

Kallelse

Socialnämnden kallas till sammanträde 2023-12-12

Plats och tid

Välfärd Gävle, Magasinsplan 19, Gevaliasalen 13:00-17:00

Ordförande

Martina Kyngäs (KD)

Förhinder anmäls till

Nadina Alimanovic

Gruppmöte, den 12 december, klockan 12.00-13.00, Magasinsplan 19:
Lokaler finns tillgängliga enligt följande:

(M): Ebony, plan 1

(SD), Rum 137, plan 1

Kallelse

1. Mötets öppnande

2. Upprop och val av justerare

3. Fastställande av föredragningslistan

4. Anmälan av ordförandeberedning

Ärendebeskrivning

Beredning har ägt rum 2023-11-29, kl. 08.20 - 08.45.

Närvarande var ordförande Martina Kyngäs (KD), 1:e vice ordförande Lena Lundgren Rörick (S) och 2:e vice ordförande EvaMarja Andersson (M).

5. Borttagen på grund av sekretess

6. Borttagen på grund av sekretess

7. Informationsärende: Aktuellt från Sektor Velfärd

Ärendebeskrivning

Informationsärende. Föredragande: Magnus Höijer

- Ny Socialtjänstlag

8. Beslutsärende: Ekonomisk månadsrapport för Socialnämnden, november 2023

23SON9

Ärendebeskrivning

Informationsärende. Föredragande: Emma Edorsson

9. Beslutsärende: Socialnämndens internbudget 2024

23SON233

Förslag till beslut

- Att anta förslag till internbudget 2024
- Att ge Velfärd Gävle uppdraget att i verkställighet bedriva en mer effektiv verksamhet och till nämnden återkomma med förslag till beslut syftande till att minska bemanning, se över hur verksamheter bedrivs samt även där så är möjligt avsluta verksamheter, för att nämnden ska kunna bedriva sitt uppdrag inom givna ekonomiska ramar.
- Att till socialnämndens egen nämndsverksamhet 2024 anvisa 1 815 tkr.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Emma Edorsson, Magnus Höijer

Handlingar i ärendet

Kallelse

- Missiv Socialnämndens internbudget 2024
- Tjänsteskrivelse Socialnämndens internbudget 2024

10. Beslutsärende: Attesträtt för år 2024 för Socialnämnden 23SON232

Förslag till beslut

- Att godkänna bilagda beslutsattester att gälla under år 2024

Ärendebeskrivning

Beslutsärende.

Handlingar i ärendet

- Missiv - Attesträtt för 2024 för Socialnämnden
- Bilaga 1 - Attesträtt för 2024 för Socialnämnden

11. Beslutsärende: Förlängning av överenskommelsen om idéburet offentligt partnerskap (IOP) mellan Socialnämnden Gävle kommun och Blåklockan 20SON466

Förslag till beslut

- Att förlänga IOP-överenskommelsen för perioden 2024-2026

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Caroline Engberg

Handlingar i ärendet

- Tjänsteskrivelse - Förlängning av IOP med Blåklockan

12. Beslutsärende: Förlängning av överenskommelsen om idéburet offentligt partnerskap (IOP) mellan Socialnämnden Gävle kommun och Stickan 20SON467

Förslag till beslut

- Att förlänga IOP-överenskommelsen för perioden 2024-2026

Ärendebeskrivning

Kallelse

Beslutsärende. Föredragande: Caroline Engberg

Handlingar i ärendet

- Tjänsteskrivelse - Förlängning av IOP med Stickan

13. Beslutsärende: Handlingsplan Bostad först

23SON250

Förslag till beslut

- Att ställa sig bakom föreliggande handlingsplan för införandet av Bostad Först i Gävle kommun

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Ingela Söderlind, Erika Baumgardt

Handlingar i ärendet

- Tjänsteskrivelse - Bostad först
- Bilaga 1 - Handlingsplan Bostad först

14. Beslutsärende: Revidering av taxa för ansöknings- och tillsynsavgifter enligt alkohollagen, lagen om tobak och liknande produkter, lagen om tobaksfria nikotinprodukter samt kontrollavgift, år 2024.

