att kartlägga de brottsliga individerna och nätverken och att ingripa mot dessa. Det

är väl främst genom dessa uppgifter som de föreslagna lokala brottsförebyggande organen skulle skilja sig från de olika samrådsorgan som i dag finns i kommunerna. Man kan anta att det kommer att resas invändningar från vissa håll mot att operativt inriktad brottsförebyggande verksamhet drivs tillsammans med socialtjänst och andra myndigheter. Kritik kan också anföras ur vårdideologisk synvinkel. I sådana här sammanhang brukar ju ibland hävdas att sociala myndigheter inte skall ingå i kontrollerande verksamheter.

Det förefaller emellertid som slöseri med resurser att inte ta till vara alla krafter i arbetet mot våldet. En samlad front mot våldet kräver insatser från olika samhällsorgan, inte bara från polisen. Inom socialtjänsten finns kunskaper om ungdomar i farozonen och om missbrukare. Dessa kunskaper måste utnyttjas i det brottsförebyggande arbetet. Den nyligen tillsatta utredningen om det allmännas insatser vid brott av unga har fått i uppgift att bl.a. undersöka om förutsättningarna för samarbetet mellan polis och socialtjänst kan förbättras. Utredningen skall särskilt överväga om gällande föreskrifter för uppgiftsutbyte och annat samarbete mellan de berörda myndigheterna är ändamålsenligt utformade.

Forskning visar att vissa individer svarar för en mycket stor del av brottsligheten i en kommun. Det är ofta fråga om missbrukare som ägnar sig i första hand åt egendomsbrott, men som också har nära att ta till våld. Kartläggning, övervakning och frekventa tillslag mot dessa vanekrimininella skulle minska deras aktivitet och öka medborgarnas trygghet och välfärd. När det gäller ungdomar har det visat sig att insatser mot de mest brottsaktiva och ledande personerna påverkar inte bara deras egen brottslighet, utan även brottsligheten hos de ungdomar som ingår i kretsen kring ledaren. Det är därför mycket viktigt att kartlägga hur de kriminella grupperna ser ut i kommundelarna och vilka roller de olika medlemmarna spelar Omhändertagande av de mest brottsaktiva bör kombineras med satsningar på de övriga ungdomarna. Dessa måste erbjudas stöd och hjälp i form av utbildning, arbete eller behandling mot missbruk. I det lokala brottsförebyggande organet kan olika myndigheters, organisationers och enskildas resurser tas till vara i detta arbete. Det är emellertid klart att polisen måste spela en aktiv och ledande roll när det gäller det operativa arbetet.

I detta sammanhang vill kommissionen framhålla vikten av att olika myndigheter antar en *gemensam policy* vad gäller behandlingen av unga lagöverträdare. Ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete kräver en gemensam syn på problemen och ett fast och likartat uppträdande gentemot de unga.

En annan uppgift som faller sig naturlig för ett brottsförebyggande lokalt organ är att vara mottagare av medel och sponsorsbidrag till brottsförebyggande insatser av föreningar och enskilda. Det kan gälla hjälp med att ta fram informationsmaterial till bidrag för någon angelägen fritidssysselsättning för ungdomar i kommundelen.

Sammanfattningsvis kan bland samarbetsorganets uppgifter nämnas följande:

- att utgöra en kontaktpunkt för enskilda, företag och organisationer som vill göra en insats,
- att förmedla kunskap om brottsförebyggande insatser, t.ex. vid detaljplanering av den fysiska miljön,
- att samordna kampanjer och åtgärder när särskilda problem kan iakttas i kommunen eller kommundelen,
- att snabbt förmedla information om behov av insatser mellan olika förvaltningar och organ samt
- att kartlägga brottsligheten och problemen i kommunen eller kommundelen och kartlägga de brottsliga individerna och nätverken.

Organisationen

Det har framhållits ovan att formerna för det lokala brottsförebyggande organet bör få variera efter olika lokala förhållanden. Det är dock naturligt att polisen, socialtjänsten och skolan bildar kärnan i verksamheten. Andra förvaltningar och organ som kan ingå är fritidsnämnd, arbetsförmedling, hälso- och sjukvården, alkohol- och narkomanvårdskliniker, skyddskonsulentorganisationen och kanske även försäkringskassan. Folkrörelser och föreningar bör knytas till det brottsförebyggande organet, liksom företrädare för

bostadsföretag, fackliga organisationer, försäkringsbolag, handel och näringsliv.

Mot bakgrund av huvudsyftet med verksamheten - brottsförebyggande arbete - bör polisen ha ansvaret för att verksamheten kommer igång. Det är naturligt att den byggs upp kring kvarterspolisorganisationen, där det finns en sådan, eller vaktdistrikten.

En uppbyggnad kring kvarterspolisorganisationen skulle medföra att kvarterspolisen blev mer synlig för medborgarna. Polisen har en trygghetsskapande funktion och det är därför viktigt att polisen finns bland människorna i bostadsområdena. Arbetet i det lokala brottsförebyggande organet är helt i linje med önskemålet att en större del av polisresurserna skall tas i anspråk för den preventiva verksamheten. Ett brett förebyggande polisarbete som är förankrat bland medborgarna och är synligt för dem ger på sikt bäst resultat när det gäller att komma till rätta med gatuvåld, ungdomsbrottslighet, skadegörelse och trafikbrott.

Att det lokala brottsförebyggande organet bygger på samarbete mellan polisen och invånarna i ett kvarterspolisområde gagnar demokratin genom att människors medbestämmande över sin egen situation ökar och avståndet mellan "överhet" och medborgare minskar.

Det ankommer inte på våldskommissionen att avgöra hur samordning och samverkan skall organiseras lokalt. Det går inte heller att fastställa en generell modell för det. Förutsättningarna varierar från kommun till kommun. Det är därför angeläget att rikspolisstyrelsen fortsätter med den centrala samordningsgruppens verksamhet. Den går bl.a. ut på att ge exempel på olika lösningar och redovisa lokala initiativ. Den centrala samordningsgruppen har gett de lokala polismyndigheterna stöd i regionala konferenser. Avsikten är att samverkansaktiviteter skall fortgå och intensifieras ytterligare.

Vissa av de uppgifter som vi anser att det lokala brottsförebyggande organet skall utföra kräver att polisen tillförs en kompetens som den i dag saknar. Uppgifterna att förmedla kunskap om brottsförebyggande insatser vid detaljplanering av den fysiska miljön och att kartlägga brottslighet, brottsliga individer och nätverk kräver speciell kunskap. Likaså uppgiften att samordna och

utvärdera lokala kampanjer mot delar av brottsligheten. En sådan kompetens finns inom BRÅ. BRÅ bör därför enligt vår mening ges i uppdrag att hjälpa till att bygga upp de lokala brottsförebyggande organen så att dessa kan utföra de uppgifter som vi föreslagit i det föregående. Inom BRÅ finns i dag en sådan kompetens att BRÅ kan utbilda professionella brottsförebyggare åt polisen. Det närmare innehållet i en sådan utbildning och organisationen av utbildningsinsatserna bör utredas vidare av BRÅ.

Våldskommissionen vill i detta sammanhang framhålla idén med kvarterspoliser eller områdespoliser som de kallas på vissa håll. På flera platser i landet finns det en väl fungerande kvarterspolis som betyder mycket för det brottsförebyggande arbetet. Det pågår också i många polisdistrikt en utveckling av kvarterspolisens arbetsuppgifter. Från att ha varit av renodlad ordningspoliskaraktär innefattar de nu ibland också utredningsarbete som normalt utförs av kriminalpolisen.

Vi anser att det är angeläget att kvarterspolisens arbetsuppgifter utvecklas och att dess status inom poliskåren höjs. Det ställs onekligen stora krav på de poliser som skall tjänstgöra som kvarterspolis. De skall stå för utbildning och information i förskolor, skolor och fritidsgårdar. De skall dessutom kunna tjänstgöra som ordningspolis, kriminalpolis och i viss mån som trafikpolis. För detta krävs goda kunskaper, gott omdöme, stor människokännedom och ett ordentligt intresse för barns- och ungdomars levnadsförhållanden.

4 BROTTSOFFER

4.1 Det tidigare intresset för brottsoffer

Vetenskapen kriminologi uppstod i Europa under senare hälften av 1800-talet. Redan från begynnelsen fick denna forskning en mycket stark anknytning till de kriminalpolitiska myndigheter som man hade börjat bygga upp i många europeiska länder vid samma sekels början. Kriminologin blev en kriminalpolitisk hjälpvetenskap som skulle ge det straffrättsliga regelsystemet och dess kontrollapparat ett verklighetsanpassat och rationellt innehåll. Det finns för övrigt få samhälls- eller beteendevetenskaper - möjligen finns det ingen - där banden är så starka mellan forskningen å ena sidan och det politiska beslutsfattandet och den byråkratiska praktiken å den andra.

Ordet kriminologi betyder ordagrant läran om brottet och det vetenskapliga studiet av brottsligheten erbjuder förvisso många infallsvinklar; rättssociologiska undersökningar av straffsystemet, beskrivningar av brottsligheten som ett socialt fenomen, studier av gärningsmännen, av brottsoffren, av samspelet mellan dem osv.

Men verkligheten blev en annan. Nästan all forskning kom att handla om gärningsmännen och den inriktningen finns i allt väsentligt kvar ännu i dag. Kriminologin är starkt gärningsmannaorienterad.

Det kriminalpolitiska systemet

Det offentliga kriminalpolitiska systemet är historiskt och från grunden uppbyggt för att åtgärda brottsliga individer. Genom straff, hot om straff och kontroll skulle samhället se till att dess medborgare vandrade den smala vägen. Det kriminalpolitiska systemet skapades för att straffa, inte för att hjälpa, och det var definitivt inte till för att belöna dem som sköter sig. Den kriminalpolitiska formeln är därmed också given. Samhället och de enskilda brottsoffren skall skyddas genom att man ser till att

brottslingarna inte begår några brott. Och någon hjälp till brottsoffren utöver detta erbjuder man inte.

När västvärldens industristater började resa sina sociala välfärdssystem var det heller inte brottsoffren som man hade i åtanke. Man hade fullt upp med alla fattiga och sjuka. Brottsoffren var en marginalgrupp som dessutom tillhörde det kriminalpolitiska systemet. Den hjälp som de eventuellt kunde erbjudas inom social- och sjukvården var konstruerad för andra ändamål och andra behov.

Det är dessa ideologiska och materiella förutsättningar som genomsyrar den kriminologiska forskningen. Det lilla man kan läsa om brottsoffer i äldre kriminologiska studier, och det är aldrig smickrande och sällan medkännande, utgörs i regel av psykologiska betraktelser över samspelet mellan offer och gärningsmän vid vålds- och sexualbrott. Normalt tycks brottsoffren inte ha med saken att göra. De är varken kriminalpolitiskt eller kriminologiskt intressanta.

Genombrott för brottsoffren

Förr eller senare blåser förändringens vind och den här gången svepte den först över det vetenskapliga fältet. Låt vara att det utifrån brottsoffrens synvinkel främst kom att vara av akademiskt intresse. Under 1960-talet, när kriminologin hunnit bli närmare 100 år, började den tidigare inriktningen att ändras och studier av brottsoffren etablerades som en särskild gren av kriminologin, den s.k. viktimologin (efter engelskans victim, offer).

Det kriminalpolitiska genombrottet för brottsoffren kom dock att dröja ännu en tid. I Sverige kom det mot slutet av 1970-talet och det har en intressant bakgrund.

Under efterkrigstiden präglades den svenska kriminalpolitiken av krav på liberalisering och humanisering. Framför allt vad gällde åtgärderna mot våra kända lagöverträdare. För första gången ifrågasattes systemets legitimitet på allvar. Man krävde att påföljderna mildrades och att de frihetsberövande straffen ersattes med vård och behandling. Fångarna på våra anstalter skulle hjälpas

till att bli bättre människor. Straff var bara destruktivt och meningslöst.

I officiella kriminalpolitiska sammanhang kan man i dag få höra att brottsoffren glömdes bort i den vällovliga kampen för att förbättra villkoren för lagöverträdarna. Detta är inte sant. Man kan inte glömma bort något som man aldrig har tänkt på.

Så länge det kriminalpolitiska systemet bekämpade brottslingarna med all den hårdhet som historiskt kännetecknat detta system behövde man heller inte bekymra sig om att hjälpa offren på annat sätt. Vi får inte glömma bort att ännu i början av 1950-talet resulterade väsentliga andelar av de brottsanmälningar som gjordes i åtgärder mot gärningsmännen. Den hjälp man gav offren bestod ju av kampen mot lagöverträdarna och här var man fortfarande trovärdig.

Under 1960-talet ökade den anmälda brottsligheten kraftigt samtidigt som den uppklarade brottsandelen minskade. När man i detta läge från det offentliga kriminalpolitiska systemets sida började tala om behovet av att hjälpa brottslingarna blev det kritiskt. Sannolikt utan att veta varför ifrågasatte man därmed kanske den mest väsentliga grunden för det kriminalpolitiska systemets trovärdighet, dess närhet till det folkliga rättsmedvetandet.

Den första sprickan i muren fick vi mot mitten av 1970-talet och som ett resultat av den s.k. våldtäktsdebatten.

Radikala kvinnliga debattörer ställde frågan hur det kan komma sig att en våldtäktsman kan få hjälp av både läkare och psykolog samma dag som han hamnar i finkan. Medan hans offer själv får samla ihop sina sönderrivna kläder och släpa sig hem till ångesten och ensamheten i sin tomma lägenhet.

Det finns en ideologisk kärnfråga i det här sammanhanget. Nämligen den naturliga konflikten mellan gärningsmannen och hans offer. Allmänt välmenande kriminalpolitiska debattörer menar att denna motsättning egentligen inte existerar. Att det inte skulle finnas någon intressemotsättning mellan en human kriminalpolitik och en vilja att hjälpa brottsoffren, utan att samhället så att säga skulle kunna vara lika snäll mot båda.

I praktiken är detta ofta inte sant och från en känslomässig synpunkt och sett med offrets ögon är det i regel rena hånet. Vid de direkta brottsliga angrepp som plågar oss mest är det tyvärr ofta så trist att gärningsmannens vinst är offrets förlust. Och det är heller inte alltför djärvt att påstå att den humana kriminalpolitiken i vart fall inte lyckats övertyga den stora majoriteten av brottsoffer om att den också varit till hjälp för dem.

4.2 Faktorer som påverkar risken att utsättas för brott

Allmänt

Inom den kriminologiska forskningen har det varit känt sedan länge, och långt innan man började intressera sig speciellt för brottsoffren, att risken att utsättas för brott varierar kraftigt för olika individer och grupper. Det är en kunskap som man fick på köpet när man studerade hur brottslingarna och brottsligheten fördelade sig på olika befolkningskategorier och över olika områden.

Inom denna äldre och ofta socialpsykologiskt orienterade brottsforskning kunde man visa på mycket stora variationer i risken att utsättas för brott beroende på skillnader i boende (bostadsort, bostadsområde, typ av bostad), social och ekonomisk status, kön, ålder, ras etc.

När man inom den moderna kriminologin (i regel med sociologiska utgångspunkter) försökt förklara variationerna i offerrisk har man ofta arbetat med s.k. situationsorienterade modeller. De orsaker man diskuterar (boende, kön, ålder etc.) är visserligen ofta desamma som i den äldre forskningen men de används på ett delvis annorlunda sätt i analysen och det är också brottsoffren som man utgår från när man ställer upp sina förklaringar.

Vissa individer har en benägenhet att i högre grad än andra antingen själva hamna i brottskritiska situationer (våldsbrott etc) eller exponera sina ägodelar på ett kritiskt sätt (stölder etc.). Som offer eller angreppsobjekt betraktas de som attraktiva och lättillgängliga av den potentielle gärningsmannen.

För att ett brott skall inträffa måste tre förutsättningar vara uppfyllda enligt dessa modeller: En motiverad gärningsman, ett lämpligt offer (angreppsobjekt) som dessutom är tillgänglig för gärningsmannen, dvs. att situationen inte är föremål för någon form av kontroll eller yttre övervakning.

Vilka faktorer är det då som gör att vissa individer oftare än andra hamnar i situationer där risken att utsättas för brott är högre?

Denna fråga kan besvaras på ungefär följande sätt.

För det första att gärningsmannen anser att han erhåller ett tillräckligt stort utbyte eller värde av sitt angrepp. Att begå ett brott innebär ett risktagande från gärningsmannens sida och de flesta brott är rationella (låt vara att vi långt ifrån alltid delar brottslingarnas syn på vad som är rationellt). Detta värde kan vara materiellt (som vid ett inbrott), materiellt och psykologiskt (som när ungdomar "tävlingssnattar" i varuhus) eller psykologiskt (som när ett gäng ungdomar "spöar upp" någon för dem misshaglig individ ute på stan).

För det andra att offret har svårt att skydda sig; offrets eller angreppsobjektets sårbarhet. Konkret och beroende på brottets karaktär kan denna sårbarhet avgöras av såväl muskelstyrka och yttre utseende som förekomsten av lås, larm, säkerhetsdörrar och skällande hundar i den egna bostaden.

För det tredje offrets grad av synlighet och tillgänglighet. Risken att falla offer för brott ökar givetvis om man ofta vistas i s.k. farliga miljöer. Med detta menas platser (och vid tidpunkter) där inslaget av potentiella gärningsmän är högre än normalt och den yttre kontrollen lägre. Speciellt kritiskt blir det självfallet om offret själv deltar i någon verksamhet som betraktas som omoralisk eller brottslig. Den senare kan avse en mängd aktiviteter som besök på illegala klubbar, färder i svarttaxi eller kontakter med prostituerade.

Som ett sammanfattande begrepp för dessa tre komponenter- utbyte/värde, sårbarhet, synlighet/tillgänglighet - brukar man tala om individens (dvs. offrets) livsstil.

Till sin konkreta innebörd, och i det här sammanhanget, bestäms begreppet livsstil av de olika aktiviteter (eller frånvaron av sådana) som präglar vårt dagliga liv; skolgång, arbete, fritidssysselsättningar, nöjesliv etc. Aktiviteter som i sin tur påverkas av bl.a. olika demografiska (individ-, grupp- eller folkbeskrivande) egenskaper som kön, ålder, boende, utbildning, yrke, ekonomi, familjeförhållanden etc.

När vi så lägger detta livsstilsmönster hos de potentiella offren mot det som visar hur tillgången på potentiella gärningsmän varierar i olika områden och på olika tider kan vi ofta få en bra bild av hur riskerna att utsättas för brott varierar.

En stor andel av den anmälda våldsbrottsligheten har anknytning till nöjeslivet. Riskerna är således högre i större städer, på kvällstid, helger och sommartid och i omedelbar anslutning till restauranger och andra nöjeslokaler. Det typiska offret för sådant våld är också påtagligt lik den typiske gärningsmannen vid sådana brott. En ensamstående man som är 20 - 25 år och bor i en större stad. Han är ute för att roa sig, han är berusad och han är omgiven av likasinnade. När vi talar om risken att utsättas för stölder och skadegörelser är självfallet mängden prylar som vi omger oss med av stor betydelse. I den moderna välfärdsstaten är det bilar, båtar, mopeder och cyklar som är de ständiga angreppsobjekten. Vart tredje brott som anmäls avser någon form av angrepp på dessa objekt.

4.3 Åtgärder

Vad har hittills gjorts för att hjälpa brottsoffren?

Som påpekades inledningsvis är det först mot slutet av 1970-talet som man i någon nämnvärd omfattning började genomföra åtgärder som är direkt avsedda att hjälpa brottsoffer. Under de senaste tio åren har också dessa insatser ökat väsentligt. Samtidigt skall man vara klar över att de resurser som man från samhällets sida satsar på brottsoffren fortfarande är små. Ett exempel:

För närvarande betalar staten ca 3 miljarder kronor per år för att straffa och vårda lagöverträdare. De summor som samma stat

avsätter till brottsoffren, öronmärkta pengar således, utgör sammantaget mindre än 20 milj. kr. För varje krona som man satsar på brottsoffren lägger man ett par hundra kronor på gärningsmännen. Mycket återstår alltså att göra.

Bortsett från den reguljära brottsbekämpande verksamheten som samhället bedriver med hjälp av lagstiftning och genom sina myndigheter kan de åtgärder som man hittills satt in för att hjälpa brottsoffren (såväl samhälleliga, som privata åtgärder) indelas i fyra olika kategorier.

- Förebyggande åtgärder som avser att skydda offrens fysiska och psykiska integritet.

- Stödjande och hjälpande åtgärder av en medicinsk, kurativ eller rent praktisk innebörd.

- Ekonomisk hjälp.

- Juridisk hjälp.

Flertalet av de konkreta åtgärderna, enligt ovan, har för övrigt tillkommit med tanke på en speciell grupp av offer, nämligen kvinnor som utsatts för våld eller sexuella övergrepp från närstående män. (Den som är intresserad av en lättläst och informativ översikt hänvisas till en BRÅ-rapport, *Brottsoffer*, 1988:1.)

När man betraktar den tidigare indelningen skall man samtidigt veta att de faktiska åtgärder vi talar om ofta avser mer än en typ av hjälp. Detta gäller t.ex. kvinnojourerna (kvinnohusen). Vissa av dem erbjuder bostad för den utsatta kvinnan under en övergångsperiod och i den meningen utgör de närmast ett slags asyl där kvinnan kan söka skydd i en akut och hotande situation. Hon kan dessutom få - direkt eller förmedlat - kurativ, social, ekonomisk och medicinsk hjälp. Påpekas bör att flertalet kvinnojourer är tillkomna på ideellt initiativ och drivs av olika kvinnoorganisationer med varierande stöd från det allmänna.

Som exempel på åtgärder som främst syftar till att skydda offrets fysiska och psykiska integritet kan nämnas reglerna om besöksförbud och möjligheterna av att få s.k. hemlig adress.

Enligt en lag som gäller fr.o.m. den 1 juli 1988 kan (framför allt) kvinnor som hotas och trakasseras av sina tidigare män begära att åklagaren utfärdar ett s.k. besöksförbud för de män som plågar dem.

Besöksförbudet innebär normalt att den som trakasserar en annan människa förbjuds att besöka eller på annat sätt ta kontakt med denna. Det kan också utvidgas till ett förbud att uppehålla sig i närheten av offrets bostad eller arbetsplats. Det rättsliga skyddet omfattar givetvis även andra offer än kvinnor som plågas av sina tidigare män, även om regeln i praktiken tar sikt på den senare gruppen.

Detta är också fallet med s.k. hemlig eller skyddad adress. Sekretesslagen ger således möjlighet att sekretessbelägga adressuppgifter i olika offentliga register och därigenom försvåra för den som vill ha tag i en person i avsikt att skada, hota eller trakassera denne.

Social, kurativ och medicinsk hjälp kan bl.a. erhållas genom den reguljära socialtjänsten och sjukvården. Också polisen förmedlar ofta sådan hjälp. Naturligt nog, eftersom det i regel är den första myndighet som offret kommer i kontakt med. I det här sammanhanget spelar självfallet de tidigare nämnda kvinnojourerna en viktig roll, liksom de brottsofferjourer som man numera inrättat på många håll i landet och som i princip vänder sig till alla brottsoffer. Påpekas bör också att de tidigare nämnda myndigheterna på senare år fått ökade resurser och särskild utbildning för att kunna ge en bättre hjälp till brottsoffer.

Vad den ekonomiska hjälpen beträffar har vi tidigare berört de möjligheter som ges genom socialtjänsten och de privata ideella alternativ som ibland kan förmedlas genom kvinnojourerna. Vad gäller ersättning för skador vid brott finns bl.a. de möjligheter som följer av de allmänna reglerna om skadestånd där den som begår ett brott i princip är skyldig att ersätta de skador som brottet orsakar. Polis och åklagare är således skyldiga att hjälpa offret med dessa frågor i samband med brottsutredning och rättegång, men man kan också själv föra skadeståndstalan.

De flesta människor har också någon typ av försäkring som ersätter skador vid brott. Hemförsäkringen ger ersättning vid

vissa stölder och innehåller normalt ett överfallsmoment som innebär att även personskador kan ersättas. I försäkringen brukar också ett s.k. rättsskydd ingå. Det betyder att försäkringen täcker kostnader i samband med utredning och rättegång. Många människor har också individuella eller kollektiva olycksfallsförsäkringar som kan ge ersättning vid personskada.

Om gärningsmannen inte kan betala skadestånd och offret inte har någon försäkring som täcker skadan kan man i vissa fall få ersättning från staten, s.k. brottsskadeersättning. Det är i första hand personskador som ersätts och frågor om brottsskadeersättning handläggs av Brottsskadenämnden.

En person som ingriper för att avvärja ett brott och ådrar sig skador kan få ersättning för dessa från staten och dessutom en belöning om hon eller han visat särskild rådighet. Frågan om ersättning utreds av polisen och beslutas av länsstyrelsen.

Vad beträffar möjligheterna för brottsoffer att få juridisk hjälp kan sådan i enklare fall normalt ges av polisen. Om offret behöver ytterligare hjälp finns flera möjligheter. Dels har vi reglerna om rättshjälp enligt rättshjälpslagen, dels det tidigare nämnda rättsskyddet i våra försäkringar. Dels gäller sedan den 1 juli 1988 en särskild lag om s.k. målsägandebiträde.

Lagen om målsägandebiträde avser i första hand att ge hjälp åt dem som utsatts för grövre sexuella övergrepp, men den kan även tillämpas vid andra grova våldsbrott. I prop. 1989/90:158 föreslås att rätten till biträde vidgas ytterligare. Målsägandebiträdets uppgift är att ta till vara offrets intressen och ge stöd och hjälp under förundersökning och rättegång. Målsäganden får också hjälp med att biträda åtalet och föra talan om skadestånd. Hjälpen är i princip kostnadsfri.

Om ett offer skall förhöras i samband med rättegången och behöver personligt stöd kan hon eller han också ta med en person till rättegången. Socialtjänsten, och även polisen på vissa håll i landet, hjälper till med att förmedla sådana stödpersoner.

Så långt om redan befintliga möjligheter att hjälpa brottsoffren.

Vad kan göras i framtiden?

I hela landet finns för närvarande ca 120 kvinnojourer och ett 30-tal brottsofferjourer.

Kvinnojourerna, som i dag har olika kontakter med i runda tal 20 000 kvinnor varje år, har i allt väsentligt en ideell och frivillig karaktär. De olika jourerna drivs av kvinnoorganisationer med hjälp av kommunala och privata bidrag. Det finns för närvarande en kommunal kvinnojour i landet, nämligen i Göteborg.

Situationen för de relativt nystartade brottsofferjourerna är likartad. Bakom dem finns huvudsakligen olika privata initiativ. Kommuner, försäkringsbolag och andra har gett ekonomiskt stöd till verksamheten. Riksdagen har under våren 1990 beslutat att brottsofferjourerna skall stödjas genom att ett särskilt anslag härför införs i statsbudgeten.

Det rent statliga bidraget till arbetet för att hjälpa brottsoffren har hittills väsentligen bestått i lagstiftningsåtgärder och olika former av juridisk hjälp; t.ex. reglerna om besöksförbud och målsägandebiträde.

Hur kommer det då att se ut i framtiden?

För det första kan man konstatera att det inte finns något som tyder på att intresset för dessa frågor håller på att avta, tvärt om. Det är inte heller alltför djärvt att påstå att denna verksamhet även i framtiden kommer att ha ett starkt ideellt och frivilligt inslag.

I den tidigare omnämnda rapporten från BRÅ om brottsoffer (1988:1) har man också diskuterat vilka ytterligare åtgärder som behövs i framtiden.

Vad gäller skadestånd till våldsoffer vill man bl.a. att staten på olika sätt skall verka för att brottsoffren lättare får skadestånd genom att gå in och betala där gärningsmannen inte vill eller kan göra rätt för sig, genom att öka åklagarinsatserna i samband med skadeståndsanspråk och genom att utreda om förmånsrätten för skadeståndsanspråk kan förbättras.

Också samhällets professionella hjälp till brottsoffren kan bli bättre. Personal inom polisen, sjukvården och socialtjänsten bör generellt få större möjligheter att ägna sig åt brottsoffer och informationen till brottsoffren, både om deras egen sak och om möjligheterna att få hjälp rent allmänt sett, måste förbättras väsentligt.

Vad gäller kvinnojourerna anser man att dessa numera funnit sin form och att det är viktigt att de även i fortsättningen behåller sin ideella karaktär. Samtidigt anser man att samhällets ekonomiska stöd till denna verksamhet bör öka. Detsamma gäller brottsofferjourerna. Här sker också för närvarande en kraftig utbyggnad av verksamheten. Enligt planerna skall det inom några år finnas sådana jourer i landets samtliga 118 polisdistrikt.

4.4 Särskilt om offer för stöld-, skadegörelse- och annan förmögenhetsbrottslighet

Under år 1989 anmäldes ganska exakt en miljon brott mot brottsbalken i hela riket. Två tredjedelar av dessa brott var *stölder*. Det är alltså stölderna som dominerar bilden av den anmälda brottsligheten och på det viset har det för övrigt varit under hela efterkrigstiden.

Även *skadegörelserna* utgör dock en antalsmässigt väsentlig kategori. År 1989 anmäldes ca 93 000 skadegörelsebrott, detta utgjorde nio procent av samtliga anmälda brott mot brottsbalken.