23SON231

Förslag till beslut

- Att anta det bifogade förslaget till reviderad taxa för ansöknings- och tillsynsavgifter inom angivna lagområden för 2024
- Att den nya taxan träder i kraft den 1 januari 2024 eller det senare datum då beslutet har justerats
- Att beslutet blir föremål för omedelbar justering

Ärendebeskrivning

Beslutsärende.

Handlingar i ärendet

- Missiv - revidering av taxa för ansöknings- och tillsynsavgifter samt kontrollavgifter (reviderad version)
- Revidering avgifter Tillståndsgruppen 2024.

Kallelse

15. Beslutsärende: Medlemskap i European Cities Against Drugs (ECAD), år 2024

23SON235

Förslag till beslut

- Att förnya medlemskapet i European Cities Against Drugs (ECAD) avseende år 2024 och därmed betala den årliga medlemsavgiften på 1 000 €, samt
- Att frågan återupptas för ny prövning om medlemskapet inför år 2025.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende.

Handlingar i ärendet

- Medlemskap i European Cities Against Drugs (ECAD)

16. Beslutsärende: Besluts- och delegationsförteckning för Socialnämnden 2024

23SON230

Förslag till beslut

- Att anta den reviderade besluts- och delegationsförteckning som är specifik för Socialnämnden samt den del som är gemensam för Socialnämnden, Omvårdnadsnämnden och Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden samt tillhörande bilaga 1.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende.

Handlingar i ärendet

- Missiv Socialnämnden
- Besluts- och delegationsförteckning
- Bilaga 1

17. Beslutsärende: Remiss - En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga

23SON212

Förslag till beslut

- Att anta yttrandet som sitt eget

Ärendebeskrivning

Beslutsärende.

Kallelse

Handlingar i ärendet

- Yttrande remiss - En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga
- Bilaga - En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga, SOU 2023:44
- Remiss - En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga, SOU 2023:44

18. Beslutsärende: Remiss - Åtgärder för tryggare bostadsområden och Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor 23SON213

Förslag till beslut

- At anta yttrandet som sitt eget

Ärendebeskrivning

Beslutsärende.

Handlingar i ärendet

- Yttrande remiss- Åtgärder för tryggare bostadsområden
- Bilaga - Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor, Ds 2023:18
- Bilaga - Åtgärder för tryggare bostadsområden, SOU 2023:57
- E-post från Kommunstyrelsen angående remiss - SOU 2023:57 och DS 2023:18
- Remiss - SOU 2023:57 Åtgärder för tryggare bostadsområden och DS 2023:18 Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor

19. Borttagen på grund av sekretess

20. Beslutsärende: Kurser/konferenser

Ärendebeskrivning

Beslutsärende.

21. Kommande beslut: Boendeplan för sociala ändamål 2024 – 2028 med utblick mot 2035 23SON240

Ärendebeskrivning

Kommande beslut. Föredragande: Anna Åkerbris

Kallelse

Handlingar i ärendet

- Boendeplan 2024-2028

22. Kommande beslut: Årsredovisning år 2023 för Socialnämnden 23SON241

Ärendebeskrivning

Kommande beslut.

23. Kommande beslut: Uppföljning av Socialnämndens plan för intern styrning och kontroll, år 2023 23SON251

Ärendebeskrivning

Kommande beslut.

24. Informationsärende: Förebyggande arbete i kommunen, förslag till fortsatt arbete **Ärendebeskrivning**

Informationsärende. Föredragande: Lars Lodin

25. Informationsärende: Anmälningssärenden **Ärendebeskrivning**

Informationsärende

Handlingar i ärendet

- Tillsynsrapport - Arkivmyndighetens granskning av arkivredovisningen hos Socialnämnden
- §5 KF Kommunplan med årsbudget 2024 och utblick 2025-2027 (23KS40-23)

26. Kommande beslut: Verksamhetsplan 2024 för Socialnämnden till kommunplan 2024 med utblick 2025-2027 23SON211

Ärendebeskrivning

Kommande beslut. Föredragande: Martin Wagner

Beslutsärende:
Socialnämndens internbudget
2024

9

23SON233



Missiv

2023-12-05

Diarienummer: 23SON233

Handläggare:

Emma Edorsson
026-17 88 37
emma.edorsson@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnden

Socialnämndens internbudget 2024

Förslag till beslut

Att anta förslag till internbudget 2024

Att ge Valfärd Gävle uppdraget att i verkställighet bedriva en mer effektiv verksamhet och till nämnden återkomma med förslag till beslut syftande till att minska bemanning, se över hur verksamheter bedrivs samt även där så är möjligt avsluta verksamheter, för att nämnden ska kunna bedriva sitt uppdrag inom givna ekonomiska ramar.

Att till socialnämndens egen nämndsverksamhet 2024 anvisa 1 815 tkr.

Ärendebeskrivning

Det finns stora utmaningar i relationen mellan ekonomiska ramar och beslutade målsättningar och ambitioner i kommunplanen. Långsiktiga effektiviseringsåtgärder är igångsatta, som till delar kommer ge effekt under 2024. Samtidigt finns det externa faktorer som kan fortsätta påverka förutsättningarna negativt. Det handlar t ex om samhällsutveckling vad gäller barn och ungdomar, och den ökande gängkriminaliteten.

Kommunplanen beslutades 27 november, och medför att det krävs ytterligare åtgärder för att nämnden ska kunna bedriva sin verksamhet inom tilldelade ramar. Det handlar om att se över bemanning samt vilka verksamheter som nämnden inte kan bedriva

framgent. Nämnden behöver också se ambitionsnivån för de verksamheter som bedrivs, där både innehåll och form kan behöva förändras. Underlaget för beslut kring detta behöver sektorchef återkomma till nämnden om i samband med 2024 års första nämndssammanträde.

Återbesättandeprövning för vakanta och nyinrättade tjänster tillämpas inom Valfärd Gävle. Detta innebär att överordnad chef fattar beslut om tjänsten får återbesättas eller inte.

Magnus Höjer

Sektorchef

Valfärd Gävle



Tjänsteskrivelse

2023-12-05

Diarienummer: 23SON233

Handläggare:

Emma Edorsson
026-17 88 37
emma.edorsson@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnden

Socialnämndens internbudget 2024

Ärendebeskrivning

Nämnden ska fatta beslut om internbudget för 2024.

Det finns stora utmaningar i relationen mellan ekonomiska ramar och beslutade målsättningar och ambitioner i kommunplanen. Långsiktiga effektiviseringsåtgärder är igångsatta, som till delar kommer ge effekt under 2024. Samtidigt finns det externa faktorer som kan fortsätta påverka förutsättningarna negativt. Det handlar t ex om samhällsutveckling vad gäller barn och ungdomar, och den ökande gängkriminaliteten.

Kommunplanen beslutades 27 november, och medför att det krävs ytterligare åtgärder för att nämnden ska kunna bedriva sin verksamhet inom tilldelade ramar. Det handlar om att se över bemanning samt vilka verksamheter som nämnden inte kan bedriva framgent. Nämnden behöver också se ambitionsnivån för de verksamheter som bedrivs, där både innehåll och form kan behöva förändras. Underlaget för beslut kring detta behöver sektorchef återkomma till nämnden om i samband med 2024 års första nämndssammanträde.

Återbesättandeprövning för vakanta och nyinrättade tjänster tillämpas inom Valfärd Gävle. Detta innebär att överordnad chef fattar beslut om tjänsten får återbesättas eller inte.

Förutsättningarna inför arbetet med socialnämndens internbudget för 2024 kan övergripande sammanfattas enligt följande:

Förutsättning	Belopp mnkr
Beslutad ram i kommunfullmäktige 2023-11-27 (kommunbidrag inkl. effektiviseringskrav 8,0 mnkr)	634,6
<i>Bedömda externa intäkter i förslaget till internbudget</i>	<i>76,8</i>
<i>Summa socialnämndens budgetomslutning</i>	<i>711,4</i>

I kommunbidraget till nämnden ingår de statsbidrag som kommer kommunen till del via kommunala utjämningsystemet. Övriga statsbidrag är indexuppräknade i internbudgeten, men budgeteras av respektive verksamhet efter bedömning av bidragens storlek för budgetåret i detaljbudgeten.

1 815 tkr av beloppet föreslås anvisas till socialnämndens egen nämndsverksamhet.

Resterande intäkter och kostnader fördelas till de verksamheter inom Valfärd Gävle som socialnämnden har direkt ansvar för, och till de verksamheter som socialnämnden har ett gemensamt ansvar för tillsammans med omvårdnadsnämnden och arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden. Socialnämndens andel av de gemensamma kostnaderna fastställas i samband med senast genomförda bokslut. Fördelningen till de olika verksamheterna sker enligt de principer som beskrivs nedan.