De stölder och skadegörelser som anmäls är givetvis en mindre andel av den faktiska brottsligheten. Samtidigt varierar den dolda brottsligheten högst avsevärt för olika typer av brott.

Benägenheten att anmäla en stöld eller en skadegörelse grundas huvudsakligen på rationella överväganden och det är främst tre faktorer som är av intresse i sammanhanget; vilken typ av offer eller angreppsobjekt som brottet riktar sig mot, brottets grovhet och försäkringsförhållandena.

Sannolikheten att en stöld eller skadegörelse skall upptäckas och anmälas är större om brottet drabbar en enskild eller ett hushåll än t.ex. ett företag eller en myndighet. På samma sätt ökar

anmälningsbenägenheten vid grövre angrepp med större brottsskador, liksom i de fall där det angripna objektet är försäkringsskyddat.

Bostadsinbrott och bilstölder etc. är således exempel på brott med hög anmälningsbenägenhet och liten dold brottslighet, medan enkla stölder som begås av anställda på det företag där de arbetar utgör bra exempel på det motsatta förhållandet.

Sedan år 1950 har antalet anmälda stölder och skadegörelser ökat mycket kraftigt. Vad stölderna beträffar uppgår ökningen till drygt 400 procent, medan skadegörelserna har ökat med närmare 1 500 procent. Ökningen av den anmälda brottsligheten torde också ge en god bild av hur den faktiska stöld- och skadegörelsebrottsligheten har utvecklats under efterkrigstiden.

De förklaringar som framförts kan sammanfattas enligt följande.

För det första antas den ökade brottsligheten bero på att antalet angreppsobjekt ökar. Vi har t.ex. tio gånger fler personbilar i dag, än vad vi hade för 40 år sedan.

För det andra tycks de allra flitigaste tjuvarna ha blivit fler. Gruppen utgör visserligen en mycket liten andel av totalbefolkningen, men den svarar för mycket stora andelar av den grövre stöldkriminaliteten.

4.4.1 Särdrag hos stöld- och skadegörelsebrotten

Jämfört med de flesta andra länder i världen har vi en låg våldsbrottslighet i Sverige. När det gäller stölder och skadegörelser är dock situationen den omvända. Här ligger vi på en hög nivå.

Vad skadegörelsebrotten beträffar är de ofta typiska ungdomsbrott som begås av gäng. Själva deltagandet i den brottsliga aktiviteten är det primära och någon ekonomisk vinning förekommer inte. Det handlar om aggressionsutlevelse, spänning och "vi-känslor". Olika självdeklarationsundersökningar (där man själv och i regel anonymt talar om vilka brott man begått) visar att de flesta pojkar gjort sig skyldiga till någon form av uppsåtlig skadegörelse och i sina

lindrigare former kan brottet alltså betraktas som ett (manligt) övergångsbeteende som hör ungdomen till. Vid de mer allvarliga fallen är dock bilden en annan och ungdomarna bakom dem är ofta kända även för andra och grövre brott, liksom för missbruksproblem. Här är skadegörelsen ett tecken på tidig och ofta allvarlig missanpassning.

Stöldbrotten ser givetvis också olika ut i det här avseendet. Det är väl känt att många barn och ungdomar stjäl från sina föräldrar och kamrater, snattar i butiker etc. och att de senare växer ifrån detta beteende. Likaså att många vuxna småstjäl på sina arbetsplatser och åtminstone inför sig själva försvarar sig med att detta egentligen är en extra och accepterad löneförmån.

Vad gäller de grova tillgreppsbrotten - som bostadsinbrott, bilstölder etc. - vet vi dock att gärningsmännen tillhör en helt annan grupp: En liten och hårt utslagen andel av befolkningen svarar för nästan alla sådana brott (se t.ex. Persson, Leif G W, *Klippkort på kriminalen*, bilaga till Ds Ju 1977:13). Detta faktum utgör också en del av förklaringen till att risken att utsättas för sådana brott är högre i storstadsområden och i de delar av dessa områden där inslaget av människor med sociala problem är större.

4.4.2 Offerrisken

Andelen offer för stölder och skadegörelser tycks vara förhållandevis konstant under olika år. För perioden fr.o.m. år 1978 t.o.m. år 1988 pendlar den mellan 20 och 25 procent i SCB:s offerundersökningar och det finns således ingen klar tendens vare sig till upp- eller nedgång. Samma stabilitet i offerriskerna visar även andra undersökningar. Samtidigt kommer de senaste årens ökningar i brottsstatistiken av biltillgrepp och stölder ur eller från bilar fram även i offerundersökningarna. I det längre perspektivet, från slutet av 1970-talet till slutet av 1980-talet, tyder resultaten i offerundersökningarna på att dessa brott har ökat kraftigt. Som tidigare påpekats är anmälningsbenägenheten hög vid olika brottsliga angrepp riktade mot bilar och överensstämmelsen mellan offerundersökningarna och statistiken är därför knappast förvånande. Av detta kan man bl.a. dra slutsatsen att statistiken över anmälda brott sannolikt ger en god bild av den faktiska brotts-

utvecklingen för dessa brott, liksom av omfattningen på den grövre brottsligheten.

Om man rangordnar de olika brotten efter deras frekvens finner man att två av dem är klart vanligare än de övriga. Det första är olika brottsliga angrepp mot bilar och det andra angrepp mot cyklar, mopeder och motorcyklar. Under den studerade tidsperioden ligger andelarna offer för resp. brott mellan sex och tolv procent per år. Även angreppen mot olika förvaringsutrymmen (vind, källare, garage etc.) är förhållandevis vanliga med offerfrekvenser kring fem procent. Längst ned på listan över angreppsobjekt kommer den egna bostaden resp. fritidshuset där andelen offer i det första fallet varierat mellan en och en halv och två procent och i det andra fallet legat ganska konstant kring en procent eller därunder. Om man tar hänsyn till mängden angreppsobjekt är således stölder och skadegörelser i fritidshus relativt sett vanligare än samma slags brott riktade mot den egna bostaden. En iakttagelse som för övrigt får visst stöd av siffrorna i vår brottsstatistik. Den kritiska kategorin av angreppsobjekt är alltså olika typer av fortskaffningsmedel, bilar, motorcyklar, mopeder, cyklar etc.

4.4.3 Kritiska grupper

Sannolikheten att utsättas för brott är emellertid inte jämnt fördelad över landet och dess befolkning. Tvärtom är skillnaderna i offerrisk stora och dess variationer beror väsentligen på två faktorer; dels var man bor, dels mängden angreppsobjekt som man omger sig med. Med utgångspunkt från 1984 - 1985 års offerundersökning kan man bl.a. konstatera följande.

Knappt hälften av de som uppgav att de utsatts för stöld eller skadegörelse bodde i *storstadsområdena* Stockholm, Göteborg och Malmö. Om vi tar hänsyn till befolkningstalen är således den genomsnittliga brottsrisken ungefär två och en halv gånger högre i våra tre storstadsområden än i resten av landet. Dessa skillnader håller också över hela skalan så att säga. Brottsrisken ökar i områden med högre befolkningstäthet.

Om vi ser till riskvariationerna inom ett visst område så är riskerna ungefär dubbelt så höga för dem som bor i höghusområden, jämfört med dem som bor i villor eller småhus.

De ovan nämnda riskvariationerna betingas till väsentlig del av skillnader i befolkningens sammansättning. I storstäderna, och betydligt mer i höghus- än i villaområden, finns en överrepresentation av personer som begår brott av det här slaget. Där finns dels det utslagningsklientel som svarar för mycket stora andelar av den grövre egendomsbrottsligheten, dels de ungdomar som står för merparten av skadegörelserna och de mindre allvarliga stölderna.

Kontrollen har givetvis också betydelse. Den är högre på mindre orter än i de anonyma storstäderna och allra lägst är den i höghusens skugga i de större städerna.

Om man ser till skillnader i risk mellan olika grupper av befolkningen finner vi följande riskkategorier.

- *Barnfamiljer i Stockholm som bor i flerfamiljshus.* Ungefär hälften av dem som tillhör den här gruppen har drabbats av brott under det aktuella året. Detta kan jämföras med familjer utan barn som bor i villor eller småhus utanför de större städerna där risken är ca 14 procent.

- *Ensamstående kvinnor med barn.* I den här kategorin har knappt en tredjedel utsatts för brott, vilket till stor del förklaras av att de bor i höghusområden i storstäderna.

- *Tjänstemän och företagare* har något högre brottsrisker än arbetare och lantbrukare, vilket dels förklaras av skillnader i boende, dels av att de båda första kategorierna omger sig med fler angreppsobjekt än de senare.

- *Utländska medborgare* löper högre risk än svenska medborgare, men även den skillnaden torde huvudsakligen bero på skillnader i boende. Invandrargruppen bor företrädesvis i höghusområden i de större städerna.

Sammanfattningsvis betingas alltså risken att utsättas för stölder och skadegörelser av var man bor, hur man bor och hur mycket prylar man omger sig med.

4.4.4 Rädslan för brott

Den diskussion som förts i kap. 2.8 om människors rädsla för att utsättas för brott har huvudsakligen och helt naturligt handlat om rädslan för våld. I de undersökningar där man studerat denna fråga har det också visat sig att rädslan för våld långt ifrån är någon enkel funktion av den faktiska risken att falla offer för sådana brott. Tvärtom tycks det vara på det viset att våra egna erfarenheter av våld står i skarp kontrast till vår rädsla. Resultat från de tidigare beskrivna offerundersökningarna visar bl.a. att bland yngre män är rädslan för våld och hot tiondelen så hög som sannolikheten att man faktiskt råkar ut för sådana brott, medan den bland äldre kvinnor är 20 gånger högre än den verkliga risken. Människors rädsla för våld betingas av många olika faktorer där själva risken inte är den viktigaste i sammanhanget.

Vad beträffar rädslan för egendomsbrott som stölder och skadegörelser tycks den däremot vara mer rationell till sin karaktär. Här är sambanden mellan rädslan för brott och den faktiska brottsrisken betydligt högre än vad den är vid våldsbrotten.

Vid offerundersökningarna uppger i genomsnitt drygt 20 procent av de tillfrågade att de under den senaste tiden oroat sig för inbrott eller skadegörelse i bostaden. Oron är mer utbredd bland kvinnor än bland män (27 resp. 18 procent i 1984 - 1985 års undersökning) och bland folk som bor i storstäderna (34 procent i Stockholmsregionen, jämfört med 12 procent i Norrland enligt samma studie).

4.4.5 Den ekonomiska förlusten

Hur stor är då den ekonomiska förlusten som landets hushåll åsamkas under ett år på grund av stölder och skadegörelser?

Enligt en skattning av den faktiska brottsligheten uppgick den ekonomiska förlusten vid stölder och skadegörelser under år 1984 (den skada som således inte täcktes av försäkringar eller på annat sätt) till ca 775 milj. kr, dvs. i genomsnitt ca 200 kr per hushåll.

Det totala och direkta ekonomiska skadan (inkl. den försäkringstäckta delen således) kan uppskattas till närmare 1 400 milj. kr under samma år.

Om vi först tar hänsyn till inflationen innebär detta att de totala och direkta brottsskador på grund av stölder och skadegörelser som drabbade landets hushåll under år 1989 kan skattas till drygt 1 800 milj. kr.

Eftersom vissa jämförelsevis dyrbara angrepp har ökat kraftigt under senare hälften av 1980-talet, t.ex. angrepp mot bilar, är dock den senare siffran med säkerhet för låg. Om man även tar med brottsökningen i beräkningarna torde de totala och direkta skadorna för år 1989 hamna i storleksordningen drygt 2 miljarder kronor, varav knappt hälften täcks av försäkringar. Detta ger en genomsnittlig ekonomisk förlust på ca 300 kr per hushåll under det aktuella året.

Två påpekanden är nödvändiga i detta sammanhang.

För det första att skattningarna antingen avser ekonomiska förluster eller direkta kostnader. Olika indirekta kostnader på grund av dessa brott ingår således inte, t.ex. att man inte kan använda sin bil efter en stöld eller ett inbrott.

För det andra att siffrorna självfallet inte kan betraktas som något mått på de totala direkta kostnaderna för samtliga stölder och skadegörelser. Här talas bara om brott som riktar sig mot hushållen. Väsentliga och dyrbara angrepp mot andra kategorier av offer finns således inte med, exempelvis stölder på arbetsplatser, stölder och snatterier i varuhus eller butiker, skadegörelser i skolor och klotter i tunnelbanan.

4.4.6 Den faktiska brottsligheten

De skattningar som grundar sig på statistiken över den anmälda brottsligheten tyder på att ett hushåll av tolv anmält en stöld eller skadegörelse under år 1989.

Om man gör liknande beräkningar på de data som framkommit vid offerundersökningarna kan man konstatera att närmare vart fjärde

hushåll utsätts för ett eller flera sådana brott under ett år. Ungefär hälften av de brottsoffer som intervjuats uppgav också att de tagit någon form av poliskontakt med anledning av brottet. Andelen som faktiskt gjort en brottsanmälan är dock med säkerhet betydligt lägre. Den ligger i storleksordningen ett hushåll av tre av de som drabbats.

Avgörande för om man gör anmälan är i allt väsentligt två omständigheter. Skadans storlek och om den täcks av försäkring eller inte. Angrepp mot bostäder och bilar riktar sig i hög grad mot försäkringsskyddade objekt. Nästan alla bilar är stöldförsäkrade och 95 procent av den vuxna befolkningen uppgav vid offerundersökningarna att de hade hemförsäkring. Bland de som bor i villor och radhus i våra storstadsområden torde det vara en försumbar andel som saknar sådan försäkring. Boendeformen, bostadens standard och utrustning är de faktorer som styr försäkringsbeteendet och därmed också indirekt benägenhet att anmäla brottsliga angrepp.

En sammanfattande slutsats om den faktiska brottsligheten tyder på att för varje hushåll som anmält en stöld eller en skadegörelse finns det (minst) två som inte gjort någon anmälan. Konsekvensen av detta blir bl.a. att de ca 400 000 anmälda brotten utgör en mindre andel av en faktisk brottslighet som i vart fall överstiger en miljon brott per år. Då handlar det fortfarande om stölder och skadegörelser riktade mot hushållen och med det viktiga förbehållet att brotten måste ha upptäckts.

När man skall värdera dessa siffror får man också beakta vem gärningsmannen är. Om den som utfört brottet tillhört det angripna hushållet eller att den i hushållet som anmält brottet i vart fall inte känt till att så varit fallet inverkar på skattningen. Barn som stjäl från sina föräldrar torde mycket sällan bli polisanmälda eller redovisade i vetenskapliga sammanhang som offerundersökningar om föräldrarna vet om att det är deras barn som är de skyldiga.

Sannolikheten för anmälan är, som tidigare påpekats, betydligt större för de grövre brotten. Statistiken över anmälda bostadsinbrott torde således ge en i huvudsak rättvisande bild av i vart fall de fullbordade bostadsinbrotten. Olika undersökningar tyder på att det s.k. mörkertalet är litet.

På samma sätt förhåller det sig med de olika angrepp som riktas mot bilar och vad beträffar anmälda bilstölder finns det t.o.m. mycket som talar för ett övertal i statistiken. Man kan anta att en mindre andel av de bilar som anmäls som stulna i själva verket har skaffats undan av bilägarna själva som ett led i ett försäkringsbedrägeri.

Det senare gäller i än högre grad för stölder av motorcyklar. Här finns data som tyder på att en väsentlig andel av de anmälda stölderna utgörs av försäkringsbedrägerier.

Däremot torde den dolda brottsligheten vara stor vid de ofta förekommande mindre stölderna och skadegörelserna som riktar sig mot objekt som inte är försäkringsskyddade eller där skadan är mindre än självrisken. Dessa brott begås också ofta av ungdomar. Källar och vindsinbrott utgör ett exempel. Stölder av delar från cyklar och mopeder ett annat.

Att försöka presentera någon kvantitativ skattning av det totala antalet stölder och skadegörelser som drabbar de svenska hushållen under ett år är inte särskilt meningsfullt. Att det handlar om flera miljoner brott står dock fullt klart. Den kriminalpolitiskt intressanta brottsmängden, där brottet anmäldes till polisen eller i vart fall betydde så mycket att man berättade om det vid en offerundersökning, uppgår till i runda tal en miljon brott per år.

4.4.7 Åtgärder för att hjälpa offer för stölder, skadegörelser och andra förmögenhetsbrott

Det absolut vanligaste brottsoffret (och då handlar det om sådana offer som drabbats som individer och faktiskt upptäckt att de blivit utsatta för ett brott) är inte våldsoffer, utan offer för olika förmögenhetsbrott, i regel stölder. På varje våldsoffer går det således flera offer för stölder, skadegörelser, bedrägerier etc.

Åtgärderna för att hjälpa den senare gruppen, både nu och tidigare, kan dock beskrivas som försumbara och det även i ett sammanhang där de samlade insatserna är små. Det lilla man hittills gjort har avsett offer för bostadsinbrott och skälen har varit desamma som man haft för att hjälpa offren för våldsbrott, dvs. att mildra den rädsla och oro som man kan uppleva efter den

allvarliga integritetskränkning som ett bostadsinbrott utgör. Det är ett känt och beklagligt faktum att t.ex. äldre människor kan drabbas utomordentligt hårt av bostadsinbrott, bedrägerier och liknande. Trots att själva brottet, om man ser till tillvägagångssätt och ekonomiska skador, kanske inte varit särskilt grovt.

Brottsofferjourer

Vid de allmänna brottsofferjourerna har man varit medveten om detta och försökt vidga verksamheten till att omfatta även andra offer än våldsoffer. Man har ägnat sig även åt personer som t.ex. utsatts för bostadsinbrott eller rent allmänt och oavsett brottets karaktär har drabbats hårt. Verksamheten vid brottsofferjourerna drivs huvudsakligen ideellt med privata initiativ och arbetsinsatser, men ofta i nära samverkan med polis och sociala myndigheter. Pengar har man fått från olika håll, t.ex. från kommunerna, kyrkan, privata donatorer och inte minst från försäkringsbolagen.

Den här typen av samarbete - mellan samhället och dess olika myndigheter, enskilda medborgare och deras föreningar, organisationer och företag - har för övrigt varit kännetecknande för brottsofferverksamheten alltsedan den inleddes. Detta har varit en fruktbar förening av personligt engagemang, samhällelig specialistkompetens och ekonomiskt stöd. Det har också varit ett sätt att bevara kontinuiteten i arbetet samtidigt som engagemanget hållits starkt och levande. Mycket talar också för att det kommer att bli på det viset även i framtiden.

Grannsamverkan

En annan verksamhet som man börjat diskutera på den senaste tiden, och som syftar till att minska risken för främst stölder och skadegörelser, är s.k. *neighbourhood watch*.

På svenska betyder detta ungefär "grannsamverkan mot brott" och verksamheten går ut på ett organiserat samarbete mellan polisen och de som bor i ett visst område i avsikt att förebygga brott inom det egna området. I de anglosaxiska länderna har detta blivit en mycket vanlig form för det brottsbekämpande arbetet på lokal nivå. I USA och Kanada har verksamheten pågått sedan

början av 1970-talet. I England och Australien har antalet sådana projekt ökat kraftigt sedan 1980-talet och år 1987 hade man bara i England 42 000 registrerade projekt som omfattade cirka två och en halv miljoner hushåll (se *Brå Apropå*, nr 1/90, s. 26 - 30).

Arbetet inom dessa projekt är främst inriktat på att förhindra bostadsinbrott, bilstölder etc., men en ytterligare avsikt är att förbättra relationerna mellan de boende och polisen och att minska invånarnas rädsla för brott. Ett tätare, tryggare, mer "nära" samhälle helt enkelt.

Erfarenheterna av dessa projekt, resultaten av de utvärderingar som gjorts, kan sammanfattningsvis beskrivas som goda. Få projekt har misslyckats på ett inledande eller tidigt stadium. Många av dem har lett till färre brott, minskad rädsla för brott, ökad social kontroll i det egna området, ökad samhörighet med grannar osv.

Försäkringar

Det utan jämförelse viktigaste instrumentet för att hjälpa de offer som råkat ut för stölder, skadegörelser eller andra förmögenhetsbrott är det privata försäkringssystemet.

De spirande försöken att hjälpa brottsoffer, som tidigare beskrivits, är visserligen mycket lovvärda och förtjänar allt tänkbart stöd, men det är bara promilleandelar av brottsoffren som får hjälp den vägen och den hjälp de får är i regel kurativ.

Den brottsbekämpning som samhället svarar för genom sin strafflagstiftning och sina olika kontrollmyndigheter utgör också en klen tröst för den stora majoriteten av brottsoffer. Som påpekades inledningsvis har förmögenhetsbrotten mångdubblats under efterkrigstiden samtidigt som den brottslighet som klaras upp minskat kraftigt. Den genomsnittliga uppklaringen för t.ex. bostadsinbrott och andra grova stölder ligger genomgående under tio procent och för många stöldbrott kan man inte tala om någon uppklaring alls. Möjligheterna att få tillbaka saker som stulits vid ett bostadsinbrott är försumbara.

I ett sådant läge är det naturligt att försäkringssystemet kommer att få mycket stor betydelse. Olika typer av försäkringar är i

stort sett den enda reparativa åtgärd som kan erbjudas i sammanhanget. I dag är situationen den att försäkringssystemet betalar ut omkring 1 miljard kronor per år till hushåll och enskilda som drabbats av stölder och skadegörelser.

4.5 Våldskommissionens överväganden

Våldskommissionen anser att det fortsatta arbetet för brottsoffer bör följa de linjer som sålunda redan lagts fast. Vi vill för egen del peka på några områden som vi anser särskilt viktiga. Bl.a. ansluter vi oss till BRÅ:s synpunkter att skadestånden till brottsoffer bör höjas.

Polisens roll

Förnyelsearbetet inom polisen går bl.a. ut på att få ut polisen bland människorna i samhället, att göra polisen synlig och öka dess trygghetsskapande funktion. Det är enligt vår mening ingen överdrift att påstå att allmänheten hyser ett stort förtroende för polisen. Det kan också antas att det i första hand är polisen som ett brottsoffer önskar tala med. Den som har drabbats av ett brott vill ofta höra polisens uppfattning om det inträffade, om risken för upprepning och hur nya brott kan förebyggas. Det känns helt enkelt tryggt att få tala med polisen. Polisen måste därför få större möjligheter att ägna sig åt brottsoffren. Det måste anses som en naturlig uppgift för polisen att ge brottsoffren nödvändigt stöd. Ofta räcker det med samtalen med polisen. Om offret har behov av ytterligare stöd, bör polisen kunna förmedla kontakt med t.ex. psykolog, kurator, socialtjänst, präst eller brottsoffer- eller kvinnojour. Hos polisen bör finnas telefonnummer och adresser till sådana.

Redan i dag är det polisen som står för merparten av stödet och informationen till brottsoffren. Våldskommissionen anser att denna verksamhet även i fortsättningen bör ges hög prioritet inom polisen och att polisen måste tillföras resurser för att kunna utveckla den ytterligare.

Socialtjänsten

Ett studium av statistik över olika brottsoffergrupper visar att vissa grupper i samhället är särskilt utsatta. *Ensamstående mammor med småbarn* är en sådan grupp. De är kraftigt överrepresenterade som offer inte bara för våld utan även för bostadsinbrott. En annan riskkategori är *samhällets utslagna.* När det gäller dessa grupper finns ofta kontakt redan etablerad med socialtjänsten. Det är därför naturligt att socialtjänsten bistår dem när de råkar ut för våld eller tillgrepp. När mammor med barn har drabbats är det angeläget att någon ser och tolkar barnens reaktioner. För detta är socialtjänsten väl lämpad. Socialtjänsten kan också hjälpa kvinnorna att bryta med de män, som slår dem. Ofta är det, när det gäller de särskilda riskkategorier som här diskuteras, nödvändigt att åstadkomma en förändring i livssituationen för att de inte skall utsättas för upprepat våld. De utslagna måste motiveras att bryta upp ur missbruk, bidragsberoende och kriminalitet. Socialtjänsten bör ta varje tillfälle till hjälp i sitt påverkandearbete. Situationen efter det att den enskilde utsatts för våld eller annat svårt angrepp på integriteten kan vara gynnsam för att åstadkomma förändringar. Socialtjänsten bör därför erbjuda hjälp i olika former till brottsoffer som vänder sig till den.

Hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvården möter brottsoffer, framför allt offer för våldsbrott, på ett påtagligt sätt på akutmottagningarna. Här gör sjukvården en kvantitativt och kvalitativt högklassig insats för offer för våldsbrott. Det skall den fortsätta med. Den måste emellertid bli bättre i vissa avseenden. Ett sådant rör problemet med alla våldsoffer som vårdas på sjukhus utan att de identifieras som offer för våldsbrott. Anledningen till att ingen på sjukhuset behandlar dem som våldsoffer är antingen att offren själva döljer situationen eller att personalen inte orkar med annat än den fysiska skadan.

Landstingsförbundet har i år påbörjat en kampanj inom sjukvården som heter *Vården mot våld.* Avsikten med den är bl.a. att lära personalen att upptäcka brottsoffer och att bemöta dem på ett lämpligt sätt. Sjukvårdspersonalen måste således låta patienten tala

ut och hjälpa henne eller honom till kontakt med sjukhuskurator, polis, socialtjänst eller brottsofferjour.

Våldskommissionen anser att Landstingsförbundets informations- och utbildningsinsatser på området är viktiga och att de bör fortsätta. Inom sjukvården bör byggas upp en särskild beredskap och kunskap hos psykiatriker, psykologer och kuratorer att hjälpa brottsoffer. På många håll i landet har sjukvården skapat s.k. krisgrupper, som står beredda att hjälpa till vid framför allt större olyckshändelser. Det vore bra om krisgruppernas verksamhet kunde vidgas till att omfatta även brottsoffer. Brottsoffer har ofta behov av den mångskiftande expertis som ryms i en krisgrupp.

Kvinnojourer och brottsofferjourer

Våldskommissionen har på olika håll i landet informerat sig om jourernas verksamhet. Vår uppfattning är klar: Oavsett hur samhället genom polis, socialtjänst eller hälso- och sjukvård bygger ut hjälpen till offer för brott kommer jourerna att fylla ett stort och viktigt behov. Deras styrka ligger i att de bygger på ett ideellt och frivilligt mänskligt engagemang och att de inte har det författningsreglerade förhållningssätt som myndigheter måste ha.

Det går inte att blunda för att jourerna utför arbete som socialtjänsten egentligen borde ha gjort och att samhället sparar pengar härigenom. Mot den bakgrunden anser vi att samhället bör stödja jourerna dels genom ekonomiskt stöd, dels genom att avlasta jourerna visst arbete, t.ex. att skaffa lokaler för verksamheten eller lägenheter åt offren.

Riksdagen har under våren 1990 beslutat att brottsofferjourerna skall få ekonomiskt stöd genom att ett särskilt anslag införs i statsbudgeten. Tidigare har Brottsofferjourernas Riksförbund fått ett engångsbelopp av staten om 500 000 kr. Våldskommissionen anser att också kvinnojourerna bör få statligt ekonomiskt stöd genom anslag i statsbudgeten. Kvinnojourerna får i dag bidrag av staten över anslaget Bidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet. Kvinnojourerna har visat att det finns ett påtagligt behov av den hjälp som de kan erbjuda. Kvinnojourerna förefaller dessutom ha kommit längre i uppbyggnaden av sin verksamhet än

brottsofferjourerna. Det är mot den bakgrunden rimligt att kvinnojourerna jämställs med brottsofferjourerna när det gäller statsbidrag och att de får bidrag genom ett eget anslag.

Framtida nya stödformer

I dagens samhälle går det att urskilja två trender. Den ena är att människor är intresserade av trygghetsfrågor. Den andra är att många människor inte vill ha med vare sig myndigheter eller etablerade organisationer att göra, utan söker privata alternativ.

Detta leder oss till tanken att framtidens professionella hjälp till brottsoffer kanske kommer att tillhandahållas av försäkringsbolagen med hjälp av väktarbolag och privata läkar- eller psykologmottagningar. Det är naturligt att den privata trygghetssektorn utvecklar kommersiella institutioner för brottsofferstöd. Försäkringsbolagen, som i dag betalar ut ekonomisk ersättning till brottsoffren, borde finna det intressant att inkludera även annat stöd till offren inom ramen för försäkringsrörelsen. Det är möjligt att en sådan utveckling kan bidra till att upprätta offrets ställning och ge offerorienterade åtgärder högre status.

Det är också möjligt att en sådan utveckling är nödvändig om inte samhällets institutioner, t.ex. polis och socialtjänst, tillförs erforderliga resurser för att kunna ägna sig åt brottsoffer.

Andra åtgärder för brottsoffer

När en gärningsman lagförs för ett brott blir brottsoffret med rättegångsbalkens terminologi målsägande. Såsom målsägande har brottsoffret i vissa närmare angivna fall rätt till stödperson eller målsägandebiträde. Om målsäganden för talan om skadestånd är åklagare och polis skyldiga att i viss mån hjälpa till med detta. Målsäganden kan också få rådgivning och allmän rättshjälp enligt rättshjälpslagen.