Externa placeringar

Den pågående satsningen rörande förebyggande insatser torde ge effekt på kostnader för externa placeringar under 2024. Samtidigt kan andra orsaker öka externa placeringar, framför allt arbetet riktat mot kriminalitet, varför nämnder behöver följa denna utveckling noggrant.

Tillståndsenheten

För 2023 fick Tillståndsenheten ett budgettillskott om 500 tkr då verksamheten inte längre kunnat finansieras fullt ut via avgifter, detta då avgiftshöjningar inte gjorts under pandemin samt på grund av volymökningar (tillsyn av tobaks- och alkoholtillstånd). Tillskottet på 500 tkr bedöms behövas även under 2024.

Övergripande ledning och administration

Inom övergripande ledning och administration sker finansieringen i huvudsak via kommunbidrag. Här gäller att det för vissa verksamheter sker en uppräknings av 2023 års kommunbidrag med 1,0 %, men för andra verksamheter sker budgetering utifrån en på olika sätt beräknad/bedömd uppskattning av kostnader och intäkter. Några verksamheter får intäkter i form av exempelvis hyror, avgifter för olika tjänster och återsökning av moms för köp av omsorgsverksamhet.

Särskilda förutsättningar för gemensamma kostnader inom sektor Valfärd som ska fördelas mellan de tre nämnderna

Huvudprincipen för de gemensamma kostnader som finns inom Valfärd Gävle och berör mer än en av nämnderna är att alla kostnader och intäkter löpande bokförs på den nämnd som är störst av de berörda nämnderna. De gemensamma kostnaderna ska sedan inför varje månadsskifte fördelas mellan berörda nämnder.

Fördelning sker i huvudsak utifrån hur stor andel av de gemensamma kostnaderna som respektive nämnd bedöms ha. Ambitionen är att använda enkla "fördelningsnycklar" för att fördelningen ska kunna beskrivas på ett enkelt sätt och vara transparent samt enkel att förstå.

Dessa fördelningsnycklar bygger på personalkostnadsomslutning i verksamheterna exkl. chefer, med utgångspunkt i hur intäkter och kostnader är bokförda 2023-10-30 som ingångsvärde. Därefter görs en uppföljning av fördelningsnycklarna vid varje delår-/årsbokslut för eventuell justering. Justeringar mindre än 1 procentenhet görs inte under året, utan sker endast som ingångsvärde för budget.

Fördelningsnyckeln för 2024 är; Omvårdnadsnämnden 41,82 %, Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden 40,89 % och Socialnämnden 17,29 % av de gemensamma kostnaderna inom Valfärd Gävle.

Magnus Höjjer

Sektorchef

Valfärd Gävle

Beslutsärende: Attesträtt för
år 2024 för Socialnämnden

10

23SON232



Tjänsteskrivelse

2023-11-10

Diarienummer: 23SON232

Handläggare:

Emma Edorsson
026-17 88 37
emma.edorsson@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnden

Attesträtt 2024 för socialnämnden

Förslag till beslut

Att godkänna bilagda beslutsattestanter att gälla under år 2024

Ärendebeskrivning

Sektorn har upprättat förteckning med förslag till beslutattestanter för de verksamheter som ingår i socialnämndens ansvarsområde att gälla under år 2024. Attestförteckningen visar de funktioner som är beslutattestanter och därmed har det ekonomiska ansvaret för verksamheten.

Attestförteckningen är upprättad i enlighet med attestreglementet som antogs av Kommunfullmäktige 2018-05-28, samt tillämpningsanvisningar tagna av Kommunstyrelsen 2019-06-19. Reglementet gäller kommunens ekonomiska transaktioner, inklusive interna transaktioner, medelsförvaltning och medel som kommunen ålagts eller åtagits sig att förvalta och/eller förmedla.

Av besluts- och delegationsförteckningen framgår att sektorchef har rätt att under löpande år besluta om förändringar av beslutsattestanter.

Beslutsunderlag

I bifogad bilaga redovisas förslag till förteckning över beslutsattestanter inom socialnämndens ansvarsområde för 2024.

Magnus Höijer

Sektorchef

Välfärd Gävle



Bilaga 1

2023-11-10

Diarienummer: 23SON232

Handläggare:

Emma Edorsson
026-17 88 37
emma.edorsson@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnden

SON Bilaga 1 Attesträtt för 2024

Ansvar	Benämning ansvar	Beslutsattestant
1560	SOC Nämndadministration	Sektorchef
1565	SOC Mottagningsenheten ME	Ansvarig Enhetschef
1566	SOC Utredningsenhet Ungdom UEU	Ansvarig Enhetschef
1567	SOC Utredningsenhet Barn UEB	Ansvarig Enhetschef
1568	SOC Familjehemsenheten - Myndighet	Ansvarig Enhetschef
1569	SOC Familjerättsenheten	Ansvarig Enhetschef
1573	SOC Rekryteringsenheten	Ansvarig Enhetschef
1574	SOC Familjerådgivning	Ansvarig Enhetschef
1576	SOC Förebyggandeenheten	Ansvarig Enhetschef
1579	SOC Familjeboende	Ansvarig Enhetschef
1583	SOC Utredningsenhet Vuxen UEV	Ansvarig Enhetschef
1590	Avdelningen för ensamkommande barn UEE	Ansvarig Enhetschef
1839	SOC Öppenvårdsenhet Barn och Familj	Ansvarig Enhetschef
1907	SOC Länsövergripande enheten	Ansvarig Enhetschef
1923	SOC Anna Sääf Vikström (H-kassa)	Ansvarig Verksamhetschef
1939	SOC Öppenvårdsenhet vuxen	Ansvarig Enhetschef
1940	SOC Boendeenhet	Ansvarig Enhetschef
1941	SOC Stödboendeenhet	Ansvarig Enhetschef
1993	Tillståndsenheten	Ansvarig Enhetschef
2037	Omställning Socialnämnden	Sektorchef
2046	Förebyggandeenheten 2	Ansvarig Enhetschef
2049	Fastigheter SN	Lokalsamordnare
2053	Tillsynsboende	Ansvarig Enhetschef
2059	Barn och unga ledning	Ansvarig Verksamhetschef
2067	Ekonomichef SN	Ekonomichef
2113	Utsluss	Ansvarig Enhetschef

2148	Utredningsenhet Barn 2	Ansvarig Enhetschef
2149	Våld i nära relation	Ansvarig Enhetschef
2172	Flyktingboende Kristinelundsgården	Ansvarig Enhetschef

Beslutsärende: Förlängning av
överenskommelsen om
idéburet offentligt
partnerskap (IOP) mellan
Socialnämnden Gävle kommun
och Blåklockan

20SON466



Tjänsteskrivelse

2023-12-04

Diarienummer: 20SON466

Handläggare:

Caroline Engberg
026-17 80 00
caroline.engberg@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnd

Förlängning av överenskommelsen om idéburet offentligt partnerskap (IOP) mellan Socialnämnden Gävle kommun och Blåklockan

Förslag till beslut

Att förlänga IOP-överenskommelsen för perioden 2024-2026.

Sammanfattning av ärendet

Blåklockan är en ideell förening som funnits sen 1980. Föreningen erbjuder stöd till kvinnor och barn som på olika sätt utsatts för våld, förtryck och/eller hot av närstående. Efter uppdrag i kommunplanen 2020 om att påbörja en eller flera idéburna partnerskap (IOP) med civilsamhällets organisationer, så ingick Socialnämnden en överenskommelse med Blåklockan motsvarande perioden 2021-01-01 – 2023-12-31.

Arbetet har, i enlighet med riktlinjer för IOP, byggts på tillit mellan parterna och långsiktighet. Under perioden för överenskommelsen har uppföljning av densamma skett via möten mellan verksamhetsföreträdare från Blåklockan och sektor Välfärd 2–3 gånger/år samt genom verksamhetsdialoger mellan Socialnämndens verksamheter och Blåklockans verksamhet.

Sektor Välfärd har uppfattat att samverkan och formen för överenskommelsen har varit välfungerande.

Yttrande

Socialnämnden har sedan flera år tillbaka haft samarbetsavtal med kvinnojouren Blåklockan. Under 2019 och 2020 tillkom uppdrag i kommunplanen till kommunstyrelsen att inrätta en eller flera idéburna offentliga partnerskap (IOP) med civilsamhället.