Målsäganden kan i rättegången uppträda som part om han för egen talan eller höras med anledning av åklagarens talan som ett led i bevisningen. I det senare fallet påminner målsägandens ställning om vittnets. I kap. 5 tar våldskommissionen upp frågan om hur

man kan skydda parter och vittnen från hot och andra trakasserier i anslutning till polisutredningar och rättegångar.

5 HOT MOT PARTER OCH VITTNEN

5.1 Våldskommissionens uppdrag

I kommissionens direktiv anför departementschefen särskilt att det finns en oroande tendens att parter och vittnen utsätts för hot, trakasserier och våld i anslutning till polisutredningar och rättegångar. Det ligger i kommissionens uppdrag att försöka göra sig en bild av hur vanligt detta problem är, vilka former det tar och hur man skall kunna komma till rätta med det.

5.2 Hur stort är behovet av skydd för parter och vittnen

När det gäller frågan om hur utbrett angrepp mot vittnesfriden är finns det inga särskilt framtagna undersökningar som belyser just denna fråga.

Redan inför den senaste ändringen av 17 kap. 10 § BrB rörande övergrepp i rättssak, oroades dåvarande departementschefen över att det föreföll förekomma i en allt ökande utsträckning lagstridiga repressalier mot vittnen och parter (prop. 1981/82:141 s. 15). Anledningen till oron var främst vad som kommit fram vid lagföring för grov narkotikabrottslighet. Några konkreta siffror på hur omfattande problemet var då presenterades emellertid inte.

Ett sätt att orientera sig om problemets omfattning är att studera tillgängliga statistikuppgifter och se hur många anmälningar rörande övergrepp i rättssak som sker per år.

5.2.1 Brottsanmälningar och lagföringar

I Statistiska centralbyråns statistik redovisas under en rubrik och med angivande av samma brottskodnummer samtliga anmälningar om brott mot bestämmelserna i 17 kap. 7 - 15 §§. Dessa bestämmelser avser, förutom övergrepp i rättssak, följande brott: bestickning, otillbörligt verkande vid röstning, tagande av otillbörlig belöning vid röstning, brott mot rösthemlighet, skyddande av brottsling,

främjande av flykt, överträdelse av myndighets bud, hindrande av förrättning, föregivande av allmän ställning samt föregivande av ställning som advokat. Anmälningar om övergrepp i rättssak särredovisas således inte.

Antalet anmälda brott mot 17 kap. 7 - 15 §§ BrB framgår av nedanstående.

År	1978	1983	1988	1989
antal	1 108	1 651	1 528	1 631

Källa: SCB

En del av de nu nämnda brotten förekommer inte ofta, t.ex. otillbörligt verkande vid röstning eller tagande av otillbörlig belöning vid röstning, brott mot rösthemlighet eller föregivande av allmän ställning eller ställning som advokat. En fingervisning huruvida antalet anmälningar om övergrepp i rättssak kan antas stå för en större eller mindre del av de anmälda brotten mot 17 kap. 7 - 15 §§ BrB kan man emellertid få om man jämför antalet lagföringar under resp. år för varje brott och ser hur de förhåller sig inbördes. I nedanstående tabell redovisas det totala antalet lagföringar (åtalsunderlåtelser, strafföreläggande och domar) per år för båda könen. Inom parantes anges beträffande övergrepp i rättssak vid hur många lagföringar brottet utgjorde huvudbrott.

Brottslagrum	Antal lagföringar per år 1978	1983	1988
17:7 bestickning	12	14	6
17:10 övergrepp i rättssak	129 (42)	214 (64)	233 (59)
17:11 skyddande av brottsling	15	12	18
17:12 främjande av flykt	189	147	83
17:13 överträd av mynd. bud/hindr. av förrättning	198	256	121
17:14 obehörig tjänsteutövning		1	
17:15 föregiv. av allm./ adv. ställning	13	20	13
17:7 - 15 totalt	556	664	474

Källa: SCB

Det är inte troligt att anmälningar som avser de nu aktuella brotten avskrivs i någon högre grad. De flesta torde komma till polisens kännedom genom anmälan från annan myndighet eller är sådana som uppdagas genom polisens egen verksamhet.

Av ovanstående kan man se att brottet övergrepp i rättssak svarade för ca 20 % av de aktuella lagföringarna år 1978, ca 30 % under år 1983 och knappt 50 % under år 1988. Härav kan man dra slutsatsen att antalet anmälningar om övergrepp i rättssak inte uppgår till ett helt obetydligt antal. Dessutom kan man med all sannolikhet räkna med ett visst mörkertal. Detta varierar säkerligen, men det är troligen betydande när det gäller exempelvis grov narkotikabrottslighet och när parten och vittnet står i viss relation till varandra som är fallet när det gäller våld inom familjen. En uppfattning om mörkertalet kan man få genom offerundersökningar.

5.2.2 Offerundersökningar m.m.

I BRÅ-publikationen *Brottsutvecklingen* 1986 (BRÅ-rapport 1986:6) finns en redogörelse för de 1978 - 1984 genomförda årliga undersökningar av svenska folkets levnadsvanor. Av de ensamstående kvinnor med barn som uppgav sig ha blivit utsatta för våld i den egna bostaden uppgav 40 % av dem som inte rapporterat en våldshändelse för polisen som skäl: avstod då man var bekant med gärningsmannen, familjeskäl eller vågade inte, rädd för repressalier. Under år 1984 togs kontakt med polisen i 30 % av samtliga fall av våld eller hot. Motsvarande siffra för år 1978 var 20 %. De som uppgav att de inte tagit kontakt med polisen efter en våldshändelse, tillfrågades om anledningen till detta. På denna fråga svarade 5 % år 1978 och 6 % år 1984 att de inte vågade, var rädda för repressalier.

Undersökningar rörande hotbrott

Varken i Sverige eller utomlands tycks finnas någon undersökning av hot mot parter och vittnen i samband med rättsprocesser. Över huvud taget har hotbrotten varit föremål för få forskningsinsatser.

Hotbrotten är ofta av den typ av brott som kan få omfattande sociala och psykologiska konsekvenser för de personer som drabbas. Detta förhållande har uppmärksammats av BRÅ och dess styrelse har i sommar beslutat inrätta en doktorandtjänst rörande forskningsprojektet "Olaga hot, dess betydelse och konsekvenser för privatlivet, yrkeslivet och rättsväsendet". Avhandlingen skall bl.a. ta upp brottet övergrepp i rättssak. Avhandlingen beräknas vara färdig till sommaren 1994.

5.2.3 Våldkommissionens enkät

För att få ett bättre material för våldskommissionens överväganden i denna fråga har kommissionen sänt ut en enkät till polisdistrikten i Stockholm, Göteborg och Malmö, samt - med någorlunda jämn geografisk spridning - till femton stora polisdistrikt, tio medelstora polisdistrikt och sju små polisdistrikt. Av dessa har samtliga polisdistrikt utom två besvarat frågorna.

Syftet har varit att utröna i vilken utsträckning man enligt polisens uppfattning ansåg att hot och våld mot parter och vittnen förekommer samt vilka former dessa övergrepp i allmänhet tar sig.

Förekomsten av övergrepp

Första avdelningen av enkäten avsåg att få svar på frågan i vilken utsträckning övergrepp mot parter och vittnen förekommer.

Första frågan gällde hur många brottsutredningar som inletts under de två senaste åren. Vissa polisdistrikt har avstått från att redovisa antalet inledda förundersökningar. Övervägande flertalet polisdistrikt har emellertid uppgett antalet hos dem inledda förundersökningar/utredningar rörande övergrepp i rättssak (17 kap. 10 § BrB) under åren 1988 och 1989. Dessa var sammanlagt för samtliga dessa polisdistrikt 775 stycken. Av dessa hade övergreppen riktats mot vittne/målsägande i 534 fall och mot medtilltalad/part i 52 fall. 229 stycken av dessa förundersökningar ledde till åtal och 344 avslutades utan att åtal väcktes. Av de som avslutades utan att åtal väcktes avskrevs 263 på grund av att brott ej kunde styrkas, i 17 stycken utgjorde gärningen ej brott, 20 stycken avskrevs på grund av att någon gärningsman ej kunde bindas vid brottet, i 7 stycken gavs åtalsunderlåtelse och beträffande 5 stycken ändrades brottsrubriceringen. Av övriga var 16 förundersökningar ej redovisade vid tidpunkten för besvarandet av frågan och resten hade avskrivits av andra skäl som att gärningsmannen avlidit, var underårig eller hade lämnat landet och inte väntades återvända.

De flesta polisdistrikt har framhållit att antalet anmälningar rörande övergrepp i rättssak inte speglar det verkliga antalet utan att det med stor sannolikhet förekommer ett visst mörkertal. De flesta redovisar emellertid som sin uppfattning att det inte är särskilt vanligt att parter och vittnen i allmänhet utsätts för övergrepp i anledning av en rättsprocess. Flera av polisdistrikten pekar dock på att även om det generellt sett inte förekommer särskilt ofta, så verkar det vara vanligt förekommande beträffande viss brottslighet och i vissa sammanhang.

Man har uppfattningen att det huvudsakligen, i den utsträckning det förekommer, sker mellan bekanta, personer ur samma familj

eller grupp. Vid narkotikabrottslighet framhåller flera distrikt att det är vanligt att våld, framförallt mot medgärningmän, förekommer. Flera pekar också på den skyddslösa ställning som kvinnor som utsätts för misshandel befinner sig i och uttalar som sin åsikt att dessa kvinnor ofta torde utsättas för otillbörliga påtryckningar från den som misshandlar dem. Denna slutsats drar polisen av det faktum att det ofta gått lång tid innan kvinnorna anmäler den misshandel de utsatts för och, sedan anmälan skett, ofta försöker ta tillbaka eller mildra anmälan. Vidare påpekar flera distrikt att det torde vara vanligt att nu aktuella rättsstridiga övergrepp mot parter och vittnen är vanliga i kretsar där alkoholmissbruk och social utslagning förekommer. Ett av storstadsdistrikten anser att det i relativt stor utsträckning förekommer att butikskontrollanter och andra kontrollanter samt väktare utsätts för övergrepp till följd av tidigare ingripanden.

Polisens uppfattning tycks emellertid vara att rädslan för att utsättas för repressalier i anledning av en rättsprocess är större än vad det reella hotet ger anledning till att befara. Polisen tillskriver detta den bild som massmedia ofta förmedlar om de faror man utsätter sig för om man ställer upp och vittnar.

Övergreppens form

När det gäller vem som utfört övergreppen redovisade de inkomna svaren att i 369 av fallen hade dessa utförts av någon som var inblandad i samma rättsprocess, i 38 fall av någon utomstående och i 39 av fallen av andra personer. I 85 av fallen hade den som utförde övergreppet någon form av relation till den som utsattes för det. Övergreppen ägde i 48 fall rum i samband med huvudbrottets utförande, i 25 fall vid anmälningstillfället, i 235 fall under förundersökningen, i 30 fall under handläggningen i domstol, i 65 fall efter det domstolens handläggning avslutats och i 5 fall vid andra tillfällen än de nu nämnda. Av samtliga redovisade svar utgjordes övergreppen av hot om repressalier i 450 fall, av våld i 108 fall och av annat (nattliga dörrbultningar och telefonpåringningar etc.) i 34 av fallen.

Det vanligaste är således att övergreppen utförs av tilltalade eller andra inblandade i samma rättsprocess, ofta med någon form av relation (bekant eller släkt) med den som utsätts för övergreppet.

Dessa övergrepp har oftast skett under förundersökningen och kan även förekomma i rätt stor utsträckning efter förhandlingen i domstol. Övergreppen har till övervägande del bestått i hot om repressalier.

Villighet att medverka vid brottsutredningar

Polisdistrikten har också fått besvara frågan i vilken utsträckning polisen bedömde att vittnen eller medtilltalade undandrar sig att medverka i brottsutredningar och vad det kan tänkas bero på.

De flesta polisdistrikt har angett att det blivit allt svårare att få vittnen och målsäganden att medverka vid utredning av brott. Nästan alla polisdistrikt anger att anledningen till detta motstånd från vittnen och målsäganden har sin grund i en allmän olust för att bli inblandade och att många skyggar inför blotta möjligheten av att de kan utsättas för repressalier eller trakasserier. Påfallande många polisdistrikt påpekar att de ofta mött reaktionen från vittnen och målsäganden att de blivit illa behandlade under förhandlingen i domstol. Vanligt är, enligt polisens mening, att vittnena har framfört uppfattningen att försvararen behandlat dem illa och kanske även ifrågasatt deras trovärdighet. Detta i förening med att de upplevt att de inte fått det stöd och den hjälp de förväntat sig av åklagaren och rätten har gjort att många vittnen förklarat att de inte på nytt skulle ställa upp i en rättegång. Några polisdistrikt tar också upp som en anledning till vittnens motvilja att medverka, att rättsförfarandet tar lång tid och är omständligt och att detta ytterligare torde förstärka den olustkänsla som vittnen ofta tycks känna. Att vittnesersättningarna är låga tillmäter inte något polisdistrikt någon större betydelse för vittnenas vilja att medverka i brottsutredningar.

5.3 Gällande rätt

5.3.1 Förundersökningen

Skyldighet att inställa sig för förhör

Under förundersökningen får förhör hållas med alla som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § RB). Denna skyldighet omfattar således såväl parter som vittnen och är sanktionerad genom hämtning eller medtagande till förhör (23 kap. 7 - 8 §§ RB).

Protokoll

Under förundersökningen skall protokoll föras i vilket utsagor av hörda personer samt erforderliga upplysningar om dem skall tas in (23 kap. 21 § RB och 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948), FUK). Beträffande vittne skall enligt 21 § FUK bl.a. antecknas fullständigt namn, personnummer, yrke eller anställning, bostadsort, postadress, arbetsplats och eventuell telefonadress.

Sekretess

Under förundersökningen har den misstänkte och hans försvarare rätt att fortlöpande, om det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som förekommit under förundersökningen. Så snart åtal har beslutats, har den misstänkte eller hans försvarare rätt att på begäran få en avskrift av förundersökningsprotokollet (23 kap. 21 § fjärde stycket RB). Är offentlig försvarare förordnad skall förundersökningsprotokollet lämnas till denne utan särskild begäran.

Uppgifter i förundersökningen om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden är skyddade enligt 9 kap. 17 § SekrL, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Förundersökningen skall emellertid enligt 45 kap. 7 § RB bifogas åklagarens ansökan om

stämning. Så snart förundersökningsprotokollet getts in till rätten är det offentlig handling (9 kap. 18 § SekrL).

Enligt 9 kap. 17 § andra stycket SekrL kan anmälan eller utsaga från enskild skyddas av sekretess om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretess enligt den sist nämnda regeln gäller även hos domstolen när förundersökningsprotokollet ges in dit. Som kommer att nämnas i det följande kan förhandlingen i domstol, om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs, hållas inom stängda dörrar och uppgifterna kan även sekretessbeläggas i domen.

5.3.2 Rättegången

Parts skyldighet att lämna uppgifter under förhör

Part i tvistemål kan på begäran bli skyldig att under sanningsförsäkran lämna uppgifter (37 kap. RB). Parten är inte skyldig att röja egen eller närståendes brottsliga eller vanärande handling eller att röja yrkeshemlighet. Parten är skyldig att inställa sig personligen till förhandlingen där förhöret skall äga rum. Sanktionen är vite och i vissa fall hämtning. Att parten vägrar yttra sig eller avlägga sanningsförsäkran är inte sanktionerat på traditionellt sätt, men beteendet har i regel ett betydande bevisvärde till förmån för motpartens sak. Straffet för oriktiga uppgifter under förhör under sanningsförsäkran är fängelse högst två år (15 kap. 2 § BrB).

Skyldighet för vittne att lämna uppgifter

Enligt svensk rätt är det en allmän medborgerlig skyldighet att vittna i rättegångsmål. Bestämmelserna i rättegångsbalken ger part i såväl brottmål som tvistemål möjlighet att med hjälp av tvångsmedel få fram viss bevisning, däribland vittnesmål.

Den som kallats som vittne har inte möjlighet att undandra sig vittnesplikten av rädsla för repressalier från part eller utomstående. Vittnesplikten är sanktionerad genom vite, hämtning eller

häktning (36 kap. 20 - 21 §§ RB). Skulle vittnet lämna osanna uppgifter eller förtiga sanningen riskerar han ansvar för mened. Påföljden för mened är fängelse i högst fyra år eller om brottet är grovt lägst två år och högst åtta år (15 kap. 2 § BrB).

Förhöret

Vittnesförhör skall i allmänhet hållas under huvudförhandlingen. Rätten har också möjlighet att förordna om telefonförhör om det är lämpligt med hänsyn till bevisningens art och övriga omständigheter eller det med hänsyn till kostnadseffekterna är mer lämpligt (46 kap. 7 § RB).

Stängda dörrar

Kan det antas att det vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift för vilken gäller sekretess hos domstolen och om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs kan rätten förordna att förhandlingen hålls inom stängda dörrar (5 kap. 1 § RB). Förhandling inom stängda dörrar kan också komma i fråga när det gäller att i brottmål förebringa uppgift om hälsotillstånd eller andra personliga förhållande som framkommit vid personundersökning eller rättspsykiatrisk undersökning om det av särskild anledning kan antas att den uppgiften rör eller dennes närstående lider men om uppgiften röjs. Stängda dörrar kan vidare förordnas hos domstol i mål om ansvar för sexualbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning samt i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden om det kan antas att denne eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

Vittnets uppgifter

Innan vittnet hörs skall rätten tillfråga vittnet om hans fullständiga namn, ålder, yrke och hemvist samt om vittnet står i något sådant förhållande till part eller till saken som kan vara av vikt vid bevisvärderingen (36 kap. 10 § RB). Om det finns anledning att anta att vittnet av rädsla eller annan orsak inte fritt berättar

sanningen på grund av parts eller åhörares närvaro kan rätten enligt 36 kap. 18 § RB förordna att parten eller åhöraren inte skall vara närvarande under förhöret. Vittnets berättelse som lämnats i parts frånvaro skall återges i behövlig omfattning när parten åter är närvarande. Parten skall då också få tillfälle att ställa frågor till vittnet.

5.3.3 Övergrepp i rättssak

17 kap. 10 § BrB lyder:

> Den som med våld eller hot om våld angriper någon för det han hos domstol eller annan myndighet gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller eljest vid förhör avgivit utsaga eller för att hindra honom från sådan åtgärd, döms för **övergrepp i rättssak** till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla, om man med annan gärning, som medför lidande, skada eller olägenhet, eller med hot om sådan gärning angriper någon för det han avlagt vittnesmål eller eljest avgivit utsaga vid förhör hos myndighet eller för att hindra honom från att avgiva sådan utsaga.
>
> Är brottet grovt, döms till fängelse i högst fyra år.

Lagrummet ändrades senast den 1 juli 1982, då maximistraffet för övergrepp i rättssak höjdes till fängelse i fyra år. I övrigt har bestämmelsen överförts i i huvudsak oförändrad form från strafflagen i 1948 års lydelse.

5.3.4 Viss lagstiftning till skydd för enskild som utsätts för eller riskerar att utsättas för trakasserier

Förutom de straffbestämmelser som anges i 3, 4 och 6 kap. BrB med sikte på skydd av liv och hälsa och de som rör trakasserier av olika slag, finns vissa lagregler som avser att åstadkomma ett bättre skydd för personer som förföljs eller trakasseras och för att förbättra stödet för dessa personer.

Besöksförbud

Exempel på sådan lagstiftning är lagen (1988:688) om besöksförbud. Denna trädde i kraft den 1 juli 1988.

Lagen avser framförallt att tillhandahålla medel att förebygga och avvärja hotfulla och farliga situationer för den som förföljs eller trakasseras av annan. Den möjliggör för polisen att ingripa i situationer som upplevs som hotande eller skrämmande för den som besöksförbudet avser att skydda redan innan trakasserierna nått den punkt då de blir straffbara enligt bestämmelserna i brottsbalken.

Avsikten med lagen var att skydda kvinnors fysiska och psykiska integritet från trakasserier eller hämndaktioner från män de tidigare haft en parrelation till. Lagens skyddsområde har emellertid inte begränsats till dessa kvinnor, utan den har getts en generell utformning så att besöksförbud kan vara påkallat också när det inte finns någon tidigare förbindelse mellan parterna.

Målsägandebiträde

Lagen (1988:609) om målsägandebiträde trädde i kraft den 1 juli 1988 och ger målsäganden möjlighet att få ett eget juridiskt biträde vid förundersökning och rättegång rörande vissa typer av brott. Det gäller i första hand mål om grövre sexuella övergrepp och under vissa förutsättningar vid övriga sexualbrott och brott enligt 3 och 4 kap. BrB som har fängelse i straffskalan samt i mål om rån och grovt rån.

Justitieutskottet har i sitt betänkande Våldsbrott och brottsoffer (1989/90:JuU5) uttalat att möjligheterna att få målsägandebiträde inte motsvarar aktuella behov utan rätten till målsägandebiträde borde utvidgas till att utan begränsningar gälla i mål om sexualbrott enligt 6 kap. BrB samt väsentligt utvidgas när det gäller mål om misshandel. Justitieutskottet anförde att regeringen borde få i uppdrag att skyndsamt lägga fram förslag i de angivna avseendena för riksdagen. Detta har riksdagen som sin mening givit regeringen till känna. Regeringen har vid regeringssammanträdet den 31 maj 1990 lagt fram en proposition (prop. 1989/90:158) och föreslagit att möjligheterna att få målsägandebiträde utvidgas. Rätt till måls-

ägandebiträde skall enligt förslaget i princip alltid finnas i mål om sexualbrott. Vid övriga brott där målsägandebiträde kan komma ifråga, bl.a. misshandel och olaga hot, föreslås reglerna om målsägandebiträde bli mer generösa. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1991.

Övrigt

Enligt 30 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt kan en intagen i anstalt förvägras telefonsamtal om det kan vara till skada för annan.

I allmänna råd från kriminalvårdsstyrelsen (ARK 1988:5) har kriminalvårdsanstalterna skyldighet att undersöka om det finns behov att underrätta någon som utsatts för den dömdes våldsbrott eller hot om våld rörande dennes anstaltsplacering eller vistelse utanför anstalten.

Motsvarande regler gäller vid permission för dem som intagits i sjukhus för beredande av sluten psykiatrisk vård.

5.4 Rikspolisstyrelsens utredning

Rikspolisstyrelsen har genom en arbetsgrupp, den s.k. KRIPUT-gruppen, föranstaltat om en granskning av vissa kriminalpolisiära utredningsmetoder och en del näraliggande frågor. En sådan fråga är möjligheterna till skydd för vittnen som kan utsättas för repressalier till följd av sina vittnesmål. KRIPUT-gruppen har i januari 1990 färdigställt rapporten "Vittnesskydd, Förutsättningar och möjligheter".

Rikspolisstyrelsens styrelse har överlämnat rapporten till våldskommissionen och för sin del uttalat att KRIPUT-gruppen enligt styrelsens uppfattning anvisat en framkomlig väg att lösa problemet med de motstående rättssäkerhetsintressena som uppkommer när hänsyn skall tas till misstänktas/tilltalades rättssäkerhet vägt mot samhällets berättigade intresse av att vittnen utan rädsla kan berätta sanningen inför polis, åklagare och domstol.

Rapporten har också överlämats till 1983 års folkbokföringskommitté.

Rapportens innehåll och slutsatser

Arbetsgruppen konstaterar inledningsvis att Europadomstolen i två avgöranden avvisat möjligheten att använda anonyma vittnen under hänvisning till att Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna inte tillåter detta. I konventionen stadgas att envar som blivit anklagad för brottslig gärning skall ha rätt att bl.a. förhöra eller låta förhöra vittnen, som åberopas mot honom, samt att för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom.

Arbetsgruppen föreslår trots detta att ett vittnes identitetsuppgifter i vissa fall skall hemlighållas för såväl den tilltalade som för utomstående. Polis, åklagare, försvarare och domstol skall dock, med tystnadsplikt, känna till identiteten. Förundersökningen och brottmålsrättegången skall i övrigt genomföras enligt gällande bestämmelser i rättegångsbalken, vilket innebär att vittnet skall inställa sig personligen i domstolen och förhöras bl.a. av den tilltalade. Arbetsgruppen konstaterar dock att om den tilltalade under huvudförhandlingen skall kunna ta till vara sin rätt att fullt ut ställa frågor till vittnet, måste han ha haft insyn i förundersökningsmaterialet även vad gäller vittnets identitet. En konstruktion med identitetsskyddade vittnen av det slag arbetsgruppen skisserat innebär att den tilltalades rätt till motförhör kvarstår så gott som fullständigt. Hans möjlighet att på basis av vittnets identitet ifrågasätta trovärdigheten och utnyttja sina kanske exklusiva kunskaper om vittnet beskärs emellertid. Enligt arbetsgruppens förslag skulle dock rätten vid trovärdighetsbedömningen av vittnets uppgifter beakta att den tilltalade inte känt till vittnets identitet. Den tilltalade skulle därigenom inte göra någon rättsförlust.

Arbetsgruppen föreslår vidare att det fysiska skyddet för hotade vittnen förbättras. För de vittnen som utsätts för långvariga och allvarliga hot föreslår arbetsgruppen att möjligheterna att byta personnummer vidgas i förhållande till vad som nu är möjligt.

5.5 1983 års folkbokföringskommitté

1983 års folkbokföringskommitté har i maj 1990 presenterat sitt slutbetänkande *Ny folkboksföringslag* (SOU 1990:50). Kommittén konstaterar här bl. a. att en person normalt förekommer i ett antal personregister inom den offentliga sektorn. I de register som omfattar hela befolkningen eller en stor del av denna gäller sekretess i vissa fall för bl. a. enskildas adress med stöd av bestämmelsen i 7 kap. 15 § SekrL. En person som är utsatt för trakasserier eller hot om våld behöver därför normalt inte riskera att uppgiften om adress lämnas ut från de myndighetsregister där han eller hon obligatoriskt är registrerad. Uppgiften om adress i dessa register lämnas inte heller ut till privata personregister. Den enskilde disponerar på så sätt över om hans adress skall tas in i något privat personregister, exempelvis hos ett försäkringsbolag eller en bank. Sekretessen är emellertid inte absolut och i vissa fall kan uppgiften efter prövning lämnas ut. Det finns emellertid vissa myndighetsregister som inte omfattas av några sekretessregler. Ett sådant register är aktiebolagsregistret hos patent- och registreringsverket. Det är dock endast i undantagsfall som en person som riskerar förföljelse är registrerad i ett register varifrån personuppgifter skall lämnas ut utan prövning.

De nuvarande sekretessreglerna synes därför normalt förhindra att registerinformation blir tillgänglig för att missbrukas för trakasserier eller annan förföljelse. Om en person av andra skäl är utsatt för hot torde emellertid sekretessregler inte alltid utgöra något säkert skydd. En person med ont uppsåt och stora resurser till sitt förfogande torde ha stora möjligheter att genom bestickning eller hot få fram den önskade uppgiften. I sällsynta fall kan det således vara befogat att medge att en person som är utsatt för livshot byter namn och personnummer (identitetsbyte).

Kommittén föreslår därför att byte av personnummer till ett nummer som inte utvisar den rätta födelsetiden får medges då risk för allvarlig förföljelse föreligger och speciella omständigheter gör att sekretessreglerna inte ger ett säkert skydd. Förutsättning för bytet skall vidare vara att andra möjliga åtgärder till skydd prövats. I den mån det är nödvändigt för att person skall ges ett effektivt skydd får även andra fingerade folkbokföringuppgifter registreras. Den ursprungliga identiteten skall återtas när hotet har upphört.

Ett fullständigt identitetsbyte är en effektiv metod för att ge skydd åt en förföljd person. Ett identitetsbyte har emellertid också omfattande nackdelar. En annan metod för att erbjuda skydd är att medge att den förföljda personen är folkbokförd på en annan ort än den där han faktiskt bor. Detta är betydligt mindre ingripande för den enskilde och medför inte de svåra konsekvenser för tredje man som ett identitetsbyte medför, men skulle antagligen vara lika effektivt i de flesta av fallen. Enligt folkbokföringskommitténs mening är ett bra sätt att medge den utsatta personen att tillsvidare vara kvar som folkbokförd på den ort där han eller hon bott.

Kommittén föreslår för dessa fall att en person som på grund av förföljelse har flyttat från sin bostad får, efter ansökan hos skattemyndigheten, medges att tillsvidare behålla sin tidigare folkbokföringsort. I folkbokföringsregistren anges skattemyndighetens adress. Post till personen vidarebefordras av skattemyndigheten.

5.6 Våldskommissionens överväganden

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det av väsentlig betydelse att parter och vittnen fritt kan ge uttryck för sina synpunkter och iakttagelser. Parter och vittnen som hotas med repressalier för vad de uppger måste kunna lita på att rättsordningen ställer upp skydd för dem. Att vittnen fritt och sanningsenligt kan avge vittnesmål utgör ett av de fundament den svenska rättsordningen står på. Angrepp mot parter och vittnen utgör angrepp också mot samhället. Om samhället inte förmår skydda parter och vittnen hotas hela rättsordningen.

I svensk lagstiftning finns en långtgående skyldighet för vittnen att under förundersökning och rättegång berätta om sina iakttagelser. Detta gäller även i viss utsträckning för parter i tvistemål. Denna skyldighet är sanktionerad på olika mer eller mindre vittgående sätt. Den part eller det vittne som utsätts för våld eller hot om våld eller andra repressalier i anledning av uppgifter han lämnat har av den anledningen inte möjlighet att vägra lämna uppgifterna. Det skydd gällande lagstiftning erbjuder är i stället en viss begränsad möjlighet att hemlighålla partens eller vittnets personuppgifter eller utsaga. Denna sekretess gäller dock inte

gentemot den som står misstänkt eller åtalad för brott. Vidare finns en straffsanktion mot den som förgriper sig mot parten eller vittnet.

Rättsordningen erbjuder således vissa åtgärder till skydd för den som medverkar i en rättsprocess.

Man kan då fråga sig om dessa åtgärder framstår som tillräckliga av dem som riskerar att utsättas för den här typen av övergrepp eller om det krävs ytterligare åtgärder eller andra insatser från samhällets sida.

Uppenbarligen finns det en allmänt utbredd uppfattning att parter och vittnen utsätts för trakasserier och repressalier i anledning av deltagande i rättsprocesser. Hur vanlig denna typ av övergrepp är och vilka former övergreppen tar sig har emellertid inte varit föremål för någon närmare undersökning.Det är därför svårt att uppskatta behovet av ytterligare åtgärder och insatser.

Den rundfrågning våldskommissionen gjort hos olika polisdistrikt tyder närmast på att det rent generellt inte förekommer våld eller hot mot parter och vittnen i någon större omfattning. Tvärtom tyder svaren på att den motvilja mot att vittna och ställa upp i rättegångar, som människor ofta visar prov på, snarare beror på en allmän olust- och obehagskänsla än på att de är utsatta för ett reellt hot eller har konkret anledning att befara att de kommer att utsättas för det. Vad denna olust beror på gav rundfrågningen knappast något pålitligt och entydigt svar på, men det förmodades av flera polisdistrikt bero på oviljan hos människor att lägga sig i andras angelägenheter eller att utsätta sig för risken att få obehaget och omaket att ställa upp i en framtida rättegång. En annan anledning till detta kan kanske vara att många människor saknar den grundläggande trygghet som gör att de kan hantera en så potentiellt hotfull situation som det innebär att medverka i en rättsprocess och därigenom utsätta sig för andras eventuella ogillande. För många räcker det kanske med att konfronteras med blotta möjligheten av att bli utsatt för övergrepp för att de hellre skall blunda eller vända bort blicken när de blir vittne till något. Risken för obehag kan få också annars minnesgoda personer att lida av partiell minnesförlust trots att någon reell fara för övergrepp inte föreligger.

För vissa grupper av parter och vittnen tycks det emellertid förhålla sig på motsatt sätt. För dessa tycks risken att utsättas för våld eller andra repressalier i anledning av medverkan i en rättsprocess vara mycket påtaglig. Det ligger med ledning av enkätsvaren nära till hands att anta att, i de fall där den misstänkte/tilltalade och parten/vittnet står i tidigare relation till varandra, det förekommer övergrepp i högre grad än annars. Exempel på detta är vid våld inom familjen mot kvinnor, barn och föräldrar.

Vidare kan man anta att det i de sociala miljöer där det förekommer missbruk av olika slag eller annan asocialitet finns en högre beredskap att ta till våld eller hot om repressalier för att sabotera en brottsutredning. Ett välkänt problem i det här sammanhanget är ju den behandling som intagna som vittnat mot medgärningsmän, särskilt vid narkotikabrottslighet, utsätts för av medintagna på kriminalvårdsanstalterna.

Ytterligare en grupp har ibland nämnts såsom särskilt utsatt för övergrepp i rättssak och det är personer som i sitt arbete har anledning att anmäla brott och delta i brottsutredningar, som t.ex. butikskontrollanter och väktare.

När det gäller möjligheten att sekretessbelägga en parts eller ett vittnes personuppgifter eller utsaga så förefaller regleringen i sekretesslagen och rättegångsbalken tillräcklig i de fall angreppen kommer från någon som inte är part i rättsprocessen.

För repressalier från den angripnes motpart, t.ex. från den misstänkte eller tilltalade i brottmål, skyddar emellertid som nämnts inte den ovan redovisade lagstiftningen. Den arbetsgrupp inom rikspolisstyrelsen som arbetat med frågor om vittnesskydd har lagt fram vissa förslag som syftar till att åstadkomma skydd för övergrepp från motparter. Förslagen går huvudsakligen ut på att man tillåter att vittnets identitet skyddas gentemot den tilltalade under rättsprocessen. Övriga inblandade, dvs. domstolen, åklagaren och försvararen, skulle få kännedom om vittnets identitet. När det gäller vittnen som gärningsmannen är bekant med konstaterar arbetsgruppen att det krävs ett mer långtgående skydd i form av ett utvecklat fysiskt skydd genom polisens försorg och ett sekretesskydd som i dess yttersta form innebär ett identitetsbyte för den angripne.

Våldskommissionen anser att gruppens förslag går för långt i vissa avseenden. Enligt kommissionens uppfattning är det inte lämpligt att en uppdelning av vittnen i olika kategorier skall vara avgörande för vilka skyddsåtgärder som kan komma ifråga. Istället bör övergreppens art vara avgörande för vilka skyddsåtgärder man väljer.

Våldskommissionen anser att det av flera skäl är olämpligt att hemlighålla vittnets identitet för den tilltalade. Arbetsgruppen har i sitt förslag om identitetsskyddade vittnen ställt upp som förutsättning att det skall föreligga ett orsakssammanhang mellan vittnesmålet och risken för repressalier i form av våldsangrepp eller annat allvarligt men. Det skall, enligt arbetsgruppens förslag, vara uppenbart att risken för repressalier är orsakad av vittnets utsaga och det skall föreligga en beaktansvärd risk för men. Arbetsgruppen har vidare utgått från att ett vittnes identitetsuppgifter i de flesta fall är omständigheter som inte läggs till grund för åtalsbeslut eller dom och att domstolen vid sin bevisvärdering kan ta hänsyn till att den tilltalade inte fått kunskap om vittnets identitet. Den tilltalade skulle härigenom inte lida någon rättsförlust.

Våldskommissionen anser att det är olämpligt att, som föreslås, låta försvararen få full insyn i processmaterialet, men begränsa den tilltalades insyn. Detta bäddar för allvarliga lojalitetskonflikter mellan den tilltalade och hans försvarare.

Att inskränka den tilltalades insyn i processmaterialet skulle rubba en av en rättsstats allra viktigaste grundprinciper, nämligen att den som döms och straffas för brott skall få ta del av samtliga omständigheter som ligger till grund för en dom eller ett beslut mot honom. Våldskommissionen anser att denna princip inte bör inskränkas genom regler vars tillämpning är vagt formulerade eller där det är oklart vilka konsekvenserna är. Enligt kommissionens mening får parters och vittnens säkerhet garanteras på annat sätt, t.ex. genom att samhället i de fall det behövs ställer upp med ett frikostigt fysiskt skydd.

När det gäller det fysiska skyddet för hotade parter och vittnen är det i första hand en resursfråga. Livvaktsskydd är mycket resurskrävande och kan inte pågå i åratal. I de fall angreppen är så allvarliga att detta inte räcker är det också kommissionens

uppfattning att det bör vara möjligt att av denna anledning genomföra identitetsbyte. Våldskommissionen anser att de förslag 1983 års folkbokföringskommitté lagt fram om möjligheterna till identitetsbyte och särskild folkbokföring av förföljda personer är angelägna och tillstyrker att de genomförs. Långvarigt personskydd och identitetsbyte torde dock inte bli aktuellt i mer än ett ytterst fåtal fall och bör reserveras för de fall där faran är allvarlig och påtaglig.

Påföljd för övergrepp i rättssak

Övergrepp i rättssak utgör liksom mened ett allvarligt angrepp mot rättsordningen. Övergrepp i rättssak innefattar dessutom till skillnad från mened ett direkt angrepp mot en enskild person genom våld eller hot om våld. Det är därför rimligt att övergrepp i rättssak och mened bestraffas på ett någorlunda likvärdigt sätt.

När det gäller mened är påföljden för brott av normal svårighetsgrad fängelse i högst fyra år. Om brottet bedöms som ringa är påföljden böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt döms till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid normalfallet av övergrepp i rättssak är straffet böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt döms till fängelse i högst fyra år.

Enligt våldskommissionens mening finns det för närvarande inte skäl att höja straffmaximum ytterligare. Om Sverige i framtiden skulle få en brottsbild med sådana inslag, som man i dag kan finna på vissa håll utomlands, kan det emellertid bli nödvändigt att höja straffmaximum.

Det är däremot lämpligt att nu anpassa påföljden för övergrepp i rättssak till påföljden för mened på så sätt att det för brott av normalgraden endast kan följa fängelse och att böter förbehålls gärningar som kan bedömas som ringa brott.

Målsägandebiträde

Det är väsentligt att förtroendet för samhällets förmåga att skydda vittnen och parter i hotsituationer bibehålls och att rättsordningen ställer upp så långt som möjligt i de situationer som kräver det.

Våldskommissionen anser därför att det bör övervägas att utvidga rätten till målsägandebiträde även till dem som utsätts för övergrepp i rättssak. Ett annat fall där det kan vara motiverat att förordna målsägandebiträde är då fråga om besöksförbud skall prövas av domstol i samband med brottmål där åklagaren för talan. Det bör vidare enligt våldskommissionens mening övervägas att utvidga rätten till målsägandebiträde i fall av våld eller hot mot tjänsteman. I alla dessa fall kan förhållandena vara sådana att det finns behov av målsägandebiträde. Det förslag till utvidgning av rätten till målsägandebiträde som tas upp i prop. 1989/90:158, omfattar inte övergrepp i rättssak, våld och hot mot tjänsteman eller besöksförbud.

Andra åtgärder

För det stora flertalet vittnen och målsäganden i brottmål behövs inga särskilda skyddsåtgärder. Man kan med visst fog anta att den motvilja mot att medverka i brottsutredningar som vittnen allt oftare ger uttryck för snarare beror på en allmän olustkänsla, än har sin grund i att de känner sig utsatta för ett reellt hot. Vittnen och målsäganden yttrar ibland sitt missnöje över det sätt på vilket de blivit behandlade i rättegången. Sådana uppgifter har också kommit fram vid våldskommissionens rundfråga till polisdistrikten. Vittnen och målsäganden har ansett att deras trovärdighet har ifrågasatts. De uppgifter de lämnat vid rättegången har inte utan granskning godtagits. Detta har gjort att de känt sig kränkta. Ofta har de varit missnöjda med försvararens uppträdande och att de inte fått det stöd av åklagaren och rätten som de förväntat sig. Detta är emellertid till viss del en naturlig konsekvens av de regler som gäller för bevisvärdering. Vittnen och de målsäganden som skall höras i anledning av åklagarens talan har karaktär av bevismedel i rättegången. Försvararens uppgift är bl.a. att vara vaken för ofullständigheter i de vittnesmål som talar mot hans klient och, i den mån åklagaren inte redan gjort det, klarlägga en gärnings händelseförlopp så långt det går. För de fall det finns skäl att ifrågasätta ett vittnes trovärdighet bör självfallet försvararen också tillåtas göra det. Rätten, och även åklagaren, bör emellertid bevaka att vittnen inte utsätts för kränkande behandling av försvararen. Domstolen bör i sitt uppträdande tänka på att vittnessituationen ofta är ovan för vittnet eller målsäganden. Domstolen kan därför ha anledning att ägna vittnen mer

omtanke och omsorg än vad som ibland förkommer idag. Således bör domstolen inte kalla vittnen till förhandlingens början om man inte kan räkna med att hålla vittnesförhör vid rättegångens inledning. Vid förseningar i förhandlingen bör vittnet underrättas om detta i god tid. Domstolen bör i så stor utsträckning som möjligt vara generös med att tillåta telefonförhör och att bifalla vittnes och målsägandes begäran att bli hörd i den tilltalades utevaro. Det kan även vara lämpligt att domstolen, kanske i samband med kallelsen till vittnet, informerar om hur en rättegång går till och vilka uppgifter som åklagare och försvarare har. Även om missnöje med ersättning för vittnets inställelse inte kan antas vara av avgörande betydelse för vittnet bör domstolen ändå tänka på att undvika småaktig tillämpning av ersättningsbestämmelserna.

6 ÖVERGREPP MOT BARN

6.1 Allmänt

Ett barn är under sin uppväxt beroende av föräldrar och andra vuxna som står barnet nära och präglar dess tankevärld och uppfattning om vuxenvärlden. Föräldrarnas och andra närstående vuxnas uppgift är att introducera barnet i samhället och se till att det införlivar samhällets grundläggande normer, värderingar och förhållningssätt som sitt eget. Det är de vuxna som anger ramarna för hur barnet skall tolka det som sker i dess omgivning och i världen i stort. Detta utgör i sin tur grunden för hur barnet kommer att förhålla sig som vuxen medlem av samhället. Det är i familjen som grunden till barnets personlighet och dess könsrollsutveckling läggs. Här sker också träning i andra roller som bildar grundvalarna i vuxensamhället.

Denna process innebär inte bara en förståndsmässig utveckling, utan även en känslomässig utveckling hos barnet. Familjen spelar därför en central roll för barnets jag-utveckling och för att utveckla förmågan att anpassa sig till samhället. Samspelet mellan föräldrar och barn kan karakteriseras dels av känslomässigt stöd (värme) till barnet, dels av kontroll över barnet och dess handlingar. Auktoritär och inkonsekvent kontroll eller känslokyla i föräldrars hållning gentemot barnet undergräver därför barnets utveckling till en självständig, kompetent och harmonisk människa.

Barn är såväl fysiskt, som känslomässigt och socialt beroende av sina föräldrar. Detta innebär att de vuxna som omger barnet har en viss makt över barnet som är grundad på barnets förtroende och tillit till den vuxne. Om föräldrarna eller någon annan närstående vuxen utnyttjar detta övertag och förgriper sig på barnet är det ett hot mot barnets innersta och hela dess existens. De skador som barnet får kan bli allvarliga. Övergreppet kan få oöverskådliga konsekvenser för barnets utveckling. Barnets möjligheter att utvecklas till en mogen och harmonisk vuxen och en väl anpassad samhällsmedborgare undergrävs.

Förutom att barn kan få - kanske bestående - fysiska skador av misshandel och andra övergrepp riskerar de att försenas i sin fysiska, psykiska och emotionella utveckling. Bland barn som utsatts för övergrepp, både genom övervåld och våld av sexuell art, kan man iaktta förseningar när det gäller tal och språk samt förseningar i grov- och finmotorik. Ängslan och rädsla är också ett vanligt drag hos barn som far illa. De kan vara passiva, överdrivet anpassningsbara eller vaksamma och distanslösa. De kan också visa upp störande beteenden som aggressivitet, hyperaktivitet och destruktivitet.

Till de mer långsiktiga skadorna hos barn som varit utsatta för eller bevittnat våld i familjen eller som blivit sexuellt utnyttjade brukar nämnas risken att dessa barn blir nästa generations förövare och offer. Det finns en risk att utsatta barn kan identifiera sig med den som utför övergreppen och i vuxen ålder utsätta sina egna barn eller sin partner för samma övergrepp som de själva upplevt. För flickornas del är risken stor att de identifierar sig med offret och fastnar i en offeridentitet. Detta ökar risken för att de skall bli utsatta för våld och övergrepp även som vuxna eller att deras barn skall bli det. Det s.k. upprepningstvånget sägs vara starkt när det gäller familjevåld.

6.1.1 FN-konventionen om barnets rättigheter

Sverige har i januari 1990 undertecknat FN-konventionen om barnets rättigheter. Riksdagen har godkänt konventionen (prop. 1989/90:107, SoU 28, rskr. 350).

Konventionens artikel 19 behandlar konventionsstaternas skyldigheter när det gäller att skydda barn mot våld och andra former av övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller annan persons vård. Enligt punkt 1 är konventionsstaterna skyldiga att vidta alla lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i upplysningssyfte för att åstadkomma ett sådant skydd. I punkt 2 exemplifieras vad skyddsåtgärderna bör innefatta. Det nämns bl.a. upprättande av sociala program till stöd för både barnet och för dem som har hand om barnet, rapportering av fall av barnmisshandel och, om så är lämpligt, förfaranden bestående i rättsliga ingripanden.

I artikel 34 åtar sig konventionsstaterna att skydda barnet mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp. I det syftet skall konventionsstaterna särskilt vidta alla lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder, bl.a. för att förhindra att ett barn förmås eller tvingas att delta i en olaglig sexuell handling eller att barn utnyttjas för prostitution eller annan olaglig verksamhet eller utnyttjas i pornografiska föreställningar och i pornografiskt material.

För svensk lagstiftnings del torde anslutning till konventionen inte innebära några problem. Sverige torde redan uppfylla de krav konventionen ställer såvitt avser lagstiftningen och innehållet i olika myndigheters verksamhet. Värt att notera är emellertid att konventionen inte innehåller något uttryckligt förbud mot aga.

6.1.2 Aga

Sedan år 1979 finns det i svensk lagstiftning ett uttryckligt förbud mot aga. I 6 kap. 1 § föräldrabalken stadgas sålunda att barn inte får utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Den som agar ett barn kan dömas för misshandel enligt regler i brottsbalken. I lagstiftningsärendet uttalade departementschefen att det var angeläget att det skapades en allmän opinion mot handgripliga tillrättavisningar och att våld mot barn skulle bedömas som våld och inget annat. Ett otvetydigt förbud i föräldrabalken mot aga förutsattes därför bli ett värdefullt pedagogiskt stöd i strävandena att övertyga föräldrar och andra om att inga former av våld skulle vara ett medel i barns uppfostran.

Den markering som lagstiftningen intar är viktig. Det grundläggande budskapet är, och skall vara, att våld inom familjen inte under några förhållanden och av någon art kan accepteras.

6.1.3 Särdrag hos familjevåldet

Våld och övergrepp mot barn förekommer emellertid alltjämt. Familjevåldet skiljer sig från mot det våld som utövas mellan en gärningsman och hans offer som inte står i en släktskapsrelation till varandra. Det utövas ofta utan vittnen eller i en trängre

krets av familjemedlemmar, vars handlingar styrs av olika lojaliteter mot och beroenden av varandra.

Många familjer där det förekommer våld och andra övergrepp mot barn är dessutom socialt isolerade utan någon naturlig kontaktyta med världen utanför. Detta försvårar också upptäckten av missförhållandena. Barnet berättar ofta inte heller om sina problem för utomstående. Barn är mycket lojala mot sina föräldrar. De kan också vara hotade till tystnad av föräldern. Det kan naturligtvis också förekomma att barnet berättar, men att dess berättelse inte tas på allvar, antingen för att berättelsen sker på ett sådant indirekt sätt att den som tar del av den inte förstår vad som ligger bakom eller att barnet helt enkelt inte blir trott på sitt ord. Det kan också röra sig om så svåra missförhållanden i känsliga och laddade frågor, i synnerhet när det gäller sexuella övergrepp mot barn, att den som lyssnar på barnet värjer sig mot berättelsen genom att inte ta till sig den.

Gränsdragningsproblem i vilka fall ingripande av någon utomstående skall ske kan också ofta vara en grannlaga uppgift. Myndigheters utredningar och åtgärder kan skapa ångest hos den familj det berör. Därtill kommer de svårigheter som uppstår när man kommer in på val av åtgärder för att komma till rätta med våldet i familjen och att överblicka och utvärdera vilken effekt den valda åtgärden haft. Detta bidrar till att ingripanden ibland sker alltför sent eller inte alls.

6.2 Brottslighetens utveckling och omfattning

6.2.1 Våld mot barn i allmänhet

Av det totala antalet våldsbrott enligt 3 kap. BrB under år 1988 som var ca 38 000 riktades omkring 5 % mot barn under 15 år. För åren 1981 - 1986 var något mindre än 1 % av offren i de polisanmälda misshandelsfallen barn under 7 år och runt 3 % barn i åldern 7 - 14 år. Under åren 1987 och 1988 har dock andelen barn i åldern 7 - 14 år ökat något.

6.2.2 Sexualbrott mot barn

När det gäller sexualbrotten mot barn har antalet polisanmälda brott successivt ökat från år 1982 fram till år 1988, för vilket år de senaste statistikuppgifterna finns tillgängliga. Antalet har under denna period praktiskt taget fördubblats. Antalet brott fortsatte att stiga efter år 1985 för övergrepp mot barn av annat kön, men tycktes minska för brotten mot barn av samma kön.

Från år 1987 till år 1988 har en markant ökning skett för de olika kategorierna av anmälda sexualbrott mot barn under 15 år. Våldtäktsbrotten ökade med nästan 80 %, sexuellt tvång/utnyttjande/umgänge med drygt 30 % och annat sexuellt ofredande än blottning med 45 %. Enligt statistiken begås två tredjedelar av alla kända sexualbrott mot personer under 15 år. Mörkertalet torde vara stort. Det förekommer förmodligen högre dold brottslighet vid brott mot barn inom familjen än vid övriga sexualbrott mot barn.

6.2.3 Gärningsmännen

Undersökningar tyder på att merparten (kanske upp till två tredjedelar) av misshandelsfallen mot de mindre barnen sker inomhus och har en förälder som gärningsman. När det gäller barn i åldern 7 - 14 år torde det endast till en mindre del (kanske i vart tionde fall) vara en förälder som utför misshandeln. Det är inte heller självklart att misshandeln i dessa fall sker i hemmet eller ens inomhus. I en intervjuundersökning för ett par år sedan av ett representativt urval av svenska familjer med barn mellan 3 och 17 år uppgav 30 % av föräldrarna att de använt någon form av våld mot sina barn som var allvarligare än att ta hårt tag i eller knuffa barnet. Andelen som uppgav att de använt kvalificerat våld mot sina barn var 4 %.

När det gäller sexualbrott är medianåldern för de misstänkta personerna i hela sexualbrottskategorin 35 år. Personer misstänkta för våldtäkt har en något lägre medianålder (32 år) och personer misstänkta för sexuellt ofredande mot barn under 15 år har den högsta medianåldern (41 år). Personer som misstänkts för att sexuellt ha utnyttjat barn har lägre brottsintensitet (2,4 brott per misstänkt person) än de som misstänktes för sexuellt tvång/utnyttjande avseende vuxna (4,2 brott per misstänkt). Under år 1988

lagfördes 174 personer för våldtäkt, sexuellt utnyttjande och sexuellt umgänge med barn under 15 år som offer. Av dessa dömdes 104 personer till fängelse, 16 till villkorlig dom, 27 till skyddstillsyn, 9 till sluten psykiatrisk vård och 18 till övriga påföljder. När det gäller sexualbrott mot barn har andelen lagförda personer som dömts till fängelse ökat under de senaste tio åren samtidigt som andelen dömda till skyddstillsyn minskat. Det är möjligt att den ökade andelen fängelsedomar till en viss del kan förklaras av samhällets strängare syn på både fysisk misshandel och sexuella övergrepp.

6.2.4 Offren

Av antalet anmälda sexualbrott under år 1988 riktade sig 67 % av de heterosexuella brotten och 77 % av de homosexuella brotten mot barn under 15 år. I 62 % av dessa heterosexuella brott gällde det övergrepp inom familjen. Motsvarande andel beträffande de homosexuella brotten var 34 %. Sexualbrott mot barn inom familjen har ökat med 47 % för heterosexuella brott och med 32 % för homosexuella brott från åren 1987 - 1988. Anmälda brott som riktats mot barn har ökat kraftigt under 1980-talet, särskilt fr.o.m. år 1983. År 1978 anmäldes 22 brott mot barn och år 1988 var siffran 60 brott per 100 000 invånare i de aktuella åldrarna. Om man jämför utvecklingen av antalet anmälda brott mot pojkar resp. flickor under 15 år ser man att brottsutvecklingen mellan åren 1975 och 1982 hade ett i stort sett parallellt förlopp med små årliga förändringar. Efter år 1982 har antalet anmälda brott mot flickor ökat kraftigt och trenden tycks fortsätta att stiga för flickorna. När det gäller pojkarna ökade antalet anmälda brott kraftigt under åren 1982 - 1985 och minskade något år 1986 och tycks därefter ha stagnerat. Beträffande sexuellt ofredande, av annat slag än blottning, kunde man se att drygt 50 % av de anmälda brotten i denna brottsform har riktat sig mot barn.

6.3 Barn till misshandlade kvinnor

En av de grupper i samhället som statistiskt löper störst risk att utsättas för våld är ensamstående kvinnor med barn. Av statistiska centralbyråns offerundersökningar framgår att under en ettårsperiod hade 15 % - var sjunde kvinna - utsatts för våld, ofta i

den egna bostaden. Om man ser till gruppen ensamstående med barn i förskoleåldern var andelen 26 %. De flesta ensamstående med förskolebarn är kvinnor. Detta innebär således att nästan var tredje kvinna med småbarn hade, under en ettårsperiod utsatts för våld. Av dessa hade 18 % drabbats av upprepat våld och för 9 % var våldet så allvarligt att det ledde till synliga märken eller kroppsskada.

Detta innebär att många barn växer upp i familjer där mamman utsätts för våld. Gärningsmannen är ofta barnets far eller styvfar eller någon annan man som också barnet är bekant med. Det är välkänt att många misshandlade kvinnor har svårt att bryta upp ur ett misshandelsförhållande. Det innebär att barnen i dessa familjer under lång tid tvingas leva med våld som ett vanlig inslag i familjelivet. Ofta har barnet bevittnat misshandeln. Även om barnet inte sett något av den har det ändå vetskap om att våld förekommer i familjen. Sådant går inte att dölja i en familj. Barnet kan därför i allmänhet inte undgå att lägga märke till och präglas av det laddade klimatet i familjen.

Vissa undersökningar tyder också på att det är vanligt att de män som misshandlar sina kvinnor ofta också misshandlar barnen i familjen. En kvinna som inte kan värja sig själv emot våld torde vara dåligt rustad att avvärja angrepp mot sina barn. En misshandlad kvinna har ofta inte resurser kvar för att tillgodose sina barns behov av trygghet och deras emotionella behov.

I en familjemiljö där hustru och barn misshandlas kan barnen inte utveckla tillit, självförtroende och en positiv självbild. Även om kvinnans situation uppmärksammas och familjen får hjälp utifrån är det ofta så att barnens situation glöms bort. Åtgärder inriktade på barnen sätts inte in. Barnen ses ofta som ett bihang till de vuxna. Om barnet inte får tillfälle att tala om det hemska som hänt utvecklar det kanske strategier för att psykiskt överleva. Dessa kan vara barnet till hjälp i den akuta situationen, men kan resultera i långsiktiga skador i form av ångest, psykosomatiska problem och hämmad jag-uppfattning.

6.4 Barn som misshandlas

I begreppet barnmisshandel kan ingå såväl fysiskt som psykiskt våld och vanvård. Även sexuella övergrepp kan ingå i begreppet. Ofta förekommer de olika formerna samtidigt. Här kommer begreppet barnmisshandel dock att omfatta fysiskt våld, även om psykiskt våld och vanvård ofta ingår i problembilden. Sexuella övergrepp kommer att behandlas för sig.

Förbudet att aga eller att utsätta barn för kränkande behandling har troligen haft en kraftigt attitydpåverkande effekt. De flesta svenskar torde i dag anse att aga är en förkastlig uppfostringsmetod. I vad mån den har reducerat antalet fall av barnmisshandel är dock svårt att uttala sig om.

6.4.1 Orsaker

Den form av våld mot barn som tar sig allvarligare yttringar än att ta tag hårt i barnet eller ge det en lätt dask bottnar ofta i psykiska eller sociala problem hos den som misshandlar. I den första stora undersökningen av misshandlade barn i Sverige från år 1969 grupperades "förövarna" i olika kategorier. En grupp svarade mot agafallen, dvs. föräldrar som ansåg det lämpligt att i uppfostringssyfte aga sina barn. En andra grupp motsvarade de föräldrar som av olika anledningar hade svårt att fungera som vuxna. De kunde leva under så pressade sociala förhållanden att de inte orkade eller kunde svara mot föräldrarollens krav. Det kunde också röra sig om missbruk eller kriminalitet hos föräldrarna. Den tredje gruppen omfattade föräldrar som skadat sina barn i samband med akut missbruk av alkohol eller narkotika. Till den näst sista gruppen hänfördes föräldrar med psykiska problem. Till den sista gruppen räknades föräldrar som inte passade in i någon av de tidigare grupperna. Dessa föräldrar var inte psykotiska, hade inte handlat under akut rus, trodde inte på aga eller levde under speciellt svåra personliga eller sociala förhållanden. Orsaken till att dessa föräldrar misshandlade sina barn antogs ha sin grund i så svåra problem att de inte utan vidare lät sig definieras.

Man kan alltså se att orsakerna till att föräldrar misshandlar sina barn inte är identiska, utan kan skilja högst betydligt från fall till fall. De i litteraturen oftast förekommande orsaksfaktorerna kan

grupperas till följande tre förklaringsmodeller: individmodellen, situationsmodellen och strukturmodellen (Lagerberg, *Du skall icke slå, 1982*).