Ett idéburet partnerskap (IOP) är en överenskommelse om samverkan mellan offentlig och idéburen sektor i syfte att uppnå ett visst allmännyttigt samhälleligt mål. Idéburna organisationer besitter ofta särskild kunskap som är viktig för att möta förändringar och problem i samhället. Ett IOP måste vara förenligt med upphandlings och statsstödsreglerna. Därav har Gävle kommunkoncern en, av Kommunfullmäktige, antagen riktlinje för IOP med tillhörande juridisk vägledning 21KS72. Det innebär att ett IOP inte får utgöra en otillåten direktupphandling eller otillåtet statsstöd.

I en IOP bidrar bägge parter med finansiering där den idéburna organisationens resurser i form av exempelvis volontärer, erfarenhet och kompetens värderas likvärdigt som ekonomiska resurser.

Kvinnojouren Blåklockan tillhandahåller målgruppen våldsutsatta kvinnor och deras barn stödjande samtal individuellt och i grupp och stöd med praktiska göromål. Organisationen erbjuder stöd på dagtid, kvällar och helger och bemannar även en jour på kvällar och helger. Insatser ges av både personer som är anställda på Blåklockan likvärdigt som flertalet volontärer som bidrar ideellt med sin tid.

Den IOP som Valfärd Gävle haft under perioden 2021–2023 med kvinnojouren Blåklockan var Gävle kommuns första. Perioden för överenskommelsen har, i enlighet med IOPn, präglats av samsyn, tillit och god samverkan mellan organisationen och Valfärd Gävle. Organisationen har även lyft att långsiktigheten med en period för överenskommelsen motsvarande tre år har varit värdefull.

Således förordas en förlängning av överenskommelsen med kvinnojouren Blåklockan motsvarande tre år. En ekonomisk uppräkningsförelås från tidigare belopp motsvarande 27 tkr årligen kopplat till ökade kostnader. Det nya beloppet som förelås är 1 289 000 kr årligen.

Magnus Höjjer
Sektorchef
Sektor Valfärd

Beslutsärende: Förlängning av
överenskommelsen om
idéburet offentligt
partnerskap (IOP) mellan
Socialnämnden Gävle kommun
och Stickan

20SON467



Tjänsteskrivelse

2023-12-04

Diarienummer: 20SON467

Handläggare:

Caroline Engberg
026-17 80 00
caroline.engberg@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnd

Förlängning av överenskommelsen om idéburet offentligt partnerskap (IOP) mellan Socialnämnden Gävle kommun och Stickan

Förslag till beslut

Att förlänga IOP-överenskommelsen för perioden 2024–2026.

Sammanfattning av ärendet

Krismottagningen Stickan drivs av en ideell förening med samma namn. Föreningen erbjuder stöd till män i alla åldrar som genomgår kriser i livet. Mottagningen är ett fristående komplement till kommunala verksamheter och annan samhällsservice. Föreningen har sedan 1991 bedrivit verksamheten via stöd och samarbetsavtal med bland annat Socialnämnden inom Gävle kommun. Efter uppdrag i kommunplanen 2020 om att påbörja en eller flera idéburna partnerskap (IOP) med civilsamhällets organisationer, ingick Socialnämnden en överenskommelse med krismottagningen Stickan motsvarande perioden 2021-01-01 – 2023-12-31.

Arbetet har, i enlighet med riktlinjer för IOP, byggt på tillit mellan parterna och långsiktighet. Under perioden för överenskommelsen har uppföljning av densamma skett via möten mellan verksamhetsföreträdare från Stickan och sektor Välfärd 2–3 gånger/år samt genom verksamhetsdialoger mellan Socialnämndens verksamheter och Stickans verksamhet.

Sektor Välfärd har uppfattat att samverkan och formen för överenskommelsen har varit välfungerande.

Yttrande

Socialnämnden har sedan flera år tillbaka haft samarbetsavtal med krismottagningen Stickan. Under 2019 och 2020 tillkom uppdrag i kommunplanen till kommunstyrelsen att inrätta en eller flera idéburna offentliga partnerskap (IOP) med civilsamhället.