Individuella orsaker

I denna förklaringsmodell utgår man från att det är speciella egenskaper hos föräldrar som är den grundläggande orsaken till att barnet misshandlas. En viktig bakgrund finns att söka i förälderns egen barndom och uppväxt. Om han vuxit upp i en familj där det förekommit våld är risken stor för att detta sätt att hantera aggressivitet och konflikter skall föras vidare. Den vuxne kan också ha varit utsatt för andra svåra påfrestningar under barndomen som separation från sina föräldrar, dålig känslomässig anknytning, lynnig och inkonsekvent uppfostran etc. Olika typer av påfrestningar under de allra första åren kan ha lett till s.k. tidiga störningar av föräldern. Detta är ett samlingsbegrepp som innefattar psykoser, borderline och tidiga karaktärsstörningar. Ett gemensamt drag för dessa störningar är att jag-funktionen är dåligt utvecklad, vilket i sin tur leder till svårigheter i nära relationer. Personen klarar helt enkelt inte av att etablera djupa och varaktiga relationer med andra. Dessutom fungerar den tidigt störde i många avseenden själv som ett barn. När en sådan person blir förälder blir kraven på känslomässigt engagemang, mognad, ansvarstagande, inlevelseförmåga, förmåga att kunna sätta andras behov före sina egna m.m. ett hot mot hans grundläggande personlighetsstruktur. Föräldern kan reagera på olika sätt på detta hot. Ett sätt är att ta avstånd från barnet och uppleva det som besvärligt. I pressade situationer är då risken för barnmisshandel övervägande. Andra riskfaktorer hos den enskilde föräldern är missbruk, psykisk utvecklingsstörning och sjukdom, orealistiska föreställningar om vad det innebär att ha barn och svårigheter att hantera ambivalenta känslor samt svårigheter att skilja mellan känslor och beteenden. I dessa fall kan vrede lätt utvecklas till okontrollerat våld.

Situations- och relationsbetingat våld

Barnmisshandel kan vara situationsbetingad och av mer tillfällig natur. Föräldrar som normalt inte skulle slå sina barn kan göra det när de hamnar i kris eller lever under svåra yttre omständigheter. Barnets egen personlighet kan också i vissa fall ha betydelse. Ett skrikigt, krävande och provocerande barn kan få föräldrar, som kanske skulle ha klarat av ett lugnt och lätthanterligt barn, att ta till våld. Olika problem i relationen barn - föräldrar kan öka risken för barnmisshandel. T.ex. kan föräldrar som är primärt omogna ha svårt att se barnet som en enskild individ med egna behov. De kan också ha svårt att tolka barnets signaler och svara adekvat på dem. Dessa störningar i relationen mellan barn och föräldrar kan frustrera barnet så att det blir mer besvärligt än det annars skulle ha varit, vilket i sin tur ökar föräldrarnas frustration. Ibland är det också så att barn och föräldrar inte passar ihop personlighetsmässigt, vilket kan orsaka ideliga missförstånd, motsättningar och irritationsmoment. Vidare kan problem i samband med graviditet och förlossning ha betydelse i detta sammanhang. En oplanerad, oönskad och svår graviditet, liksom en besvärlig förlossning, kan försvåra uppbyggnaden av den känslomässiga bindningen mellan mor och barn, likaså ökar risken om barnet är för tidigt fött och vårdas på en prematuravdelning och om barnet är sjukt eller handikappat.

Strukturella orsaker

En annan utgångspunkt för att analysera orsakerna till misshandel av barn är att de inte enbart är betingade av den situation som föräldrarna befinner sig i. Barnmisshandel måste ses som ett samhällsfenomen. Samhällets värdepremisser, dess attityder till våld och till barn, dess politiska klimat finns med i orsaksmodellen och inverkar på det uttryck våldet tar sig i konkreta situationer.

Den officiellt uttalade människosynen i västvärlden är att alla människor har lika värde. Men när man i praktiken sätter ett pris på människors värde i form av exempelvis makt, inflytande och lön ser det annorlunda ut. Det är de starka, vanligtvis män, som värderas högst. Kvinnor och framför allt barn har en

betydligt svagare ställning. Svaga grupper utsätts för förakt, förtryck och våld på ett helt annat sätt än starka. Slutligen har den allmänna våldsnivån i samhället betydelse för om ett problem som barnmisshandel skall underblåsas eller inte. Människor är idag omgivna av våld och våldsskildringar på ett helt annat sätt än tidigare. Underhållningsvåldet och skildringar av krig och annat verkligt våld är vanligt förekommande i massmedia, på film och video. Detta får dels en avtrubbande effekt, dels ökar det aggressiviteten framför allt hos människor som redan är våldsbenägna.

Tidigare har nämnts att risken för barnmisshandel ökar om föräldrarna lever under svåra yttre omständigheter. Det förtjänas att nämnas även i detta sammanhang. Arbetslöshet, psykiskt och fysiskt påfrestande arbeten, dålig ekonomi, trångboddhet m.m. kan sänka toleranströskeln. Dessutom har många föräldrar i dag en omänsklig arbetsbörda. Yrkesarbete för båda föräldrarna, långa arbetsresor, krav på effektivitet och prestationer m.m. leder till att föräldrarna känner sig otillräckliga och slits ned. Dessa stressfaktorer och kriser kan provocera till våld och bryta ned människors vanliga hämningsmekanismer.

Förespråkare för denna förklaringsmodell framhåller att det är inom familjen som stress hör ihop med våldshandlingar.

Det är uppenbart att orsaksmodellerna måste tolkas i kombination med varandra för att man skall få en uppfattning om deras sätt att verka. Sanningar finns att hämta i varje orsaksmodell och det finns inte bara en orsak till att barn misshandlas. Föräldrarna kan ha något eller några av de problem som räknats upp, utan att det för den skull leder till att de misshandlar sina barn. Om ytterligare ett problem dyker upp kan det dock bli droppen som får bägaren att rinna över. Vidare tenderar orsaksfaktorerna att förstärka varandra så att föräldern hamnar i en ond cirkel som det inte går att ta sig ur. En tidigt störd person kanske lättare hamnar i en relationskris som vuxen, vilket i sin tur kan utgöra en jordmån för problem i samband med ett barns födelse osv.

6.4.2 Barns reaktioner på våld

Barn som utsätts för våld och övergrepp eller som bevittnar sådant påverkas. I vilken utsträckning och på vilket sätt beror i hög grad på barnets ålder och kön, på våldets karaktär och frekvens och på barnets sociala och känslomässiga förankring i övrigt. Barn som är otrygga, försummade och illa behandlade visar ofta upp en hel rad av symptom. Det kan röra sig om fysiska, psykiska och psykosomatiska symptom samt beteenderubbningar.

De fysiska varningssignaler som kan tyda på att ett barn är misshandlat är att skadans art inte stämmer med det angivna uppkomstsättet, att arten inte heller stämmer med barnets utvecklingsnivå. Det kan förekomma upprepade skador eller flera skador samtidigt. Det kan också synas att barnet ser ut att fara illa även på annat sätt. Barnet kan ha en egen berättelse om att det har blivit misshandlat. Barnet kan också uppvisa olika typer av psykosomatiska symptom som magont, huvudvärk, sömnlöshet och aptitlöshet. En tillväxthämning hos barnet kan också vara ett tecken på att barnet far illa. Om dessa symptom håller i sig och inte går att medicinskt förklara så bör de föranleda en undersökning av barnets totala situation. Utöver dessa allmänna tecken, som ofta är otydliga och motsägelsefulla, finns fysiska tecken som är karakteristiska för när barnet utsatts för misshandel, som t.ex. blåmärken av viss art och form. De psykiska symptom och beteendestörningar som kan uppträda när ett barn misshandlas kan också vara ett tecken på att barnet far illa på annat sätt. Exempel på detta är stark ängslan och rädsla hos barnet, depression, överanpassning, distanslöshet eller inlärningssvårigheter som inte är orsakade av intellektuella begränsningar. Barn som uppvisar något eller några av ovan nämnda symptom tillhör en typisk grupp av misshandlade barn. De är stillsamma, tystlåtna och medgörliga. Denna grupps motsats är också typisk för barn som utsätts för misshandel. I den gruppen ingår hyperaktiva, utagerande och aggressiva barn. Symptombilden kan således se mycket olika ut för olika barn. Barn som har bevittnat våld mot annan, t.ex. sin mamma, reagerar ofta med ångest och skuldkänslor. Ångesten skapas inte bara av rädsla för misshandel, utan den är också ett resultat av att barnet lever i en situation som det inte kan förstå, som är oförutsebar och som det inte har något inflytande över. Det är också vanligt att barn tar på sig skulden för problem i familjen. Barn tror lätt att de är medskyldiga till bråket mellan

föräldrarna även om de inte har haft någon som helst roll i sammanhanget.

Barn som lever med familjevåld har ofta olika sätt att handskas med den ångest som våldet skapar hos dem. Barnen skapar egna "överlevnadsstrategier". Dessa försvarsmekanismer kan ha både en negativ och en positiv funktion. Den positiva är att de reducerar den omedelbara känslan av ångest. Den negativa är att det kan låsa utvecklingen så att barnet inte lär sig mer adekvata sätt att hantera sin ångest och sina konflikter.

Som tidigare nämnts är föräldrarna i misshandelsfamiljer till stor del upptagna av sina egna relationsproblem och ser inte barnens behov av vård, stimulans och uppmärksamhet. Även myndigheter, t.ex. socialtjänsten och den psykiska barn- och ungdomsvården som kommer i kontakt med dessa familjer, tappar lätt bort barnen.

6.5 Sexuella övergrepp mot barn

Sexuella övergrepp mot barn har varit ett återkommande tema i den allmänna debatten de senaste åtta-nio åren. De argument som ofta använts till att hålla debatten vid liv har dels varit att sexuella övergrepp mot barn och ungdomar förekommer i större utsträckning än vad man i allmänhet föreställt sig, dels att sexuella övergrepp mot barn ökar i samhället.

Enligt en svensk offerundersökning i början av 1980-talet baserad på 1 000 slumpvis utvalda vuxna personer angav 9 % av kvinnorna och 3 % av männen att de någon gång före 18 års ålder blivit sexuellt utnyttjade eller antastade. Mindre än en procent av kvinnorna, men ingen man, hade fallit offer för faderns eller styvfaderns sexuella närmanden.

Offerundersökningar av känsliga brott som sexualbrott anses emellertid i regel vara mindre tillförlitliga.

Det finns ännu ingen samlad bild av utvecklingen av sexualbrott mot barn i vårt samhälle. Inte heller finns det någon överblick över hur sexualbrott mot barn handläggs av de aktuella myndigheterna eller vad som händer med barnen.
Statistiska centralbyråns kriminalstatistik särredovisar vissa

sexualbrott mot barn, dvs personer under 15 år, nämligen vid våldtäktsbrott, brott som innebär sexuellt tvång/utnyttjande/umgänge och annat sexuellt ofredande än blottning, alltså brott mot 6 kap. 1 - 7 §§ BrB med undantag för blottning. När det gäller sexuellt tvång/utnyttjande/umgänge mot barn särredovisas de fall där den misstänkte har en nära relation till barnet. Med det menas att den misstänkte är barnets biologiska förälder, adoptiv-, styv- eller fosterförälder eller är sambo med barnets förälder.

6.5.1 BRÅ-projekt

Med syftet att närmare kartlägga arten och omfattningen av sexuella övergrepp mot barn i det svenska samhället anslog regeringen år 1985 medel för ett projekt inom brottsförebyggande rådet (BRÅ). Inom projektets forskningsdel studeras utvecklingen och karaktären hos de sexualbrott mot barn som kommit till polisens kännedom.

Arbetet inom projektet har hittills presenterats i en kartläggning av sexualbrotten mot barn utifrån kriminalstatistiken (BRÅ-PM 1986:12) och i en genomgång och kritisk diskussion av forskningslitteraturen om sexuella övergrepp mot barn (BRÅ-rapport 1989:1). Senast har presenterats en empirisk undersökning av polisanmälda sexualbrott mot barn under 1984 som genomförts inom forskningsprojektets ram (BRÅ-PM 1990:3).

Av bl.a. dessa rapporter framträder följande bild av de sexuella övergreppen mot barn i Sverige.

Antalet våldtäkter mot barn uppgår till runt ett hundratal per år. Det är emellertid alltför få brott för att man skall kunna dra några säkra slutsatser om utvecklingen av dessa brott. När det gäller de polisanmälda fallen av sexuellt utnyttjande av minderåriga uppvisar dessa en u-formad trend. Fram till mitten av 1970-talet sjönk antalet brott och höll sig ganska stabilt fram till 1982. Efter år 1982 har antalet anmälda fall av sexuellt utnyttjande av barn fördubblats. En förklaring till dessa förändringar kan vara att anmälningsbenägenheten påverkas av olika händelser och debatter och varierar över tiden. Så kan den öppnare attityden mot olika sexuella beteenden sedan 1960-talet tänkas ha inneburit en minskad anmälningsbenägenhet medan debatten kring våldtäkt och sexuella

övergrepp mot barn under 1980-talets mitt kan tänkas ha ökat anmälningsbenägenheten för dessa brott. I denna utveckling finns paralleller till utvecklingen av incestdebatten i massmedia. Denna debatt anses ha startat under år 1982 och varit som intensivast under år 1985, dvs. då antalet anmälda brott hade en höjdpunkt.

När det gäller omständigheter kring de enskilda brotten kan man dra vissa allmänna slutsatser. Sifferuppgifterna är hämtade ur BRÅ-PM 1990:3. Så tycks antalet utsatta barn per 10 000 barn under 15 år vara dubbelt så stort i storstäderna som i övriga landet. Den vanligaste brottssituationen är att den misstänkte är på tu man hand med barnet. När det gäller gärningsmannens ålder tycks de som misstänktes för våldtäkt mot barn ha en påtagligt låg medianålder; hälften är under 25 år.Personer som misstänktes för sexuellt utnyttjande av barn av annat kön var i genomsnitt 34 år och de som misstänktes ha förgripit sig mot barn av samma kön var 36 år. De som misstänktes ha sexuellt utnyttjat barn av samma kön har i genomsnitt högre brottsfrekvens än för övriga sexualbrott mot barn. Ser man på brottsfrekvensen för misstänkta personer i olika åldrar finner man att de yngre som misstänks för våldtäkt mot barn är något mer brottsbelastade än de äldre. För sexuellt utnyttjande av barn är förhållandet det motsatta. De äldre misstänkta har högre brottsaktivitet än de yngre. Detta framkommer tydligt hos dem som misstänktes för homosexuellt utnyttjande av barn och var över 40 år. Dessa var i genomsnitt bundna till mer än tre brott.

Drygt hälften av de barn som misstänktes ha varit utsatta för sexualbrott uppges ha varit offer för brott vid upprepade tillfällen. Drygt 75 % av de utsatta barnen var flickor, med en genomsnittlig ålder av 9,5 år. Pojkarna var något äldre vid övergreppet och i genomsnitt 10,5 år. Både pojkarna och flickorna var i genomsnitt 11 år vid tidpunkten för anmälan. Övergreppen tycks således ha pågått längre bland flickorna innan de anmäldes till polisen än vad förhållandet var för pojkarna.

Både barnen och de misstänkta var huvudsaken svenska medborgare (95 resp 85 %). Bara någon procent av barnen hade utländsk bakgrund. 17 % av de misstänkta var utländska medborgare. När det gäller övergrepp mot pojkar var en tredjedel av de misstänkta utländska medborgare eller med utländsk bakgrund. 13 % var finska medborgare och 10 % svenskar med utländskt ursprung.

När det gäller relationen mellan barnet och den misstänkte hade 30 % av barnen utsatt för övergrepp av någon i den egna familjen, 30 % av barnen var bekanta med den misstänkte och 40 % av barnen hade inte någon tidigare bekantskap med den misstänkte. Bland de barn som utsattes för övergrepp av en familjemedlem var den misstänkte förövaren i 60 % av fallen den biologiske fadern och i 35 % av fallen en ersättare för fadern (styvfar, moderns sambo etc.). Mindre än 5 % stod i syskonrelation till den misstänkte. Ett fåtal barn misstänktes ha blivit utsatta för övergrepp av sin biologiska mor.

När det gäller de misstänkta som stått i en bekantskapsrelation till barnet utgjordes dessa till en tredjedel av en "farbror i grannskapet", 25 % kände barnet genom dess föräldrar (till 10 % utgjordes de av släktingar) och 15 % var lärare, fritidsledare eller andra i en auktoritetsrelation till barnet.

6.5.2 Forskningen kring sexuella övergrepp mot barn

En hypotetisk modell som ofta används för att förklara och analysera uppkomsten av sexuella övergrepp mot barn består av fyra grundvillkor. Den potentielle gärningsmannen måste *dels* var motiverad att genomföra ett sexuellt övergrepp mot ett barn, *dels* övervinna de inre spärrmekanismerna att omsätta sina motiv i handling, *dels* övervinna yttre hinder för att initiera en sexuell kontakt med ett barn *samt dels* övervinna det eventuella motstånd som barnet gör vid ett kontaktförsök. Forskningen har inte fått fram någon enhetlig bild av de personer som visar sexuellt intresse för barn. Det enda man med säkerhet kan säga är att de flesta är män. När det gäller sexuella övergrepp mot barn inom familjen tycks dessa familjer karaktäriseras av att de har gränsdragningsproblem, ofta med rigida gränser mellan familjen och samhället i övrigt och diffusa eller utsuddade gränser mellan de olika rollerna inom familjen, dvs. mellan generationer eller mellan enskilda familjemedlemmar.

När det gäller de misstänkta fäderna menar vissa att de sällan har en genuin sexuell fixering vid barn. Det sexuella intresset för barn utvecklas ofta i en krissituation, t.ex. vid slitningar mellan makarna eller vid arbetslöshet. I denna kris regredierar mannen, dvs. faller tillbaka till ett tidigare stadium i sin psykosexuella

utveckling, då han hade en traumatisk upplevelse som han inte lyckats bearbeta eller lösa ens senare i livet. Dessa fäder indelas ibland i tre grupper. De med symbiotisk personlighet, psykopatisk personlighet och de som är sexuellt fixerade vid barn. Det uppskattas att mellan 80 och 85 % av de incestuösa fäderna har en symbiotisk personlighet. Den här fadern har för att kunna fungera någorlunda väl i tillvaron byggt upp ett mycket nära förhållande till en annan människa, så nära att han anser sig ha mer eller mindre besittningsrätt till sin partner. Symbiosen vilar på en intensiv längtan efter närhet, intimitet, värme, gemenskap etc.

När det gäller barnets beteende vid angreppet kan det bli överrumplat och därmed inte bjuda något motstånd eller det motstånd barnet sätter upp övervinns. Man kan anta att äldre barn bjuder ett större motstånd både verbalt och fysiskt, medan yngre barn som inte har några klara begrepp om sexualitet eller samhällets syn på denna är lättare att manipulera. De yngre barnen saknar ofta ord att uttrycka sina känsloupplevelser med, vilket gör att de känner sig vanmäktiga och utlämnade åt de vuxna. Barn som vet vad det är fråga om när de blir sexuellt antastade kan värja sig i ord och handling och därmed hindra att den vuxne fullföljer sina avsikter. Det brukar också ingå i barns sexuella utveckling att de gör egna sexuella utspel närmast för att testa sin attraktionskraft. Detta kan tolkas som en invit av en vuxen. Genom att barn lär sig säga ifrån när det inte längre är spännande och angenämt eller de känner sig hotade kan de undvika att bli utnyttjade.

När det gäller de skador som barn uppvisar efter sexuella övergrepp är det ofta svårt att härleda vilka som står i direkt kausalitet till själva övergreppet. Många av de beteendestörningar som observerats hos barn som utnyttjats sexuellt förekommer också ofta bland barn generellt. Man vet alltså idag inte hur barn och ungdomar reagerar generellt på sexuellt utnyttjande av vuxna. En grundläggande tes är dock att sådana övergrepp innebär både kortsiktiga och långsiktiga störningar i personlighetsutvecklingen hos de drabbade barnen.

6.6 Våldskommissionens överväganden

I vår grundläggande syn på barn ingår att vi uppfattar barn som individer med egna rättigheter och behov. För ett demokratiskt

samhälles fortbestånd är det viktigt att barnen formas till mogna och självständiga personer som i samverkan med andra kan fungera i samhället.

Barn tar skada av att utsättas för våld och andra övergrepp mot sin person. Detta kan man konstatera även om de närmare konsekvenserna inte är fullt belysta av forskningen. Dessa skador riskerar barnets utveckling. Det är därför viktigt att se strängt på alla övergrepp som riskerar att störa barnets utveckling.

Omgivningens attityder i dessa frågor är viktig. Människor tar generellt avstånd från alla former av misshandel, sexuella övergrepp och annan vanvård av barn. Det är angeläget att den avståndstagande inställningen till dessa frågor vidmakthålls och förstärks.

I detta sammanhang kan nämnas den översyn av kriterierna för gradindelningen av sexualbrott mot barn som för närvarande sker inom justitiedepartementet. Översynen sker på grundval av en departementspromemoria (Ds 1989:6), som nyligen remiss behandlats, och syftar till att markera allvaret när det gäller sådana övergrepp mot barn. I promemorian föreslås bl.a. att våldtäkt som förövas mot ett barn skall bedömas som grov.

Förebyggande verksamhet

Idag förekommer endast i ringa utsträckning verksamhet som är inriktad på att förebygga övergrepp mot barn. Socialstyrelsen har t.ex. ekonomiskt stött en skolteaterpjäs riktad till barn på mellanstadiet. Pjäsen syftar till att stärka barnets integritet och självförtroende så att det får kraft och mod att motsätta sig sexuella övergrepp. Man utgår från att av de barn som utsätts för övergrepp skulle många ha avvärjt det om de känt till att den vuxne betedde sig på ett sätt som var straffbart.

Forskningen beträffande det brottsförebyggande arbetets betydelse och följder befinner sig generellt på ett tidigt stadium i Sverige. Detta gäller även för övergrepp mot barn.

Det förebyggande arbete som har allmänheten som målgrupp bör syfta till att göra allmänheten uppmärksam på att övergrepp mot

barn är ett väsentligt problem. Här har massmedia en central roll i spridningen av objektiv information. De frivilliga organisationerna, t.ex. Rädda Barnen och BRIS, har här en viktig uppgift. Erfarenheter visar att debatt och upplysning om barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn bringar fram missförhållanden i ljuset som annars skulle förblivit dolda.

Handläggande myndighet

Det är viktigt att vi talar om problemen så att barnen förstår att de har rätt att motsätta sig angrepp på sin person. Vi vet att en vanlig reaktion hos barn som utsatts för övergrepp är att de själva tar på sig den moraliska skulden för det inträffade. Genom att stärka barns självförtroende och öka deras medvetenhet kan man undvika att barnet skuldbelägger sig självt efter övergreppet. Barnen måste få klart för sig att samhället står på deras sida och att det är gärningsmannens handlande som fördöms.

Det är också angeläget att den som yrkesmässigt kommer i kontakt med barn eller handlägger frågor om övergrepp mot barn uppträder på ett adekvat sätt. Här är anvisningar för att på olika sätt upptäcka utsatta barn väsentliga. Olika *modeller för handläggning* har också utarbetats vid enskilda myndigheter. Rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, domstolsverket och riksåklagaren har i samråd utarbetat riktlinjer bl.a. för handläggningen av mål där barn bevittnat eller utsatts för våld eller sexuella övergrepp. Dessa modeller präglas ofta i hög grad av samverkan mellan myndigheterna, så t.ex. i Eskilstuna-modellen och östgöta-modellen. Dessa samverkansgrupper fungerar dels primärkommunalt, dels länsövergripande. Socialstyrelsen kommer vid årsskiftet 1990/1991 att publicera allmänna råd vid handläggningen av ärenden som rör sexuella övergrepp mot barn. Det är viktigt att samverkansformer etableras och hålls vid liv. De handläggande myndigheterna får inte stå handfallna när deras insatser påkallas. Det är väsentligt att myndigheterna i de här ofta svåra frågorna utvecklar sin kompetens och sin effektivitet. Handläggande myndigheter bör därför ges stöd till fortbildning rörande orsakerna till övergrepp mot barn och behandlingen av de barn som utsatts för övergrepp.

I sammanhang som överhuvudtaget rör samverkan mellan socialtjänst och polis i ärenden om barn, både vid brottsutredningar och

övriga där samverkan mellan de nu nämnda myndigheterna förekommer, tas ofta problemet med sekretessbestämmelserna upp. Många uppfattar att dessa hindrar informationsutbytet och därmed omöjliggör en effektiv samverkan. Andra anser att sekretessreglerna inte utgör något sådant hinder. Redan att lagstiftningen på detta område kan tolkas på så olika sätt utgör enligt våldskommissionens mening ett starkt skäl till att se över dessa regler.

Övergreppen mot barn sker ofta i sådana sammanhang att de är svåra att upptäcka. Gränsdragningen mellan den enskilda familjens integritet och samhällets insyn är en svår fråga. Det får naturligtvis inte bli så att samhället påkallar insyn i de innersta familjeförhållandena när det inte är motiverat av något godtagbart skäl. Det är därför viktigt att personalen inom mödravården, barnhälsovården, sjukvården, socialtjänsten och skolan uppmärksammar tecken på att barn utsatts för övergrepp. Särskilt personalen inom förskolan och den förebyggande barnhälsovården samt inom sjukvården torde ha goda möjligheter att på ett tidigt stadium slå larm om missförhållanden. Det är viktigt att dessa yrkesgrupper ges information om att de enligt socialtjänstlagen har en direkt skyldighet att underrätta socialnämnden i kommunen om missförhållanden som de uppmärksammar.

Information till barn

När det gäller barn som målgrupp för det förebyggande arbetet måste detta syfta till att stärka barnets motståndskraft om det skulle hamna i en situation där det blir antastat av en vuxen. Ett sätt att göra detta är att utforma åtgärdsprogram som går ut på att klargöra för barnet vad som menas med sexuella övergrepp och vad barnet i övrigt inte bör tåla att utsättas för av en vuxen. Detta program bör också ge goda råd till barnen hur de skall bete sig om de trots allt utsätts för angrepp både av våldskaraktär och av sexuell art.

I det förebyggande arbetet är det av stort värde om man också kan involvera föräldrarna. Dessa är utan tvekan den trovärdigaste och mest inflytelserika informationskällan för barnet.

Barnombud

Som tidigare nämnts har de frivilliga organisationerna, BRIS och Rädda Barnen m.fl. en viktig uppgift i det förebyggande arbetet. Deras kanske främsta betydelse är att de odelat kan stå på barnens sida. Dessa organisationer kan dock inte ha annat än en rådgivande och stöttande funktion för de barn som tar kontakt med dem. Organisationerna har en annan profil än socialtjänsten som kanske gör att barn har lättare att vända sig till dem. Dessa organisationer vänder sig enbart till barnen och bevakar endast barnens intressen. De har dessutom i hög utsträckning lyckats ge barnen information om att de finns till.

Organisationerna kan emellertid bara utgöra ett komplement till socialtjänsten. Det är socialtjänsten som har möjlighet att initiera och, om så behövs, tvångsmässigt verkställa erforderliga åtgärder för att trygga barns säkerhet. Socialtjänsten framstår emellertid inte alltid som något självklart stöd för barnet. Detta kan till viss del förklaras av att socialtjänsten ser på familjen som en helhet och att den i första hand försöker finna lösningar som gagnar alla familjemedlemmarna. Barnets bästa sätts därvid inte alltid i förgrunden. Om barnet har tidigare erfarenhet av detta arbetssätt, framstår inte socialtjänsten som den självklara hjälpen i en krissituation. Det är inte heller lätt för barn som inte har någon tidigare erfarenhet av socialtjänsten, att förstå att socialtjänsten är den myndighet de skall vända sig till. Namnet ger ingen ledning på det sätt som namnet barnavårdsnämnd gjorde.

Enligt våldskommissionens mening bör socialtjänsten därför komplettera sin verksamhet med en lätt tillgänglig kontaktyta för barnen. Det kan ske genom att man inom socialtjänsten inrättar ett barnombud vars huvudsakliga uppgift skall vara att bevaka barnets intressen och som på ett klart sätt skall företräda barnet gentemot föräldrar, som kan antas ha skadat det. Information om ett sådant barnombud bör spridas till barn i alla åldrar. Om de vet att det finns en särskild företrädare för barnen, blir det inte så svårt att söka kontakt. Våldskommissionen vill erinra om att bestämmelserna om målsägandebiträde naturligtvis också gäller de fall det är barn som utsätts för brott som motiverar förordnande av ett sådant biträde.

När det gäller att bevaka barnets rättigheter föreligger speciella svårigheter. Barn står i beroendeställning till sina föräldrar. Det är svårt att nå barn med information om deras rättigheter. Barnets utvecklingsgrad utgör också hinder för att delge dem vilka krav på frihet från övergrepp de har rätt att ställa. Även om de har kunskap om sina rättigheter, har de i allmänhet svårigheter att göra sig hörda. Detta gör att det vilar ett särskilt ansvar på föräldrar och, ytterst, på samhället att bevaka barnets behov av trygghet till kropp och själ.

Forskning

BRÅ har inom ramen för det tidigare redovisade forskningsprojektet pekat på behovet av forskning inom området för sexuella övergrepp mot barn, bl.a. när det gäller identifieringen av gärningsmän och offer och olika behandlingsformer samt olika former för det förebyggande arbetet. Enligt våldskommissionens mening gäller det även forskning kring mekanismerna bakom barnmisshandel, hur dessa barn upptäcks samt lämplig behandlingsform för dessa. Sådan forskning som nu nämnts bör initieras.