Ett idéburet partnerskap (IOP) är en överenskommelse om samverkan mellan offentlig och idéburen sektor i syfte att uppnå ett visst allmännyttigt samhällligt mål. Idéburna organisationer besitter ofta särskild kunskap som är viktig för att möta förändringar och problem i samhället. Ett IOP måste vara förenligt med upphandlings- och statsstödsreglerna. Därav har Gävle kommunkoncern en, av Kommunfullmäktige, antagen riktlinje för IOP med tillhörande juridisk vägledning 21KS72. Det innebär att ett IOP inte får utgöra en otillåten direktupphandling eller otillåtet statsstöd.

I en IOP bidrar bägge parter med finansiering där den idéburna organisationens resurser i form av exempelvis volontärer, erfarenhet och kompetens värderas likväldigt som ekonomiska resurser.

Krismottagningen Stickan erbjuder insatser för män över 18 år som genomgått någon form av kris i livet. Insatserna består bland annat av stödjande samtal och rådgivning och kan ske individuellt och/eller i grupp. Mottagningen möter män som utöver våld mot sin partner och kan erbjuda insatser som alternativ till våld. Insatser ges både av personer som är anställda av Stickan likväldigt som volontärer som bidrar ideellt med sin tid.

Den IOP som Valfärd Gävle haft under perioden 2021–2023 med Stickan var en av Gävle kommuns första överenskommelser. Perioden för överenskommelsen har, i enlighet med IOPn, präglats av samsyn, tillit och god samverkan mellan organisationen och Valfärd Gävle. Organisationen har även lyft att långsiktigheten med en period för överenskommelsen motsvarande tre år har varit värdefull.

Således förordas en förlängning av överenskommelsen med krismottagningen Stickan motsvarande tre år. En ekonomisk uppräkningsföreslås från tidigare belopp motsvarande 16 t kr årligen kopplat till ökade kostnader. Det nya beloppet som föreslås är 737 000 kr årligen.

Magnus Höjjer
Sektorchef
Sektor Valfärd

Beslutsärende: Handlingsplan Bostad först

13

23SON250



Tjänsteskrivelse

2023-11-23

Diarienummer: 23SON250

Handläggare:

Lena Hörnell
026-17 80 00
lena.hornell@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnd

Handlingsplan för införandet av Bostad Först i Gävle kommun

Förslag till beslut

Att ställa sig bakom föreliggande handlingsplan för införandet av Bostad Först i Gävle kommun

Bakgrund

I föreliggande kommunplan anges ett politiskt uppdrag riktat till Socialnämnden med följande formulering "Socialnämnden uppdras att ta fram en handlingsplan för hur metoden "Bostad först" kan införas i Gävle kommun, i syfte att minska hemlösheten".

Även tidigare år har Välfärd Gävle inventerat och beaktat metoden Bostad först. Under 2022 presenterades den nationella strategin mot hemlöshet med syfte att tydliggöra inriktningen för insatser för att minska antalet vuxna och barn som befinner sig i hemlöshet och insatser för att förebygga att människor blir hemlösa. Det sker också arbete parallellt på andra områden som påverkar utvecklingen, till exempel tillgängligheten av missbruks- och beroendevården samt psykiatrin.

I den nationella strategin anges fyra mål för att motverka hemlöshet:

Mål 1. Hemlöshet ska förebyggas

Mål 2. Ingen ska bo eller leva på gatan

Mål 3. Bostad först bör införas nationellt

Mål 4. Det sociala perspektivet i samhällsplaneringen ska stärkas. Som ett led i detta har sektor Velfärd, genom en projektgrupp, arbetat för ett införande av Bostad först genom olika aktiviteter.

Införandet av Bostad Först

Sektor Velfärd har genom en projektgrupp arbetat för ett införande av Bostad Först.

Under 2023 har projektgruppen och enheten Utredningsenhet Boende arbetat med att utbilda sig i Bostad Först genom olika former av omvärldsbevakning och utbildningstillfällen. Vid utbildningstillfällena har även handläggare, chefer och politiker deltagit. Syftet har varit förankra politiskt stöd och tydliggöra effekter.

Diskussioner har förts med samverkanspartners för att skapa kontaktytor, lyfta svåra frågor och utbyta synpunkter. Under 2023 har Socialnämnden fått muntlig föredragning av hur processen fortskridit. En tänkt tidsplan är ett införande som ska effektueras tidigt 2024.