Inom socialstyrelsens "Barn i kris"-projekt har man funnit att tidiga omhändertaganden av barn haft en oväntat positiv effekt. Våldskommissionen anser att det är angeläget att effekterna av tidiga omhändertaganden utreds vetenskapligt, liksom formerna för och den eventuella lämpligheten av att verka för att återförena omhändertagna barn med deras biologiska föräldrar.

Bilaga 1

ALKOHOL OCH GATUVÅLD

När det gäller att bevaka barnets rättigheter förefiggerlenspolitik svårt att det barn, tillfälligt eller permanentt, tillhör sina föräldrar. Det är svårt att nu barn med olika grad av rättigheter. Barnets utvecklingsgrad utgör också bilden för vilka dess vilka krav på fysiska från övergrupp de har rätt att ställa. Även om de har kunskap om sina rättigheter, har de i sämmänhet svårigheter att göra sig höjda. Detta gör att det vilka är särskilt ansvar på föräldrar och, yttrast på förhållande till att barnets behov av trygghet till kropp och själ.

Forskning

Bilt har inom ramen för det tidigare nämnde forskningsprojektet pekat på behovet av forskning inom området för sexuelle övergrupp mot barn, bäst att det gäller identifieringen av gärningsmän och offer och olika behandlingsformer samt olika former för det förebyggande arbetet. Enligt våldskommissionens mening gäller det även forskning inom mekanismerna bakom barnmisshandel. DIVERSITAD HOD JOHOJLIA. Enligt behandlingsmän och det vidare forskning inom ämnets bör initieras.

Inom och utvärderas "Barn i kris"-projekt har man funnit att tidiga omhändertagandet av barn haft en avantat positiv effekt. Våldskommissionen anser att det är angeläget att effekterna av tidiga omhändertagandet utredas och att lämpliga liksom formerna för och den eventuella lämpligheten av att verka för att återförena omhändertagna barn med deras biologiska föräldrar.

Sambandet mellan alkohol och våld

Det är klarlagt att alkohol spelar en stor roll för uppkomsten av våldsbrott. Av alla gärningsmän som grips, är ca 70 % alkoholpåverkade. Av manliga offer för polisanmält våld är ca 45 % alkoholpåverkade. Av de kvinnliga offren är ca 30 % påverkade av alkohol.

Samtidigt är det så att mycket få av alla de tillfällen där berusning förekommer resulterar i våld. Det finns inte heller något direkt samband mellan alkohol- och våldsutvecklingen de senaste årtiondena. När den totala alkoholkonsumtionen sjönk, minskade inte våldsbrottsligheten. Det finns flera orsaker till detta. En är att missbrukargruppen inte minskade sin konsumtion och att det är denna grupp som också står för en stor del av våldet. En annan är att människor samtidigt i ökad utsträckning intog alkohol på restaurang, något som erfarenhetsmässigt leder till ökat våld. En tredje orsak är att ändrade åtalsregler och minskad tolerans gentemot våld lett till en högre anmälningsbenägenhet.

Det finns således inget enkelt samband mellan alkoholkonsumtion och våld.

Det är emellertid klart

- att alkoholism kan vara en orsak till sociala problem, som skapar ökad risk för att hamna i farliga situationer och ökad risk för våldsamma konfliktlösningar,

- att alkohol skapar ett sådant psykologiskt tillstånd, som innebär ökade risker för att begå våldsbrott eller för att man skall bli offer för våldsbrott eller för att de fysiska skadorna skall bli stora,

- att alkohol är ett åtråvärt och inte alltid tillgängligt njutningsmedel om vilket det kan uppstå konflikt.

Den sista faktorn innebär t.ex. att en begränsning av alkoholen kan öka våldsrisken, även om det kan antas att en begränsning har positiva effekter i övrigt.

Kriminologen Leif Lenke har i avhandlingen *Alcohol and criminal violence* (1989) studerat effekterna på våldsnivån av variationer i medelkonsumtionen av alkohol. Han konstaterar bl.a. att trots att spritkonsumtionen per person minskat med omkring 20 % sedan år 1977, har våldsbrottsligheten ökat kraftigt. Förklaringen till detta uppges ligga i att "nöjeslivsdrickandet" har ökat stadigt sedan år 1977. Nöjeslivets utveckling framhålls också av andra forskare (t.ex. P-O Wikström) som en viktig faktor för våldet, särskilt gatuvåldet. En stor del av våldet utomhus sker i samband med nöjesaktiviteter. Nöjeslivsaktiviteterna har också ökat markant. En undersökning visar att andelen av den svenska befolkningen som aktivt deltar i nöjeslivet har stigit från 59 % år 1968 till 71 % år 1981. Ett annat exempel på det ökade nöjeslivet är att antalet restauranger med servering till allmänheten av sprit, vin eller starköl har ökat från 2 500 år 1977 till 5 100 år 1989. Utvecklingen har också inneburit en ökning av restaurangernas andel av den totala försäljningen av alkohol: från 5,1 % år 1977 till 11,7 % år 1988 (dvs. mer än en fördubbling). Mellan år 1985 och år 1988 har restaurangförsäljningen av starköl ökat med 71 %.

Nedanstående tabell visar utvecklingen av antalet restauranger med servering av spritdrycker, vin eller starköl.

	December 1977	December 1989	Procentuell förändring
Stockholms kommun	383	829	+ 116
Göteborgs kommun	169	218	+ 29
Malmö kommun	83	188	+ 126
Landet i övrigt	1 853	3 912	+ 111
Riket	2 488	5 147	+ 106

Källa: Socialstyrelsen

Utvecklingen kan jämföras med följande tabell som visar anmälda brott i storstäderna och övriga riket år 1988, per 10 000 invånare över 15 år.

Anmälda brott i storstäderna och övriga riket 1988. Alla brott mot brottsbalken samt vissa utvalda brottskategorier. Per 10 000 invånare över 15 år

Brott	Stor-Stockholm	Stor-Göteborg	Stor-Malmö	Övriga riket	Diff.ant. ggr. Sthlm /Övr.riket
Misshandel	81	64	74	50	1.6
Därav; Misshandel mot kvinna av bekant	22	16	19	14	1.6
Misshandel mot man av obekant	35	27	28	17	2.1
Fullbordade mord/dråp & misshandel med dödlig utgång	0.29	0.27	0.31	0.18	1.6
Rån	14	11	10	3	4.7
Våldtäkt	2.7	2.6	2.3	1.6	1.7
Skadegörelse	156	131	148	112	1.4
Bostadsinbrott	50	58	50	18	2.8
Övriga inbrott	253	189	209	130	1.9
Butiksstatteri/stöld	130	99	155	67	1.9
Biltillgrepp	188	150	83	53	3.5
Stöld från bil	405	333	358	139	2.9
Alla brottsbalksbrott	2124	1688	1927	1097	1.9

Källa: SOU 1989:10

Tabellen visar bl.a. att Malmö, som är den minsta av storstäderna, har en högre brottsnivå än den betydligt större staden Göteborg när det gäller misshandel (inkl. mord och dråp) och skadegörelse. Göteborg har däremot en betydligt högre nivå av inbrott och biltillgrepp.

Intressant att notera är att Malmö också har den procentuellt största ökningen av antalet serveringstillstånd. Malmö har även i absoluta tal ett jämförelsevis stort antal restauranger som serverar sprit, vin eller starköl.

Undersökningar av våldsbrottslighetens regionala variationer visar att det övervägande våldet mellan främlingar sker i nöjeslivet i städernas cityområden i och kring restauranger och andra nöjeslokaler. I städerna sker också en del av våldet på allmänna kommunikationer när folk är på väg från olika nöjesaktiviteter.

För att förstå sambandet mellan våld och alkohol måste man också veta lite om gärningsmännen. När det gäller storstadsbefolkningen kan man skilja på två grupper av våldsbrottslingar:

- En större grupp som oftast har en omfattande annan kriminalitet och där våldsbrottsligheten ingår som en mindre del av denna. Nästan alla med en upprepad våldsbrottslighet tillhör denna grupp.

- En mindre grupp som endast är kända för våldsbrott. De utgör 14 % av alla våldsbrottslingar. Det är en grupp av tillfälliga våldsbrottslingar. Som regel (85 %) är de kända för endast ett brott.

Det finns således inte någon större mängd "rena" våldsbrottslingar, om man med detta menar personer som upprepat och uteslutande ägnar sig åt våldsbrottslighet. Upprepad våldsbrottslighet kan i stället ses som en följd av en kriminellt aktiv livsstil. Dessa våldsbrottslingar utmärks av en omfattande kriminalitet parad med missbruk och försörjning på socialbidrag. Våldet ingår i ett allmänt socialt utanförskap. Det är visat att denna grupp av personer ofta förekommer i och runt nöjesaktiviteter i städernas cityområden. Detta framgår bl.a. av en svensk intervjuundersökning av fångar år 1983. Fångarna uppgav ett högt deltagande i nöjeslivet under perioder i frihet. Vidare framgår av studien *Fritid och brottslighet*

(BRÅ Rapport 1983:7) att de mest kriminella ungdomarna hade ett omfattande deltagande i nöjeslivet. Det fanns också ett samband mellan ungdomarnas sociala belastning och täta besök i Stockholms city på kvällarna.

När det gäller relationen mellan alkoholpåverkan och aggressivitet visar forskningen att de som blir aggressiva efter alkoholförtäring främst finns bland människor med många sociala problem och svag självkänsla.

Under 1980-talet har utförts ett naturligt experiment kring sambandet mellan våld och alkohol, nämligen lördagsstängningen av systembutikerna. En utvärdering (Ds S 1984:8) visade klara minskningar för lördagar/söndagar vad gäller lägenhetsbråk och misshandel inomhus mellan bekanta. Däremot ökade misshandel utomhus mellan obekanta. Detta kan vara en följd av att restaurangdrickandet ökade som en följd av lördagsstängningen.

Socialstyrelsen har i en rapport 1989-12-22 diskuterat åtgärder för att minska alkoholens tillgänglighet i ungdomsgrupperna. Enligt rapporten har ungdomens alkoholkonsumtion ökat från mitten av 1980-talet efter att under några år ha minskat. Framför allt har starkölskonsumtionen ökat. Socialstyrelsen sätter utvecklingen i samband med bl.a. förhållanden inom restaurangbranschen. Antalet ställen med tillstånd att servera alkohol har ökat kraftigt under senare år, samtidigt som inriktningen i många fall har förskjutits från egentlig restaurangverksamhet till dryckes- och nöjesverksamhet ofta med inriktning på ungdom. Utvecklingen har också inneburit att restaurangkonsumtionens andel av totalkonsumtionen har ökat betydligt när det gäller alkohol. Bryggerierna har medverkat i händelseförloppet genom aktiv marknadsföring och finansiellt engagemang i restaurangbranschen. Alkoholfria nöjesalternativ har fått svårt att hävda sig, och ungdomen har fått alltmer alkoholpräglade mönster för sitt umgängesliv både i och utanför restaurangerna, framhåller socialstyrelsen.

Socialstyrelsen föreslår en striktare tillämpning av regelsystemet för tillståndsgivning, en hårdare kontroll av åldersgränserna samt höjda priser för att dämpa starkölskonsumtionen. Socialstyrelsen föreslår också att länsstyrelsernas resurser för ärendehandläggning och tillsyn enligt lagen om handel med drycker skall förstärkas. Socialstyrelsen anser att den hittillsvarande minskningen av

länsstyrelsernas resurser tillsammans med kommunernas allt liberalare inställning har varit en viktig orsak till den negativa utvecklingen under senare år.

Tillsynen över handel med drycker

Enligt lagen (1977:293) om handel med drycker får servering av alkoholdrycker ske endast om tillstånd har meddelats. Tillstånd meddelas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall alltid inhämta yttrande från polismyndigheten och kommunfullmäktige. Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas behovet av serveringen, sökandens lämplighet att bedriva servering av alkoholdrycker och serveringsställets tjänlighet för ändamålet. Tillståndsmyndigheten får i tillståndet meddela de föreskrifter som behövs. Om serveringen föranleder olägenheter i fråga om ordning, nykterhet och trevnad, skall länsstyrelsen återkalla tillståndet eller begränsa det. Finns anledning anta att mindre ingripande åtgärd är tillräcklig, får tillståndshavaren i stället meddelas varning eller särskilda föreskrifter.

Socialstyrelsen har den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen om handel med drycker. Länsstyrelsen är tillstånds- och tillsynsmyndighet. Även polismyndigheten och socialnämnden skall övervaka efterlevnaden av lagen. De skall underrätta länsstyrelsen om förhållanden som är av betydelse för länsstyrelsens tillsyn.

Från alkoholhandläggare på en länsstyrelse har inhämtats att tillsynen i praktiken går till så att handläggarna ett par gånger i månaden på kvällstid besöker ca tio restauranger åt gången. Kontrollen inriktas på nykterheten hos gästerna, ordningen inne i lokalen och att åldersgränsen följs. Köerna och dörrvakterna är problem som man observerar, men inte anser sig kunna göra något åt. Man anser inte att krogägaren kan lastas för att folk är fulla och bråkar utanför krogen. Dessa kan ju ha druckit sprit hemma och utgörs i många fall av ungdomar som inte släpps in på grund av t.ex. onykterhet eller för låg ålder. Tillsynsmännen har förstått att krogägarna drar sig för att ringa efter polis vid bråk. De vill inte dra på sig tillsynsmyndighetens uppmärksamhet. Polis rapporterar till länsstyrelsen om polisen vid upprepade tillfällen kallats till en nöjeslokal. Tillsynsmännen anser att dörrvakterna ofta provocerar bråk.

Ordningsvakter

Den som tjänstgör som dörrvakt på en restaurang kan vara förordnad till ordningsvakt, men är det oftast inte. Ordningsvakter förordnas normalt av polismyndigheten. Endast den får förordnas till ordningsvakt som med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget. Han skall vara mellan 20 och 65 år. Polisen anordnar obligatorisk utbildning om 25 - 30 timmar för de som söker förordnande till ordningsvakter. Under utbildningen kan den underkännas som uppenbarligen saknar tillräckligt omdöme för att uppträda som ordningsvakt. Om en ordningsvakt brister i lämplighet, får förordnandet återkallas. Förordnandet gäller för en tid av högst tre år. När ny ansökan sker, företas en förnyad prövning.

En ordningsvakt skall medverka till att upprätthålla allmän ordning. Han är skyldig att lyda polismans order och skall hålla polisen underrättad om förhållanden som rör hans verksamhet. För att verkställa en åtgärd får en ordningsvakt inte använda strängare medel än förhållandena kräver. Han bör i första hand söka vinna rättelse genom upplysningar och uppmaningar.

Omhändertagande av berusade

Före den 1 januari 1977 var fylleri straffbart. Enligt 16 kap. 15 § brottsbalken (BrB) kunde den som på allmän plats uppträdde berusad av starka drycker så att det framgick av hans åtbörder och tal, dömas för fylleri till böter. Normalstraffet var 50 kr i böter.

Bestämmelsen upphörde att gälla vid 1976 års utgång. Då trädde i stället i kraft lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Enligt den får den som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel så att han inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller någon annan, omhändertas av polisman. Den omhändertagne skall friges så snart det kan ske. Omhändertagandet får dock inte normalt överskrida åtta timmar.

Antalet omhändertaganden av berusade personer har minskat stadigt sedan år 1980:

År	- 14 år	15 - 19 år	20 år -	Oidentifierade	Totalt
1980	311	8 680	114 242	3 403	126 636
1988	212	6 607	68 864	11 768	87 451

Omhändertagandena av berusade ungdomar har också minskat under senaste åren. Antalet omhändertaganden per 1 000 invånare var

	15 - 17 år		18 - 19 år	
	Män	kvinnor	Män	kvinnor
1980	15,9	3,9	44,1	4,1
1988	14,1	3,7	28,8	2,3

Omhändertagandena av ungdomar har således minskat samtidigt som ungdomars alkoholkonsumtion och deltagande i nöjeslivet ökat. Minskningen av omhändertaganden torde därför bero på en minskad benägenhet att ingripa hos polisen.

När fylleristraffet avskaffades framhölls (prop. 1975/76:113) att avkriminaliseringen var en självklarhet. Det låg nämligen, sades det, en motsättning i att å ena sidan betrakta fylleriet som ett sjukligt beteende som påkallar medicinsk behandling och att å andra sidan straffbelägga samma beteende. Det framhölls också att det dåvarande bötesbeloppet, 50 kronor, inte hade någon avskräckande effekt. En höjning ansågs otänkbar eftersom den framför allt skulle drabba låginkomsttagare och bli särskilt kännbar för återfallsfyllerister. Det framhölls vidare att det främst är socialt avsigkomna personer och personer i den lägsta socialgruppen som tas om hand för fylleri. Personer, som kunde visa upp en socialt

respekterad ställning, undgick omhändertagande på grund av berusning genom att de inte uppehöll sig på allmän plats. Det ansågs otillfredsställande att straffet på detta sätt drabbade endast en del av de berusade.

Frågan huruvida berusat beteende i stället skulle falla inom ramen för förargelseväckande beteende diskuterades också. Fylleristraff-utredningen framhöll för sin del (prop. s. 43) att det är klart att den berusade person som vinglar omkring på gångbanan, provocerar till meningslösa samtal med obekanta eller kanske för ett högljutt och störande tal, inte bör åtalas för förargelseväckande beteende. Den ändrade grundsynen på fyllerister borde nämligen också komma till uttryck på det sättet att de typiska dragen i fylleristens uppträdande accepteras som utslag av hans sjukdomstillstånd. Sådana beteendeyttringar kan, sades det, efter reformens genomförande inte anses vara ägnade att väcka förargelse hos allmänheten.

Departementschefen (prop. s. 76) anslöt sig till detta betraktelsesätt, men påpekade att mer uppseendeväckande eller störande yttringar borde falla inom ramen för förargelseväckande beteende.

Riksdagen (JuU 1975/76:37 s. 17) delade departementschefens bedömning och tillade att om den som uppträder berusad på allmän plats åstadkommer förargelse på annat sätt än genom att vara berusad, exempelvis genom att antasta förbipasserande, bör han kunna dömas till ansvar för ofredande eller förargelseväckande beteende.

Överväganden

Alla som dricker alkohol begår inte våldshandlingar. Det kan emellertid - trots denna inledande självklarhet och trots att kurvorna över utvecklingen av våldsbrott och totalkonsumtionen av alkohol inte löper parallellt - konstateras ett klart samband mellan alkohol och våld. Majoriteten av gärningsmännen och en stor del av offren för våld är alkoholpåverkade vid brottstillfället. I många fall är både gärningsmannen och offret alkoholpåverkade.

Gatuvåldet är geografiskt relaterat till servering av alkohol. Större delen av våldsfallen mellan obekanta sker i utskänkningslokaler

eller utanför dessa eller när människor rör sig mellan eller till och från sådana lokaler.

En stor del av våldet i nöjeslivet sker mellan personer med olika bakgrund. Det som är mest slående är att största delen av våldet i stadskärnorna sker mellan en person som är brottsbelastad och en som inte är det. De som står för större delen av våldet är en liten grupp vanekriminella med missbruks- och andra sociala problem. Anmärkningsvärt är att denna grupp i högre grad än andra deltar i nöjeslivet och tillbringar tid i cityområden.

Under de senaste decenniet har nöjeslivet förändrats i ett par viktiga avseenden. Drickandet av alkohol på restaurang har ökat markant. Antalet restauranger med tillstånd att servera alkohol har fördubblats. Alkoholfria dansställen har så gott som försvunnit. Starkölsdrickandet bland ungdomar har ökat mycket kraftigt.

En allt liberalare alkoholpolitik har även haft andra konsekvenser. Till följd av avkriminaliseringen av fylleriet löper berusade ungdomar mindre risk att omhändertas av polisen. Tidigare, när fylleriet var kriminaliserat och när dansställena ofta var drogfria, gällde det för ungdomarna att i vart fall försöka se nyktra ut. Nu är det i betydligt högre grad än tidigare accepterat att uppträda alkoholpåverkad utomhus. Polisens benägenhet att omhänderta berusade har också minskat.

Utvecklingen har lett till att det kvällstid samlas en stor mängd alkoholpåverkade ungdomar i och utanför olika nöjesaktiviteter. Av dessa ungdomar är vissa kriminella med sociala och psykiska problem. De har ofta en hög beredskap att tillgripa våld. När dessa människor trängs i köer uppstår många konflikter och frustrationer, som ibland leder till våld.

Utvecklingen av restaurangerna har gått mot en tydlig inriktning på ungdomar. Serveringen är allt oftare inriktad på starköl, t.ex. på pubar och brasserier.

Vidare har under den senaste 10-årsperioden två företeelser vuxit fram, nämligen köerna utanför nöjeslokalerna och dörrvakterna i nöjeslokalernas entréer.

Även tidigare förekom köer i samband med nöjesevenemang, men inte i nuvarande omfattning. Ofta förekom bordsbeställning i förväg eller att folk hänvisades att gå någon annanstans om det var fullt på det ställe de först uppsökte. Även dörrvakter fanns tidigare. De var emellertid ofta - särskilt vid dans och vid alkoholservering - förordnade ordningsvakter.

Kön utanför en nöjeslokal utgör en grogrund för våld. Kösituationen i sig innehåller ett antal klassiska ingredienser för uppkomsten av våld: Trängsel bland obekanta människor, blandning av nyktra och berusade människor, konkurrens om en knapp och åtråvärd produkt, nämligen inträde, frustration när vissa tillåts gå före i kön, besvikelse vid avvisning på grund av onykterhet eller låg ålder och kanske yttre förhållanden som kyla eller regn. Härtill kommer en ytterligare påspädning av våldsrisken genom att köer till nöjesaktiviteter innehåller en ovanligt stor andel människor med sociala eller andra problem. Dessutom övervakas kösituationen ofta av en ung, mindre omdömesgill dörrvakt med hög beredskap att tillgripa våld.

Socialstyrelsen anser att alkoholens tillgänglighet måste minska i ungdomsgrupperna. De åtgärder som socialstyrelsen föreslår har till mål att begränsa antalet restauranger, diskotek och andra nöjesaktiviteter där alkohol serveras, att höja åldersgränserna för servering och att höja priserna på alkohol, särskilt på starköl.

Ur snävt brottsförebyggande synpunkt är det inte säkert att de föreslagna åtgärderna är så lyckade. Köerna kan antas växa, om nöjesställena blir färre. "Försupandet" torde öka, om priserna höjs. Allt flera blir avvisade, om åldersgränserna höjs och om fler är berusade redan när de kommer till restaurangen. Allt detta ökar risken för våld utanför nöjeslokalerna.

Mot denna bakgrund framstår det som mer angeläget att vidta åtgärder som motverkar olägenheterna kring nöjesaktiviteterna. Åtgärderna bör inriktas på att minska det bråk och den oordning som kan råda runt nöjesställen. Som framhållits ovan utgör köer och dörrvakter särskilda problem.

Enligt 43 § lagen om handel med drycker får länsstyrelsen i tillstånd till servering av alkoholdrycker meddela de föreskrifter som behövs. Föreskrifterna kan enligt förarbetena till lagen (prop.

1976/77:108 s. 81) avse bl.a. serveringstider, serveringslokalernas beskaffenhet och särskilda krav på övervakande personal. I samband med lagens tillkomst framhölls att övervakningen bör inriktas mera på allmänt alkoholpolitiska aspekter än på efterlevnaden av detaljföreskrifter. Mot denna bakgrund borde tillståndsmyndigheten, enligt propositionen, meddela särskilda föreskrifter endast i de fall då sådana är oundgängligen erforderliga från alkoholpolitisk synpunkt.

Om serveringen medför olägenheter i ordnings- eller nykterhetshänseende, kan tillståndsmyndigheten ingripa med föreskrifter, varning eller återkallelse av tillståndet. I förarbetena till bestämmelsen (prop. s. 89) framhålls att övervakningen bör riktas in främst på att motverka olägenheter i nykterhetshänseende.

Den nuvarande lagen om handel med drycker har en klar inriktning gentemot alkoholpolitiska olägenheter av servering. Tillståndshavarens ansvar är i stort sett begränsat till att servering inte sker till underåriga och berusade och att vissa krav på mathållning iakttas. Denna ordning kan ifrågasättas. Den som driver en restaurang eller annat nöjesställe, som vänder sig till en ungdomlig publik, bör ha ansvar för andra olägenheter av serveringstillståndet. Det ligger i krögarens intresse att unga människor samlas kring hans lokal. Folksamlingar utanför tyder på att näringsstället är populärt. Detta drar nya kunder till lokalen. En avgörande omständighet för näringsställets popularitet är att det har tillstånd att servera alkohol. Det är därför rimligt att tillståndshavarens ansvar vidgas till att omfatta även ordningen utanför lokalen. Tillståndshavaren bör således ha ansvar för att förhållandena utanför lokalen och i dess närmaste omgivning är sådana att människor som samlas där inte kommer i bråk. Detta kan kräva olika insatser, t.ex. förbättrad belysning, staket eller stänger för att ordna kön. En annan åtgärd är att kön avskaffas och att man återgår till förhandsbeställningar.

En annan åtgärd som kan bli nödvändig är att tillståndshavaren anställer ordningsvakter för att svara för ordningen i och runt omkring nöjesstället. Med hänsyn till att det utanför lokalen är fråga om rena ordningsuppgifter måste krävas ordningsvaktsförordnande av den som skall utföra dem. Det kan mot bakgrund av de dåliga erfarenheterna av dörrvakterna övervägas att generellt kräva ordningsvaktsförordnande även av dörrvakterna. Många av

dem skulle inte kunna få sådant förordnande, eftersom de antingen är straffade tidigare, är för unga eller saknar tillräckligt gott omdöme för att kunna godkännas. Det bör naturligtvis inte komma i fråga att sådana personer av krögare ges ansvar att upprätthålla ordningen utanför lokalen. För att inte så ändå skall bli fallet bör det slås fast att ordningsuppgifterna skall handhas av ordningsvakter. Något annat utrymme för nuvarande dörrvakter än garderobiérs- eller dörröppningsuppgifter bör således inte finnas. Något ordningsvaktförordnande behövs inte för sådana uppgifter.

Det föreslås således att lagen om handel med drycker kompletteras med en bestämmelse att *tillståndshavaren svarar för att ordning råder i och utanför serveringslokalen.* I motiveringen till den nya bestämmelsen bör utvecklas ett resonemang som bryter mot nuvarande lags snävt alkoholpolitiska utgångspunkter. Det bör således slås fast att med tillståndet att servera alkohol följer ett ansvar som sträcker sig ganska långt. Ansvaret kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder, t.ex. belysning, avskaffande av kösystem eller liknande. Om detta inte är tillräckligt, måste särskild personal anställas, som skall ha ordningsvaktsförordnande.

Länsstyrelsen bör vid sin tillsyn rikta uppmärksamheten på ordningen inom och utanför lokalen. Polisen bör regelmässigt underrätta länsstyrelsen om bråk och oordning kommer till polisens kännedom. Länsstyrelsen bör på förekommen anledning ingripa aktivt med föreskrifter om olika ordningsskapande åtgärder eller - om bättring inte sker - återkalla serveringstillståndet.

Även en annan åtgärd bör övervägas för att förstärka ordningen och minska våldet på gator och torg, nämligen en sänkning av toleransen för berusat uppträdande. Som nämnts ovan har ungdomens alkoholkonsumtion och ungdomens uppträdande i nöjeslivet ökat under de senaste tio åren. Samtidigt har antalet omhändertaganden på grund av berusning stadigt minskat. Genom uppgifter från polis och socialarbetare vet vi att nedgången inte beror på ökad nykterhet utan på en ökad tolerans mot berusat uppträdande.

Det kan antas att det förhållandet att unga människor utan konsekvenser kan gå omkring berusade i städerna, bidrar till uppkomsten av skadegörelse, bråk och våld. Den som inte hindras uppträda berusad på gator och torg tror lätt att han utan hinder

också kan ägna sig åt skadegörelse och slagsmål. Berusade ungdomar på allmän plats påverkar starkt människor som vistas där. Dessa människor upplever de berusade som ett budskap om samhällets maktlöshet gentemot våld och asocialitet. Människor reagerar genom att dra sig undan från gator, torg och parker, där berusade uppehåller sig. De ger upp territoriet åt de berusade som härigenom känner en ännu mindre social kontroll. Fältet blir fritt för skadegörelse och bråk. Det är också risk för att ungdomar, som fortfarande skulle påverkas av den sociala kontrollen, genom frånvaron av vuxna dras med i bråk och skadegörelse. Det finns därför anledning att sänka toleransen gentemot att uppträda berusad.

Ett sätt att uppnå en sådan förändring är att åter kriminalisera fylleriet, dvs. bestraffa den som uppträder berusad på allmän plats. Den tidigare gällande bestämmelsen om fylleri var så utformad att den gjorde sig skyldig till fylleri som uppträdde berusad av starka drycker så att det framgick av hans åtbörder och tal.

Om berusade riskerade att bli bötfällda - med kanske 500 kr - skulle förmodligen många ungdomar skärpa sig utomhus. Det är troligt men inte säkert att de skulle dricka mindre. Det väsentliga som skulle uppnås vore emellertid just att de tvingades uppträda mer städat och mindre hämningslöst. De lite äldre ungdomarna vet att de i dag måste vara i det närmaste redlösa för att omhändertas av polisen. Efter tillnyktringen händer dessutom ingenting. Det som här diskuteras är ett ingripande som ligger på betydligt lägre nivå av berusning än vad som krävs för ett omhändertagande. Ingripandet skall således normalt inte leda till ett omhändertagande utan till ett bötesstraff. En kriminalisering av fylleriet skulle utgöra en tydlig markering för ungdomarna att berusning, skadegörelse och våld inte accepteras. Det skulle också tillgodose ett krav på ordning från äldre människor och förhoppningsvis få dessa att återta förlorade territorier, dvs. att åter vistas på gator, torg och parker.

Vissa av det gamla fylleristraffets effekter var bra. Fylleristraffet bidrog bevisligen (prop. 1975/76:113 s. 78) till att avhålla berusade från att uppsöka allmänna platser. Det är också givetvis så att tillfällighetsmissbrukare med social förankring, t.ex. de flesta ungdomarna, avskräcktes av straffet och lagföringen. Information i alkoholfrågor kan inte ersätta detta.

Det finns emellertid skäl för att välja en annan lösning än att åter kriminalisera fylleri. Det som bör angripas är ju inte i första hand berusningen som sådan, utan de olägenheter på gator och torg som berusat uppträdande ibland kan medföra. Att straffbelägga fylleriet drabbar urskiljningslöst alla berusade. Vad som behövs är en *bestämmelse som tar sikte på sådant beteende hos den berusade som är störande och utmanande för allmänheten.*

I 16 kap. 16 § BrB stadgas att den som för oljud på allmän plats eller annars offentligen beter sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten, döms för förargelseväckande beteende till böter, högst 1 000 kr.

Med uttrycket att beteendet skall vara ägnat att väcka förargelse avses att framhäva att beteendet till sin beskaffenhet skall vara sådant att det enligt gängse uppfattning är förargelseväckande (NJA II 1948 s. 365).

I förarbetena till den lagstiftning varigenom fylleristraffet avskaffades uttalade departementschefen (prop. 1975/76:113 s. 79-80) vad gäller avgränsningen mellan uppträdanden som efter fylleriets avkriminalisering blir straffria och förargelseväckande beteende att någon skarp gräns inte kan dras redan med hänsyn till att uppfattningen vad som är förargelseväckande växlar med tids- och samhällsförhållandena. Departementschefen anförde vidare: "Med nuvarande synsätt torde brottsbeskrivningen i bestämmelsen om förargelseväckande beteende dock aldrig kunna ges den innebörden att berusningen som sådan skulle anses falla under lagrummet. Detsamma måste också gälla sådana inslag i en berusad persons uppträdande som typiskt sett har ett omedelbart samband med berusningen och som visserligen medför att hans tillstånd kan konstateras av utomstående, men ändå inte tar sig några mera uppseendeväckande och störande uttryck."

Även om dessa uttalanden modifierades under riksdagsbehandlingen av lagförslaget har det uppstått viss osäkerhet om bestämmelsens räckvidd när det gäller berusade personer. Det torde vara klart att det betraktas som förargelseväckande beteende att skräna, antasta förbipasserande eller lägga sig på gångbanan (jfr NJA I 1981 s. 1010). Att vingla omkring på gångbanan, ta upp samtal med obekanta eller föra ett högljutt tal är däremot beteenden som inte säkert kan anses falla under bestämmelsen i 16 kap. 16 § BrB. Om

beteendet kan anses ha ett omedelbart samband med berusningen ligger det, mot bakgrund av uttalandena i förarbetena till fylleristraffets avskaffande, närmast till hands att anta att det inte omfattas av 16 kap. 16 § BrB.

Uttalandena gjordes i avsikt att säkerställa att bestämmelsen inte skulle ges ett vidare tillämpningsområde efter fylleristraffets avskaffande. Man var vid denna tidpunkt angelägen om att berusat uppträdande inte skulle kunna drabbas av någon som helst sanktion. Utvecklingen har därefter inneburit att toleransen hos polisen har ökat även när det gäller utagerande uppträdande hos berusade. Av skäl som anförts ovan bör åtgärder vidtas för att minska berusat uppträdande på gator och torg. Bestämmelsen om förargelseväckande beteende bör därför ändras så att även sådana inslag i en berusad persons uppträdande som typiskt sett har samband med berusningen omfattas. Härigenom uppnås den effekten att bestämmelsens räckvidd överensstämmer med det allmänna rättsmedvetandet. Förargelseväckande beteende anges i lagrummet som ett beteende som är ägnat att väcka förargelse. Härmed avser lagstiftaren att beteendet till sin beskaffenhet skall vara sådant att det enligt gängse uppfattning är förargelseväckande. Nästan alla människor anser att det är störande och förargelseväckande när berusade raglar omkring på gångbanorna, när de antastar förbipasserande med tal eller åtbörder eller när de skränande drar fram i innerstäderna. Dessa beteenden kan sägas vara sådana att de enligt gängse uppfattning är förargelseväckande. De uppfattas naturligtvis som förargelseväckande av vanliga människor, oavsett uttalandena vid fylleristraffets avskaffande att typiska yttringar av berusat uppträdande inte skall omfattas av bestämmelsen om förargelseväckande beteende. Det kan i sammanhanget erinras om att avkriminaliseringen av fylleriet inte påverkade grundsatsen som uttrycks i 1 kap. 2 § andra stycket BrB att självförvållat rus inte ursäktar brott som begåtts under rusets inflytande.

Enligt den nuvarande omfattningen av bestämmelsen består den brottsliga handlingen i att någon beter sig på sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten. Bestämmelsen skulle vinna i klarhet om den brottsliga handlingen i stället angavs bestå i att någon beter sig på ett sätt som enligt gängse uppfattning är störande. Härigenom skulle också - när det gäller berusat uppträdande - tydligare framgå att det inte är berusningen i sig som angrips, utan dess störande yttringar i form av t.ex. skrän eller

antastande av okända. Bestämmelsen i 16 kap. 16 § BrB skulle förslagsvis ges följande lydelse: Den som för oljud på allmän plats eller annars offentligen beter sig på ett sätt som allmänt uppfattas som störande, döms för störande uppträdande till böter, högst 1 000 kr.

Våldskommissionen vill i detta sammanhang framhålla vikten av att personer som omhändertas av polisen enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB) uppmärksammas av socialtjänsten.

Alkoholmissbrukarnas sociala och medicinska situation har försämrats under de senaste decennierna. Överdödligheten bland missbrukarna har ökt mycket kraftigt. Den är numera omkring sju gånger högre än normalbefolkningens. Missbruk är den största enskilda orsaken till för tidig död bland män i åldersgruppen 24 - 44 år. Alkoholmissbrukarna har i stigande utsträckning slagits ut från arbetsmarknaden. Förtidspension och socialbidrag svarar för försörjningen för 75 % av missbrukarna. Boendesituationen har, efter en förbättring under 1970-talet, åter försämrats.

Det är således ingen tvekan om att missbrukarnas situation försämrats när det gäller fundamentala levnadsvillkor. Det är också denna grupp som står för och utsätts för en stor del av våldet i samhället.

Mot denna bakgrund är det angeläget att socialtjänsten tar varje chans till att finna missbrukarna, försöka motivera dem till förändring och ge dem hjälp och stöd under förändringsprocessen. En rapport från polisen om ett LOB-omhändertagande erbjuder en sådan chans. Om socialtjänsten får klart för sig att det föreligger ett allvarligt missbruk, måste en utredning företas i syfte att utröna vilket behov av vård som föreligger. Den 1 januari 1989 kompletterades socialtjänstlagen med en bestämmelse (11 § tredje stycket) i vilken socialnämndens ansvar i detta hänseende slogs fast.

Bilaga 2

UNGDOMAR OCH BROTT

Gällande bestämmelser

Sedan länge särbehandlas unga lagöverträdare under 18 år. Deras brottslighet blir sålunda i betydligt mer begränsad utsträckning föremål för domstolsprövning och åtgärder inom kriminalvårdens ram än när det gäller vuxna lagöverträdare. Principen är i stället att de unga lagöverträdarna skall uppmärksammas av de sociala myndigheterna och att dessa på olika sätt skall ge råd och stöd eller ingripa med andra åtgärder enligt socialtjänstlagstiftningen, i första hand socialtjänstlagen (SoL; 1980:620) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Det åligger socialnämnden att i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. Socialnämndens insatser enligt SoL bygger på frivillig medverkan av den unge och hans vårdnadshavare.

Om frivilliga åtgärder inte är tillräckliga finns möjlighet för socialnämnden att hos länsrätten ansöka om vård enligt LVU. Sådan vård skall beredas den unge bl.a. om han utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom t.ex. brottslig verksamhet.

Vården kan innebära t.ex. att den unge placeras i familjehem eller på institution. I mindre allvarliga fall av misskötsamhet kan han åläggas att hålla regelbunden kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson eller att delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten.

För vård av unga som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn finns särskilda ungdomshem enligt 12 § LVU som är anpassade för sådan tillsyn. Ungdomar som vistas i ett sådant hem kan hindras att lämna det och får i övrigt underkastas de begränsningar i rörelsefriheten som är nödvändiga för att vården skall kunna genomföras. Deras rörelsefrihet får också begränsas om det påkallas av övriga intagnas eller personalens säkerhet.

Särskilda regler om barn och ungdomar som begår brott finns bl.a. i brottsbalken och i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL).

Sammanfattningsvis gäller följande beträffande unga lagöverträdare.

Om någon som inte fyllt 18 år är skäligen misstänkt för att ha begått brott skall vårdnadshavaren normalt omedelbart underrättas.

För brott som ett barn begått innan det fyllt 15 år får inte dömas till påföljd. Också möjligheterna att utreda sådana brott är begränsade. Utredning få ske endast om det behövs för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för barnet eller för att klarlägga om någon som fyllt 15 år tagit del i brottet eller om det behövs för att efterforska gods som har åtkommits genom brottet eller om det annars är av särskild vikt att utredning äger rum. Om barnet inte har fyllt 12 år får utredning ske endast om det finns synnerliga skäl.

Brott som begåtts av barn under 15 år blir endast sällan föremål för domstolsprövning. I de få fall det blir aktuellt är det heller inte fråga om åtal för brott. I stället kan åklagaren i vissa fall föra s.k. bevistalan. Genom bevistalan hänskjuts frågan om barnet begått brottslig gärning till domstols prövning. En förutsättning är att barnet misstänks för brottslig gärning av allvarlig beskaffenhet.

När det gäller de något äldre lagöverträdarna - ungdomar mellan 15 och 18 år - finns en rad särskilda bestämmelser, i första hand i LUL.

Grundprincipen är som nämnts att dessa ungdomar i första hand skall bli föremål för socialtjänstens uppmärksamhet. Några begränsningar i möjligheten att utreda brott m.m. finns emellertid inte. Tvärtom skall brott av ungdomar utredas i vanlig ordning men brottet leder ofta inte till åtal.

En förutsättning för åtalsunderlåtelse enligt LUL är i princip att det kan förmodas att den det rör blir föremål för vård enligt SoL eller LVU eller eljest får hjälp och stöd och att det med skäl kan antas att därigenom vidtas vad som är lämpligast för den underårige. Innan åklagaren fattar beslut om åtalsunderlåtelse skall han normalt inhämta yttrande från socialnämnden. Vid bedömningen av om åtalsunderlåtelse skall meddelas skall åklagaren också beakta den underåriges vilja att ersätta målsäganden för skada som uppkommit eller att avhjälpa eller begränsa skadan.

Ett beslut om åtalsunderlåtelse skall delges den unge, företrädesvis vid ett personligt sammanträffande mellan den unge, vårdnadshavaren och åklagaren. Den som får åtalsunderlåtelse skall iaktta skötsamhet. Om den unge t.ex. återfaller i brott inom sex månader från beslutet om åtalsunderlåtelse kan det återkallas.

Åtalsunderlåtelse får inte beslutas om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts.

Om åklagaren inte beslutar om åtalsunderlåtelse har han möjlighet att besluta om strafföreläggande inom vidare ramar än vad som är möjligt när det gäller vuxna lagöverträdare. När det gäller ungdomar under 18 år får sålunda strafföreläggande utfärdas när det kan antas att påföljden skulle ha stannat vid böter om åtal väckts. - För vuxna lagöverträdare gäller den ytterligare begränsningen att maximistraffet för brottet inte får överstiga fängelse sex månader.

Den som inte fyllt 18 år får inte häktas om det inte finns synnerliga skäl. Samma begränsning råder när det gäller att döma någon till fängelse för brott som han begått innan han fyllt 18 år. För brott som någon begått efter det han fyllt 18 år men innan han fyllt 21 år får dömas till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.

Enligt LUL får en polisman uppmana den som kan antas ha fyllt 15 men inte 18 år att vidta åtgärder för att avhjälpa eller begränsa skada på grund av brott som den unge gjort sig skyldig till. Med stöd av reglerna i LUL är det alltså möjligt för en polisman att uppmana ungdomar att t.ex. göra rent efter en skadegörelse som just inträffat.

Med verkan från den 1 januari 1990 har införts en försöksverksamhet med samhällstjänst. Den innebär att rätten i brottmål i vissa fall får döma till skyddstillsyn med föreskrift att den dömde skall utföra oavlönat arbete (samhällstjänst) i viss angiven omfattning. Samhällstjänst är främst avsedd att användas för yngre lagöverträdare vid sådan brottslighet som annars skulle följas av ett kortare eller medellångt fängelsestraff. Om den dömde inte fullgör sina skyldigheter på ett riktigt sätt får påföljden undanröjas och ersättas med ett fängelsestraff.

Grundregeln är att lagöverträdare i åldern 15 - 17 år i första hand skall tas om hand av de sociala myndigheterna. Det är också mycket ovanligt att ungdomar i denna åldersgrupp döms till fängelse. Under år 1981 dömdes 45 ungdomar i åldern 15 - 17 år till fängelse eller skyddstillsyn i kombination med fängelse. År 1985 var antalet 30 och 26 år 1987.

Unga brottslingar som har omhändertagits enligt LVU och som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn tas in på särskilda ungdomshem. Dessa hem, som tidigare kallades § 12-hem, hette ännu tidigare ungdomsvårdsskolor. År 1983 skedde en omorganisation av dessa hem, vilken bl.a. innebar att huvudmannaskapet övergick från staten till landstingskommuner och primärkommuner.

Under 1980-talet har påvisats brister i ungdomsvården. Kritiken, som den uttryckts av t.ex. JO (JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 144) har framför allt varit följande:

- Det finns inte platser för de mest vårdkrävande.
- Det finns en regional obalans.
- Vården är inte tillräckligt differentierad.
- Det finns inte tillräckliga möjligheter att hålla de värst belastade ungdomarna inlåsta.

Problemen med de särskilda ungdomshemmen har tagits upp i prop. 1989/90:28 om vård i vissa fall av barn och ungdomar. Enligt föredragande statsrådet (s. 55) föreligger behov av ökad differentiering och regional samordning för att tillgodose de mest utsatta ungdomarnas vårdbehov.

Socialutskottet anförde under riksdagsbehandlingen av propositionen bl.a. följande (SoU 1989/90:15 s. 34):

> I det närmaste 150 ungdomar kunde under år 1988 inte beredas plats i § 12-hem. Socialnämnderna ansökte vid totalt ca 500 tillfällen förgäves om plats för dessa ungdomar. Inget tyder på att situationen därefter, på ett mera påtagligt sätt, har förbättrats. Snarare finns uppgifter om att fler platser läggs ned än som tillkommer. Utskottet anser att denna situation är

helt oacceptabel. Ungdomar med ofta svåra sociala problem och behov av kvalificerad vård under mycket lång tid får alltså, konstaterar utskottet, i många fall över huvud taget ingen vård, eller en helt otillfredsställande sådan. Dessutom sker inte den nödvändiga reaktionen från samhällets sida, t.ex. när en ung människa begått brott eller hamnat i missbruk. Föredraganden anser också i propositionen 1989/90:25 om bl.a. statsbidraget till missbrukarvården och ungdomsvården att antalet platser på de slutna avdelningarna är otillräckligt och att hemmen därför har måst avvisa sökande. Vissa ungdomar avvisas vidare för att de inte passar in i hemmens vårdprogram, och åter andra skrivs ut från hemmen med anledning av sitt beteende där. _ _ _ För att möta efterfrågan på vård för de svårast störda ungdomarna krävs inte enbart ett tillräckligt antal platser på hem för vård eller boende. En betydligt mer differentierad vård än för närvarande måste kunna erbjudas. Mycket kvalificerade, ibland helt individualiserade, insatser torde behövas. Kommunerna måste kunna genomföra placeringar även i akuta situationer. Ytterligare underlag för den utveckling av vården som behövs torde föreligga när socialstyrelsen inom kort redovisat sitt uppdrag att följa upp och utvärdera socialtjänstens verksamhet bland barn och ungdom, främst utsatta grupper.

Landstingen och kommunerna har tillsammans ansvaret för att god vård i tillräcklig omfattning finns tillgänglig. Med god vård avses bl.a. att vården skall tillgodose behoven hos de ungdomar som nu är aktuella. Det får enligt utskottet inte föreligga någon tvekan om fördelningen av ansvaret landsting och kommuner emellan. T.ex. måste förhindras att landstingen inte bygger ut vården, eftersom de saknar garantier från de berörda kommunerna om ersättning för de vårdplatser som skulle behöva ordnas. I propositionen 1989/90:25 anges att Landstingsförbundet och Kommunförbundet tillsammans med socialstyrelsen skall ta initiativ till att en länsövergripande planering av resurserna kommer till stånd. Enligt vad utskottet har erfarit har en sådan planering redan påbörjats. För vissa typer av vård bör, enligt utskottets uppfattning, övervägas att inrätta hem som har hela riket som upptagningsområde. Det är helt nödvändigt att en samverkan på riksnivå om denna vård nu kommer till stånd. Personalen vid dessa hem bör ha en hög kompetens och stor erfarenhet av vård av t.ex. våldsamma,

utagerande ungdomar med mycket skiftande problem. Hemmen bör ha resurser och kapacitet för en mycket individuellt anpassad vård. De bör också kunna ta emot akuta placeringar under kort tid. I sammanhanget bör också övervägas vilka möjligheter som bör finnas att vårda utagerande ungdomar på låsbara enheter.

Enligt socialtjänstförordningen är det i första hand föreståndaren för ett hem för vård eller boende som beslutar om inskrivning. När det gäller inskrivning i hem för särskild tillsyn - och framför allt i de hem som kan komma att ha hela riket som upptagningsområde -finns det enligt utskottet skäl att överväga en annan ordning. Det torde behövas ett system för inskrivning, som omfattar hela landet. Inskrivningsreglerna bör därför enligt utskottet bli föremål för översyn.

Garantier måste skapas för att den länsövergripande planering som nu skall ske verkligen leder till det önskade resultatet. Socialstyrelsens ansvar för planeringen bör, enligt utskottets mening, förstärkas. När ungdomar inte kan beredas vård, samtidigt som platsantalet minskar, visar detta att riksperspektivet i planeringen saknas. Den inventering som enligt planerna skulle vara slutförd den 1 juli 1990 bör bedrivas med stor skyndsamhet och om möjligt slutföras tidigare.

Problemen är till övervägande delar kända. Det gäller främst att förbättra diagnostiken, få ett riksperspektiv i planeringen, åstadkomma fler och mer differentierade vårdplatser, etablera en bättre praktisk samverkan mellan skola, polis och socialtjänst samt att utvärdera åtgärderna.

Riksdagen har i december 1989 godkänt en ny konstruktion av statsbidragen för missbrukarvården och ungdomsvården. Det nya bidragssystemet gäller åren 1990 - 1992. Målsättningen med det nya statsbidragssystemet är bl.a. att särskild hänsyn skall tas till de ungdomar som är i störst behov av kvalificerade stödinsatser. Således har bidraget för platser på § 12-hemmens slutna avdelningar samt utvecklingsbidraget - vilket socialstyrelsen skall besluta om - höjts väsentligt. Utvecklingsbidrag skall bl.a. kunna ges för att täcka utvecklings-, etableringseller initialkostnader, om en huvudman vidtar strukturföränd-

ringar med sådana konsekvenser att en ny enhet för vård enligt 12 § LVU etableras.

Förbättringar av statsbidragssystemet har således redan gjorts. Utskottet anser det angeläget att den önskvärda utveckling och förändring i kommuner och landsting som det nya statsbidraget syftar till nu kommer till stånd. Utskottet anser dock att statsbidragen i ett avseende borde kunna utnyttjas bättre som styrinstrument, nämligen när det gäller att stimulera uppbyggnaden av en mer differentierad vård i § 12-hem. Statsbidragssystemet bör ge garantier för att vården i detta avseende verkligen utvecklas i enlighet med de mål som ställs upp. Regeringen bör därför ta upp nya diskussioner med kommun- och landstingsförbunden och därefter återkomma till riksdagen med förslag till förändringar av statsbidragets konstruktion för åren 1991 och 1992.

Det är enligt utskottet viktigt att staten på det sociala området via statsbidragen har möjlighet att styra verksamheten i kommuner och landsting så att viktiga av riksdagen uppställda mål kan förverkligas. Regering och riksdag måste i viktiga riksfrågor självständigt kunna besluta om både statsbidragets form och storlek. De utfrågningar som utskottet haft om LVU har visat på brister och att dessa inte främst gäller lagstiftningen utan tillämpningen av denna. Statsbidragen bör därför utformas så att regering och riksdag får verkliga styrmöjligheter i viktiga frågor när det gäller vården för utsatta barn och ungdomar. En justering av statsbidragen när det gäller uppbyggnaden av differentierad vård i § 12-hem bör vidare i princip ske direkt genom beslut av regering och riksdag och inte i form av ett godkännande av resultatet av förhandlingar mellan stat och kommun.

För att åstadkomma fortsatt utveckling och effektivisering av vården är det, enligt utskottets mening, vidare nödvändigt att verksamheterna kontinuerligt utvärderas. I synnerhet gäller detta den vård och behandling som ges vid de hem för vård eller boende som avses i 12 § LVU.

Vad utskottet sålunda anförde gav riksdagen (rskr. 112) som sin mening regeringen till känna.

Socialstyrelsen har därefter i rapporten (1990:4) *Vård utom hemmet* föreslagit bl.a. följande åtgärder för att komma tillrätta med bristerna vad gäller de särskilda ungdomshemmen:

- utveckla regional samverkan,
- samordna intagningen på regional basis,
- underlätta flexibel vård genom att i LVU införa regler om vård utanför § 12-hemmet enligt mönster från den gamla VUSK (vård utom skola) samt
- tydliggöra behandlingsansvaret genom att ge § 12-hemmen eget beslutsansvar på samma sätt som LVM-hemmen. En politisk ansvarig styrelse för hemmet skall ta ansvar för att besluten är vårdpolitiskt förankrade och att de görs i samråd med ansvarig socialnämnd.

Socialstyrelsen, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet ser för närvarande gemensamt över formerna för vårdresursplaneringen. Förslag till åtgärder kommer att presenteras under sommaren 1990.

Överväganden

Det finns ett litet antal ungdomar i åldern 15 - 18 år som är utomordentligt brottsaktiva. Olika undersökningar visar att det är en mycket liten grupp som står för ett mycket stort antal brott. Gruppen består nästan uteslutande av pojkar. Pojkarna är i ovanligt hög grad av utländsk härkomst. Flertalet av dem har visat tydliga tecken på missanpassning och har varit föremål för tidiga och långvariga insatser från socialtjänsten. Många av dem är drogmissbrukare. Brottsbilden domineras av stölder och biltillgrepp, men även rån och andra våldsbrott ingår. Gruppen kännetecknas av hög överdödlighet och dödsfallen är sällan naturliga. Flera av pojkarna har svåra psykiska störningar.

Omkring 150 ungdomar av den karaktär som här nämnts kunde under år 1988 inte beredas plats på ett särskilt ungdomshem. Situationen har därefter inte förbättrats. Riksdagen har förklarat att denna situation är helt oacceptabel.

Att institutionsvården på grund av resursbrist inte kunnat ställa erforderliga platser till förfogande är inte något nytt fenomen.

Inte heller är gruppen ungdomar något nytt fenomen. Tvärtom är den påfallande lik den grupp ungdomsvårdsskoleelever som vårdades på landets ungdomsvårdsskolor under 1970-talet och som bl.a. beskrivs i Arne Daltegs doktorsavhandling *Avancerade unga lagöverträdare* (Lund 1990).

Till bilden hör emellertid att flera av de ungdomar, som är värst belastade, uppträder så utagerande på de särskilda ungdomshemmen att de skrivs ut därifrån. De kan därefter fritt begå många nya brott. Också denna s.k. utstraffning från de särskilda ungdomshemmen har förklarats vara helt oacceptabel.

Det råder en bred enighet om att ungdomsbrottslingar som behöver hållas i förvar på ett särskilt ungdomshem också skall få plats på ett sådant hem och att ungdomsbrottslingar som förvaras på ett särskilt ungdomshem inte skall släppas ut eller kunna avvika därifrån.

Centralt ungdomshem

Våldskommissionen anser i likhet med riksdagen att det är nödvändigt med ett ökat antal platser och en mer differentierad vård på de särskilda ungdomshemmen. Kommissionen vill emellertid ifrågasätta om det inte också är nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder när det gäller den grupp ungdomar som här diskuteras, nämligen de mest brottsbelastade. När det gäller dessa måste också skyddsaspekterna särskilt uppmärksammas. Det går inte att blunda för att deras kriminalitet är utomordentligt kostsam för samhället och för den enskilde medborgaren som drabbas av den. Det bör inte heller döljas att prognosen för dem är mycket dyster. De ungdomsbrottslingar vi här talar om är svåra att rehabilitera med den vård de får under sina sporadiska vistelser på särskilda ungdomshem. Mycket talar för att de kommer att förbli vanekriminella och att de så småningom vid myndig ålder tas över av kriminalvården. Vid en så omfattande och grov kriminalitet som det här är fråga om måste skyddet för samhällsmedborgarna tillåtas komma i förgrunden. Hänsynstagandet till samhällsskyddet står inte heller i någon motsatsställning till de ungas behov av vård och behandling. Socialtjänstens oförmåga att hålla dem inlåsta äventyrar inte bara den enskilde medborgarens säkerhet,

utan omöjliggör också den vård och behandling som de unga brottslingarna behöver.

Det finns också andra skyddsaspekter än sådana som gäller liv och egendom att beakta. Dessa ungdomars beteenden - t.ex. att skaffa sig hög konsumtionsnivå genom brott och att straffa ut sig från förvar - utgör farliga angrepp på grundläggande värderingar i samhället. Brott skall inte löna sig. Den som på goda grunder berövats friheten av samhället skall inte kunna bli fri genom att uppföra sig illa. Den breda allmänheten mister tilltron till rättssystemet om sådana beteenden accepteras. Andra ungdomar i riskzonen kan påverkas till att ta efter de mest brottsbelastades uppförande.

Mot denna bakgrund är det - som riksdagen uttalat - angeläget att det skapas åtminstone ett särskilt ungdomshem för de mest brottsbelastade ungdomarna. Hemmet bör ha hela landet som upptagningsområde och vara utformat så att det är svårt att rymma därifrån. Det skall givetvis vara helt uteslutet att någon intagen släpps ut därifrån på grund av sitt eget beteende eller att någon inte tas emot på grund av sitt uppträdande.

Ett sådant särskilt ungdomshem för hela landet bör också ha den viktiga funktionen att utveckla nya behandlingsmetoder och bör förutom kompetent vårdpersonal också tillföras resurser för forskning.

Detta ungdomshem bör i första hand ta emot sådana ungdomar som inte kan beredas någon adekvat vård på de vanliga ungdomshemmen. Härigenom uppnår man den effekten att de vanliga hemmen kan avlastas de mest vårdkrävande eleverna. En annan effekt är att det inte längre lönar sig att uppföra sig illa på ett särskilt ungdomshem. Den som begår nya brott för att bli utskriven riskerar att flyttas till det centrala ungdomshemmet. Överflyttningen bör emellertid - som utvecklas närmare i det följande - beslutas av allmän domstol i brottmålprocess.

Domstol beslutar om intagning

Det råder i dag en viss spänning emellan rättväsende och socialtjänst. Polis, åklagare, domstol lägger ner mycket arbete och

betydande kostnader på att utreda och beivra brott. Grundprincipen, att fängelse bara i sällsynta undantagsfall skall komma i fråga för ungdomar under myndighetsåldern, accepteras och följs av rättsväsendets organ. Det är ändå med stor tvekan vanekriminella och rymningsbenägna ungdomar överlämnas till socialtjänsten. Rättsväsendet litar inte på att socialtjänsten förmår förvara dem så att de inte kan fortsätta sin brottslighet (jfr högsta domstolens dom den 20 mars 1990 i mål B 129/90). Risken finns att domstolarna blir allt mindre benägna att överlämna unga brottslingar till socialtjänsten.

Det nu sagda är naturligtvis inte enbart ett problem för rättsväsendet och socialtjänsten. Ytterst rör det medborgarnas säkerhet till liv och egendom och inte minst deras tilltro till samhällets vilja att värna rättssamhället. Om brottslighet med ett högt straffvärde inte leder till någon reell påföljd, påverkar det också unga människor som befinner sig i riskzonen. De kan lockas av spänningen och möjligheten att med hjälp av brott höja sin konsumtion till en nivå dit vanligt arbete normalt inte leder. Uteblir dessutom påföljden, framstår det brottsliga levnadssättet som överlägset. På modern svenska: Samhället sänder fel budskap till allmänheten.

Kritiken mot det nuvarande systemet omfattar också svårigheten för allmänheten och för den unge att förstå kopplingen mellan brott och straff och skillnaden mellan straff och vård. Vissa inom socialtjänsten anser också att deras egen roll som klientstödjare får sig en törn när de samtidigt skall stå för bestraffningen.

Mot denna bakgrund är det angeläget att skapa en tydligare straffrättslig profil när det gäller påföljden för svårt belastade unga lagöverträdare. Ett sätt att åstadkomma detta är att införa den ordningen att allmän domstol ges möjlighet att i domen på överlämnade till vård inom socialtjänsten föreskriva att den unge skall tas in på ett centralt särskilt ungdomshem under viss tid.

Härigenom ges domstolen ett direkt inflytande på behandlingen av den unge. Domstolen torde bli mer benägen att döma unga brottslingar till vård inom socialtjänsten i stället för till fängelse inom kriminalvården. Genom förslaget förstärks sambandet mellan brott och straff. För den unge, för andra unga i riskzonen och för allmänheten i övrigt framstår påföljden som en reell bestraffning

för det aktuella brottet. Samhällsskyddet tillgodoses tydligt under den utmätta tiden. Eftersom det är domstolen som mäter ut minsta tiden på ett centralt särskilt ungdomshem, kan socialtjänsten lättare fylla sin funktion som ett hjälp- och stödorgan.

Gentemot förslaget kan invändas att LVU är en vårdlag och att det inte är förenligt med en sådan lags karaktär att det finns en i förväg bestämd viss lägsta tid för vistelse på institution.

En föreskrift om intagning på ett centralt särskilt ungdomshem är emellertid avsedd för de värst belastade ungdomarna, de våldsamt utagerande och de mest rymningsbenägna. När det gäller dessa ungdomar krävs att vården omgärdas med ett starkt yttre tvång och att den pågår under mycket lång tid för att ge resultat. Det enda realistiska alternativet till vård på ett sådant särskilt ungdomshem för dessa ungdomar är vård inom kriminalvården. Enligt våldskommissionens mening är ett fängelsestraff ett sämre alternativ. Kan en föreskrift om en viss tids vård på detta särskilda ungdomshem innebära att de i stället överlämnas till vård inom socialtjänsten, måste principiella invändningar vika. Det är dessutom redan nu så - i de fall vård på ett särskilt ungdomshem överhuvud taget kommer till stånd - att de allra värst brottsbelastade ungdomarna måste vistas lång tid på det särskilda ungdomshemmet, ofta på låsbar enhet. Utan ett starkt yttre tvång skulle de genast avvika. Föreskriften torde därför inte innebära att vårdtiderna reellt sett förlängs. Föreskriften har mer en psykologisk och pedagogisk funktion.

Våldskommissionen vill tillägga följande när det gäller förhållandet mellan LVU och BrB.

I 31 kap. 1 § BrB stadgas att om den som är under 21 år och som begått brottslig gärning kan bli föremål för vård enligt socialtjänstlagen eller LVU, får rätten överlämna åt socialnämnden att föranstalta om erforderlig vård. I juridisk-teknisk mening fungerar ett sådant överlämnande som en påföljd för brott. LVU:s legala syfte - som man får gå till 12 § socialtjänstlagen för att utröna- är att tillgodose den unges behov av skydd och stöd, vård och fostran. I förarbetena till den LVU, som träder i kraft den 1 juli 1990, framhålls (SoU 1989/90:15 s. 13) att ändamålet med LVU är att som ett komplement till socialtjänstlagen utgöra ett skydd för barn och ungdomar i särskilt utsatta situationer. Vid lagens

avgränsning av dessa situationer framgår emellertid att ett av lagens motiv är samhällsskyddet (jfr Bramstång, *Sociallagstiftningen* s. 194). Detta kommer särskilt till uttryck genom rekvisitet brottslig verksamhet, men även genom motivens angivande av exempel på "något annat socialt nedbrytande beteende". Därmed menas sålunda (prop. 1989/90:25 s. 66 - 67) att den unge beter sig på ett sätt som avviker från samhällets grundläggande normer.

Ett ingripande enligt LVU måste således tjäna den unges i 12 § socialtjänstlagen angivna intressen. LVU får inte tillgripas i det primära syftet att tillgodose samhällsskyddet. Samhällsskyddsaspekterna tillgodoses, som framgår av det nyss sagda, genom avgränsningen av i vilka fall ett ingripande skall ske, nämligen bl.a. vid brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Mot denna bakgrund och då ett överlämnande enligt 31 kap. 1 § BrB till vård inom socialtjänsten utgör en påföljd för brott finns det inte i de fall den unges beteende föranleder ingripandet några grundlagsenliga hinder mot att låta domstolen vid ett överlämnande av en ung person, som enligt domstolens bedömning kan bli föremål för vård enligt LVU, förordna om intagning på ett centralt särskilt ungdomshem under viss tid.

I detta sammanhang bör något beröras en principiell skillnad mellan LVU och straffrättskipningen. En åtgärd enligt LVU får inte företas enbart på grund av något som hänt i det förflutna, t.ex. en brottslig gärning, utan måste motiveras med att de vid beslutet om åtgärden ännu bestående förhållandena gör åtgärden erforderlig.

Socialnämnden och förvaltningsdomstolarna har sålunda att i motsats till de allmänna domstolarna lägga ett omdöme om något ännu bestående till grund för ingripandet. Är kriminaliteten att betrakta som en isolerad engångsförseelse, saknar tillrättaförande åtgärder mening. Om det däremot finns en påtaglig risk för återfall i brott, blir ett ingripande enligt LVU meningsfullt. Det räcker således inte med kriminaliteten i sig. Det avgörande för ingripandet enligt LVU är antagandet om en viss disposition hos den unge, som gör risken för återfall sannolik (Bramstång, *Sociallagstiftningen* s. 256 - 257). Vid bedömningen av om överlämnande skall ske har den allmänna domstolen att beakta detta. Finns det inte risk för återfall är LVU normalt inte tillämplig.

Domstolen skall då inte tillämpa 31 kap. 1 § BrB utan välja någon annan påföljd än överlämnande.

Detta blir aktuellt t.ex. när påföljd skall bestämmas för ungdomar mellan 15 och 21 år som är välartade, men som begått brott med mycket högt straffvärde, t.ex. mord, dråp, grov misshandel eller rån. Då det inte finns något vårdbehov, kan inte överlämnande till vård inom socialtjänsten bli aktuellt. Av liknande skäl är skyddstillsyn uteslutet. Valet står alltså normalt i dessa fall mellan påföljderna villkorlig dom och fängelse. HD har nyligen (NJA I 1989 s. 870) förklarat i mål rörande ansvar för försök till rån av en 17-åring och en 18-åring att brottets straffvärde - och utbredningen av den brottstyp, gaturån med knivhot, det var fråga om - att villkorlig dom inte är en tillräckligt ingripande påföljd. HD dömde ynglingarna till sex månaders fängelse.

Våldskommissionen har övervägt att föreslå att även sådana ungdomar som nu nämnts - välartade som begått brott med mycket högt straffvärde - skall kunna tas in på ett centralt särskilt ungdomshem. Det skulle emellertid strida mot den uttalade behandlingsinriktning som ungdomshemmet bör ha. Med hänsyn härtill bör dessa hem reserveras för sådana ungdomar som är omhändertagna jämlikt LVU och som har ett påtagligt vårdbehov. Det finns inte heller något skäl att omgärda de mera välartade ungdomarna med ett så starkt yttre tvång som de centrala särskilda ungdomshemmen innefattar. Fängelse, men i mer öppna former, bör därför även fortsättningsvis användas som påföljd för dessa ungdomar.

Grundprincipen för lagöverträdare i åldern 15 - 18 år är, som nämnts tidigare, att överlämnande till vård enligt socialtjänstlagen eller LVU skall förekomma i stor utsträckning. I praxis finns också åtskilliga exempel på att denna princip upprätthålls även vid allvarlig brottslighet. Primärförutsättningen för överlämnande enligt 31 kap. 1 § BrB är att den unge *kan* bli föremål för sådan vård, dvs. att ett sådant ingripande är lagligen motiverat. Socialnämnden skall före domstolens överlämnande yttra sig bl.a. över vilka åtgärder nämnden vidtagit eller avser att vidta. Socialnämnden är dock oförhindrad att på grund av ändrade omständigheter efter överlämnandet välja en annan åtgärd än nämnden angett i sitt yttrande. I ett sådant fall kan domstolen inte göra något, trots att det kanske var den av nämnden angivna åtgärden som föranledde

valet av påföljd. Om däremot de legala förutsättningarna för en planerad vård enligt LVU, skulle befinnas otillräckliga av länsrätt eller högre förvaltningsdomstol och planerad vård av denna anledning inte kommer till stånd, finns en möjlighet till omprövning. För att inte varje samhällsreaktion i ett sådant fall skall utebli, öppnas sålunda genom en bestämmelse i 38 kap. 2 § BrB en möjlighet för åklagaren att på nytt hänskjuta påföljdsfrågan till domstolens prövning. Rätten kan i sådant fall undanröja förordnandet om överlämnande till vård och döma till annan påföljd. Denna möjlighet står, som nyss sagts, inte öppen när det är socialnämndens bedömning av vårdbehovet som lett till en annan slags vård än domstolen tänkt sig.

Detta är en ordning som är lämplig i många fall. När det gäller de allra värst belastade ungdomsbrottslingarna är det emellertid inte rimligt att socialnämnden - som skett i många fall - aldrig tar in den unge eller låter den unge skrivas ut från det särskilda ungdomshem där domstolen vid sitt påföljdsval förutsatt att han skulle vistas. Det orimliga häri förstärks av att i många av dessa fall är det inte vårdbehovet, utan den unges utagerande uppträdande som föranleder utskrivningen.

Konsekvensen av ett sådant beslut av socialnämnden blir - förutom nya brott och lidande för offren - att domstolen inte överlämnar den unge till vård inom socialtjänsten när han lagförs på nytt.

Enligt våldskommissionens mening talar således flera skäl för att allmän domstol i samband med överlämnande skall ges en rätt att förordna om intagning på ett centralt särskilt ungdomshem och om minsta tid för vistelse på ett sådant ungdomshem.

Statligt huvudmannaskap

Våldskommissionen vill i detta sammanhang ta upp frågan om det centrala ungdomshemmet bör ha ett kommunalt eller statligt huvudmannaskap.

Genom de huvudmannaskapsförändringar som genomfördes år 1983 fick kommuner och landsting ansvaret för anordnande av drift av bl.a. de tidigare ungdomsvårdsskolorna, nu särskilda ungdomshem.

Det kan - som också riksdagen nyligen har gjort - konstateras att erforderliga vårdresurser saknats. Särskilda ungdomshemsplatser har inte funnits i den omfattning som behövts. Den länsövergripande planeringen har brustit. Utvecklingen av vården har inte skett i önskvärd omfattning. Verksamheten har inte kontinuerligt utvärderats.

Ungdomsvårdens roll - dess syfte, grunderna för omhändertagande etc. - fastställs av statsmakterna, genom beslut i regering och riksdag. Bidrag till kostnaderna för tvångsvården utges av staten. Villkoret för att vården skall komma till stånd i verkligheten är emellertid att de kommunala huvudmännen anordnar den erforderliga vården. Den aktuella situationen visar att så inte skett i tillräcklig omfattning, trots den skyldighet som landsting och kommuner har ålagts i 23 § socialtjänstlagen att anordna de hem för vård eller boende (inkl. särskilda ungdomshem) som behövs. Erfarenheterna talar således starkt för att sambandet mellan tvångsvårdslagen och vårdresurserna behöver förstärkas. Den effekten skulle uppnås om huvudmannaskapet för de särskilda ungdomshemmen åter blev statligt.

Invändningarna mot en återgång till statligt huvudmannaskap bygger på tanken att tvångsvård och frivillig vård hänger ihop. Vården på det särskilda ungdomshemmet skall ses som ett led i en längre vårdkedja, där tyngdpunkten ligger på vård i öppna former. Om tvångsvården gavs statligt huvudmannaskap, skulle den enligt denna uppfattning avskiljas från resten av vården och den nödvändiga samordningen mellan tvångsvård och övrig vård ytterligare försvåras. Invändningen har emellertid inte relevans när det gäller det klientel vi nu talar om. Tyngdpunkten i vården av dessa ungdomar måste ligga hos institutionsvården. Socialstyrelsen inser detta och föreslår i rapporten (1990:4) *Vård utom hemmet* att i LVU skall införas regler om vård utanför det särskilda hemmet enligt mönster från de gamla ungdomsvårdsskolornas vård utom skola (VUSK). VUSK byggde på att det var skolan som hade ansvaret för vårdkedjan, inte socialtjänsten. Socialstyrelsen, som nu vill återskapa VUSK, vill således åter lägga ansvaret på det särskilda ungdomshemmet för att vård i öppna former kommer till stånd. Socialstyrelsen tilltror således inte socialtjänsten förmågan att handha öppenvården av dessa ungdomar.

Våldskommissionen vill emellertid inte generellt förorda ett återinförande av statligt huvudmannaskap för de särskilda ungdomshemmen. Det går inte att bortse från behovet av samordning mellan institutionsvård och öppen vård när det gäller normalklientelet på de särskilda ungdomshemmen. Detta behov föreligger emellertid inte när det gäller de mest brottsbelastade ungdomarna. Vården av dessa måste under lång tid ske på institution. Även den öppna vården av dem måste omgärdas med formellt tvång och i de flesta fallen äga rum på något behandlingshem. Våldskommissionen föreslår därför att det särskilda centrala ungdomshemmet ges ett statligt huvudmannaskap. Förutom de skäl för ett statligt huvudmannaskap som nyss angetts, kan man peka på ungdomshemmets uttalade karaktär av central resurs och nydanare. Till hemmet skall knytas forskningsresurser för att utveckla metoder i fråga om behandling och utvärdering. En samordnad behandlings- och utvärderingsforskning kan tjäna som erfarenhetsbas också för de regionala särskilda ungdomshemmen.

Mot denna bakgrund föreslås att staten skall anordna och driva ungdomshemmet. Det torde ligga närmast till hands att socialstyrelsen ges ansvaret för verksamheten.

Intagning på ett statligt särskilt ungdomshem bör få ske endast efter beslut av allmän domstol. Dessa ungdomshem är avsedda för ett relativt litet, mycket svårbehandlat klientel. Det är fråga om unga vanebrottslingar som inte kunnat hållas kvar på de särskilda ungdomshemmen. Förhållandena på ett statligt särskilt ungdomshem bör vara sådana att mycket utagerande ungdomar kan tas emot där och att rymningar försvåras. Intagning på ett sådant hem innebär således en betydande grad av kontroll och frihetsinskränkning. Avsikten med den föreslagna ordningen är vidare att förstärka sambandet mellan gärningen och påföljden. Det bör därför ankomma på allmän domstol att besluta om intagning på ett sådant hem. Prövningen bör ske i brottmålsprocessen i samband med påföljdsbestämningen. Om domstolen därvid finner att den unges tidigare brottslighet eller uppträdande på ett särskilt ungdomshem motiverar det och att straffvärdet för åtalade gärningar inte är helt obetydligt, bör domstolen kunna förordna om intagning på statligt särskilt ungdomshem.

Det finns, som tidigare nämnts, andra situationer än i brottmålsprocess som intagning på ett statligt ungdomshem skulle kunna

vara aktuellt. Våldskommissionen tänker därvid på den situationen att en intagen på ett särskilt ungdomshem uppträder så att vården där inte är meningsfull. I sådant fall finns behov av överflyttning till statligt ungdomshem. I de allra flesta fallen innebär emellertid uppträdandet också brottslig handling. Om den unge exempelvis tänder eld på inventarierna eller misshandlar vårdare bör detta leda till åtal och prövning i domstol. Vid denna prövning kan domstolen besluta om intagning på ett statligt särskilt ungdomshem. Om den unge inte uppträder brottsligt, utan t.ex. i stället rymmer oupphörligen, bör detta beteende i sig inte leda till överflyttning till ett statligt ungdomshem. I stället får det särskilda ungdomshemmet vidta andra åtgärder, t.ex. hålla den unge på låsbar enhet så länge som det behövs. Intagning på ett statligt ungdomshem av en ung person som omfattas av LVU bör av skäl, som nämnts ovan, ske på grund av brott och bestämmas av allmän domstol. En annan sak är att den unges tidigare uppträdande på ett särskilt ungdomshem kan vara ett skäl att vid påföljdsbestämningen överväga intagning på ett statligt särskilt ungdomshem.

Tidsbegränsning

Den tid för vistelse på ett statligt särskilt ungdomshem som domstolen skall ange bör normalt inte överstiga sex månader. I vissa fall kan det emellertid vara motiverat att redan från början bestämma en längre tid. Det kan gälla en ung person som t.ex. har begått brott med mycket högt straffvärde. I ett sådant fall där ett långt fängelsestraff framstår som ett närliggande alternativ bör föreskriften kunna gälla längre tid eller högst ett år.

Beräkningen av tiden bör utgå från påbörjandet av verkställigheten. Om den unge avvikit från det statliga särskilda ungdomshemmet, bör den tid varunder han olovligen vistas utanför hemmet inte få inräknas i tiden.

Den av domstolen angivna tiden är således bestämd. Intagningen på det statliga särskilda ungdomshemmet på grund av domstolens förordnande skall således bestå under den angivna tiden. Någon villkorlig frigivning skall inte kunna ske. När den i domen angivna tiden löpt ut fortsätter vården jämlikt LVU under så lång tid som det föreligger vårdbehov enligt LVU. Om det bestämmer, i vanlig ordning, socialnämnden i den unges hemkommun. Tiden på det

statliga ungdomshemmet bör användas till att i samråd med den unge, hans föräldrar och socialnämnden planera den fortsatta vården. Denna kan äga rum på ett särskilt ungdomshem eller i öppnare former på ett hem för vård eller boende. Enskilt eller kollektivt drivna behandlingshem kan också utgöra lämpliga alternativ.

Det kan i vissa fall av behandlingsskäl vara lämpligt att fullfölja den inledda vården på det statliga ungdomshemmet. Kontakter som byggts upp mellan behandlare och den unge bör kanske inte brytas tvärt av vid intagningstidens utgång. Det bör därför finnas utrymme för att inom ramen för LVU fortsätta vården på det statliga ungdomshemmet. Socialnämnden bör således, om det är lämpligare än annan vård, kunna uppdra åt det statliga ungdomshemmet att handha vården jämlikt LVU. För sådana fall bör det i anslutning till det statliga hemmet finnas platser för vård i öppnare former.

Lagtekniskt krävs kompletteringar i 31 kap. 1 § BrB och i LVU. För att rätten skall kunna meddela en föreskrift om intagning viss tid av den unge på ett statligt särskilt undomshem bör krävas att vård enligt 3 § LVU redan har beslutats beträffande den unge. Vården skall således följa reglerna i LVU. Dessa måste emellertid ändras i vissa avseenden. Det bör således framgå att den allmänna domstolens föreskrift om intagning gäller i stället för socialnämndens rätt att bestämma över den unges vistelse under vårdtiden. Socialnämnden skall inte heller kunna besluta att vården skall upphöra under den föreskrivna tiden.

De föreslagna bestämmelserna är avsedda för i första hand åldersgruppen 15 - 18 år, men bör omfatta även ungdomar i åldern 18 - 20 år. I likhet med vad som gäller enligt LVU skall intagningen upphöra senast när den unge fyller 21 år.

Det kan invändas att den nu föreslagna ordningen har vissa likheter med den gamla påföljden ungdomsfängelse. Härom är följande att säga. Ungdomsfängelsepåföljden avskaffades år 1980. Ungdomsfängelse skulle tillämpas för lagöverträdare i åldern 18-20 år. Det skulle enligt förarbetena till BrB vara den för åldersgruppen 18 - 20 år normala påföljden så snart en längre tids anstaltsvård ansågs påkallad. Fr.o.m. år 1974 övergick verkställigheten av ungdomsfängelse från särskilda ungdomsfängelser till

vanliga kriminalvårdsanstalter. De olika påföljdskategorierna behövde därvid inte hållas åtskilda från varandra. Till följd härav kom inte ungdomsfängelsepåföljden att i behandlingshänseende skilja sig från påföljden fängelse. Något skäl att ha kvar ungdomsfängelse som särskild påföljd fanns då inte. Ungdomsfängelsepåföljdens delvis tidsobestämda karaktär kritiserades också. Ett ytterligare motiv för påföljdens avskaffande var att den inte hade någon motsvarighet i de andra nordiska länderna (prop. 1978/79:212 s. 48).

Den nu föreslagna ordningen med förordnande om intagning på ett statligt särskilt ungdomshem skiljer sig väsentligt från ungdomsfängelset. Målgruppen är nu främst 15 - 18-åringar. Behandlingstanken är framträdande. Det skall inte vara fråga om förvaring på kriminalvårdsanstalt, utan det sociala behandlingsarbetet är primärt. Behandlingen på ungdomshemmet skall ses som ett led i en längre behandlingskedja, där den inledande vården omgärdas av ett starkt yttre tvång. Tvånget skall användas för att motivera den unge till behandling i öppnare former.

Påföljden är inte heller tidsobestämd. Den av domstolen utmätta vistelsetiden på ett statligt ungdomshem är bestämd. När denna tid löpt ut avgör socialnämnden huruvida den fortsatta vården enligt LVU skall fortgå på särskilt ungdomshem eller i öppnare former på t.ex. ett kommunalt, kollektivt eller enskilt drivet behandlingshem.

Det kan anmärkas att den nu föreslagna ordningen inte saknar motsvarighet i nuvarande regelverk. När allmän domstol överlämnar någon till sluten psykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § BrB skall socialstyrelsen enligt 12 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) föranstalta att den dömde utan dröjsmål tas in på sjukhus för sådan vård.

Det bör på motsvarande sätt åligga socialstyrelsen att se till att domstols förordnande om intagning på statligt särskilt ungdomshem genast verkställs.

Låsbar enhet på de särskilda ungdomshemmen

Våldskommissionen vill i detta sammanhang ta upp en fråga som rör såväl det föreslagna statliga som de vanliga särskilda ungdoms-

hemmen. Det är nämligen nödvändigt att se över reglerna om vård på låsbar enhet på de särskilda ungdomshemmen. Den som är intagen på ett särskilt ungdomshem får enligt 26 § socialtjänstförordningen beredas vård vid en enhet som är låsbar om det är nödvändigt av hänsyn till den intagnes, övriga intagnas eller personalens säkerhet eller om det är nödvändigt för att förhindra att den unge avviker eller för att i övrigt genomföra vården. Den intagne får enligt samma bestämmelse vistas inom en sådan enhet under högst två månader i följd. Om särskilda behandlingsskäl föranleder det, får dock vistelsen pågå under längre tid, förutsatt att någon av de nämnda omständigheterna föreligger och att den intagne samtidigt ges möjlighet till vistelse i öppnare former eller utanför hemmet.

Om den intagne uppträder våldsamt får han hållas avskild från de övriga vid hemmet under högst 24 timmar i följd.

På flera särskilda ungdomshem får ungdomar, som tagits emot på en låsbar enhet, bli kvar där under hela vårdtiden. Skälet är att man vill behålla en kontinuitet i vården. Slutenheten bryts genom att den unge inom tvåmånadersfristen får delta i aktiviteter i öppna former utanför enheten. Detta förfaringssätt står i överensstämmelse med bestämmelserna i 26 § socialtjänstförordningen (jfr JO:s beslut den 31 mars 1987).

Det är däremot inte möjligt att - utan att gå över till öppnare former - förlänga den angivna tvåmånadersfristen. Regeln är ovillkorlig. Ibland är det emellertid meningslöst att gå över till öppnare former eftersom den unge då avviker. Det finns således ett behov av att kunna förlänga tiden.

Med hänsyn till att villkoret för vistelse på låsbar enhet är att den intagne är rymningsbenägen eller att han utgör en fara för sig själv, personalen eller andra intagna, är det rimligt att vistelsen får vara så länge som risken för rymning eller faran för egen eller andras hälsa består. 26 § socialtjänstförordningen bör ändras i enlighet med det sagda.

Förhållandena beträffande vården av de mest belastade ungdomsbrottslingarna måste rättas till snabbt. Det skall inte döljas att behovet av skyndsamhet spelat en viss roll för våldskommissionen när det gäller valet av huvudman för det centrala särskilda

ungdomshemmet. Kommissionen hyser således en tvekan om möjligheterna att genom förhandlingar med de bägge kommunförbunden snabbt uppnå sådana resultat som riksdagen efterlyst. Kommissionens förslag bör, efter beslut av riksdagen under hösten 1990, kunna realiseras redan under första halvåret 1991. Åtminstone ett statligt särskilt ungdomshem bör då kunna tas i drift. Det är möjligt att det är mest ändamålsenligt att staten tar över ett redan befintligt särskilt ungdomshem och omvandlar detta till ett statligt särskilt ungdomshem. Härigenom kan kunnig personal redan från början delta i uppbyggnaden av institutionen.

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Jordbruksdepartementet

Skada av vilt. [60]
Den nya centrala jordbruksmyndigheten. [87]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]
Arbete och hälsa.[49]
Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. [54]
Utlänningsnämnd. [79]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]
SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. [51]
I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. [53]
Konkurrens i inrikesflyget. [58]
Konkurrensen inom bygg/bosektorn. [62]
Svensk lönestatistik. [63]
Årlig revision i statsförvaltningen. [64]
Vad kostar ett statsbidrag? [68]
Lokalkontor. [72]
Vad kostar begravningar - vem betalar? [82]
Ny budgetproposition. [83]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen.[21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]

Miljödepartementet

Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. [59]
Översyn av skatten på dryckesförpackningar. [85]
Nya mål och nya möjligheter. [88]

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]
Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. [61]
Skuldsaneringslag. [74]
Språkbyte och språkbevarande. [84]
Samerätt och samiskt språk.[91]
Våld och brottsoffer. [92]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]
SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. [69]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]
Personalutbildning inom totalförsvaret. [57]
Sekretess för landskapsinformation. [71]
Vapenfriprövningens effekter. En undersökning av tillståndsärenden 1980 - 1989. [81]
En ny värnpliktslag. [89]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]
Tobakslag. [29]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]
Allmän pension. [76]
Allmän pension. Bilagor. [77]
Allmän pension. Expert rapporter. [78]
Förskola för alla barn 1991 - hur blir det? [80]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]
Utbyte av utländska körkort. [52]
Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. [55]
Transportstöd. [73]
Finansiering av vägar och järnvägar. [86]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]
Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]
Beskattning av stipendier. [47]
Ny folkbokföringslag. [50]
Skatt på lotterier och spel. [56]
Återbetalning av mervärdeskatt till utländska företagare. [67]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]
Folkhögskolan i framtidsperspektiv. [65]
Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. [66]
Lokalt ledd närradio. [70]
Utvärdering av försöksverksamhet enmed treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. [75]
Pedagogiska meriter i högskolan. [90]

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

76. Allmän pension. S.
77. Allmän pension. Bilagor. S.
78. Allmän pension. Expert rapporter. S.
79. Utlänningsnämnd. A.
80. Förskola för alla barn 1991 - hur blir det? S.
81. Vapenfriprövningens effekter. En undersökning av tillståndsärenden 1980 - 1989. Fö.
82. Vad kostar begravningar - vem betalar? C.
83. Ny budgetproposition. C.
84. Språkbyte och språkbevarande. Ju.
85. Översyn av skatten på dryckesförpackningar. M.
86. Finansiering av vägar och järnvägar. K.
87. Den nya centrala jordbruksmyndigheten. Jo.
88. Nya mål och nya möjligheter. M.
89. En ny värnpliktslag. Fö.
90. Pedagogiska meriter i högskolan. U.
91. Samerätt och samiskt språk. Ju.
92. Våld och brottsoffer. Ju.

KUNGL. BIBL.
1990-12-06
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
47. Beskattning av stipendier. Fi.
48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
49. Arbete och hälsa. A.
50. Ny folkbokföringslag. Fi.
51. SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. C.
52. Utbyte av utländska körkort. K.
53. I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. C.
54. Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. A.
55. Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. K.
56. Skatt på lotterier och spel. Fi.
57. Personalutbildning inom totalförsvaret. Fö.
58. Konkurrens i inrikesflyget. C.
59. Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. M.
60. Skada av vilt. Jo.
61. Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. Ju.
62. Konkurrensen inom bygg/bosektorn. C.
63. Svensk lönestatistik. C.
64. Årlig revision i statsförvaltningen. C.
65. Folkhögskolan i framtidsperspektiv. U.
66. Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. U.
67. Återbetalning av mervärdeskatt till utländska företagare. Fi.
68. Vad kostar ett statsbidrag? C.
69. SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. UD.
70. Lokalt ledd närradio. U.
71. Sekretess för landskapsinformation. Fö.
72. Lokalkontor. C.
73. Transportstöd. K.
74. Skuldsaneringslag. Ju.
75. Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. U.

KUNGL. BIBL.
1990 -12-06
STOCKHOLM