En kvarstående utmaning i arbetet med projektet är svårigheterna runt de individer som ska kunna ingå i projektet och som har skulder till de hyresvärdar som ingår i projektet. I viss mån kan det lösas i det fall skulder endast finns hos en av hyresvärdarna, men för individer som har skulder hos båda samverkande hyresvärdar så är det ej möjligt.

Handlingsplan

Sektor Velfärd har utarbetat en handlingsplan som stöd för införandet, se bilaga 1.

Magnus Höjer

Sektorchef

Sektor Velfärd



Handlingsplan för införandet av Bostad Först i Gävle kommun

Nämnd:

Dnr: 23SON250

Socialnämnd

2023-12-04

Lägesbild

Under 2023 har projektgruppen och enheten Utredningsenhet Boende arbetat med att utbilda sig i Bostad Först genom att kontakta andra kommuner som infört modellen, deltagit i digitala utbildningstillfällen via SKR, haft en egen utbildningsdag med Stockholms stadsmission, föreläsning av Helsingborgs kommun, deltagande på konsensuskonferens i Göteborg. Inbjudna till utbildningar har handläggare, chefer och politiker varit. Syftet har varit att förankra politiskt stöd och tydliggöra effekter. Politiskt stöd är en förutsättning, men socialtjänsten bör också arbeta för att förklara och förankra Bostad Först i politiken. Diskussioner har förts med samverkanspartners för att skapa kontaktytor, lyfta svåra frågor och utbyta synpunkter.

Målsättning och syfte

Målet har varit att utreda behov av och förutsättningar för att införa ett arbetssätt enligt modellen Bostad Först. Det är en metod som gagnar de mest utsatta, som står längst från bostadsmarknaden. Målet är att hemlösheten i Gävle kommun ska minska och att den enskilda individen ska uppnå en bättre levnadsnivå. Målet är att projektet skall starta i januari 2024.

Vad ska göras och av vem?

Bostad Först kommer att drivas av kommunen i samarbete med det kommunala bostadsbolaget samt fastighetsägare där samverkansavtal kan upprättas. Biståndet är ett paket som inkluderar boende, och som kompletteras med vägledning och stöd så

att deltagaren klarar av att följa hyreslagen. Det finns inget krav på behandling ^{Sid 33(1124)} men deltagaren skall ha en vilja att förändra sin situation. Utredningsenhet Boende har utbildat och rekryterat medarbetare som kommer att arbeta med projektet Bostad först. Enheten är engagerad och arbetar med att förstå, tolka och vara trogna modellen, men arbetar också med att anpassa den till den lokala kontexten i Gävle kommun.

Att tänka på och arbeta med!

Samsyn mellan enheter, tydlig ansvarsfördelning och tydligt ledarskap behövs.

Tid och pengar! Det krävs resurser för att utbilda personal i Bostad Först, för att motivera flera aktörer, för att utveckla implementeringen i praktiken samt att kontinuerligt arbeta med vidareutbildning och vidareutveckling.

Att uppmuntra utvärdering och lärande på individuell och systemnivå. Det handlar om att göra tydliga "sammanbrottsanalyser" om en insats misslyckas. Man måste också noggrant utvärdera och följa upp resultaten för att förbättra verksamheten och kommunicera resultat till andra.

Ge rätt stöd i rätt tid. Tillgänglighet är viktigt.

Att inte begränsa målgruppen men förbereda väl. Bostad Först är utarbetad för hemlösa personer med social problematik, vilja till ett eget hem, och en beredskap att följa hyreslagen.

Att matcha bostad och hyresgäst efter önskemål och behov så långt det går.

Hyresgästens valfrihet är en grundprincip, men hänsyn behöver tas till grannskap, lyhördhet, och närhet till social gemenskap. En beredskap kommer att finnas för att en omflyttning kan behöva ske.

Svårigheter att hitta hyresvärdar om deltagare har omfattande hyresskulder.

Lena Hörnell

Kontorschef Myndighet

Beslutsärende: Revidering av
taxa för ansöknings- och
tillsynsavgifter enligt
alkohollagen, lagen om tobak
och liknande produkter, lagen
om tobaksfria
nikotinprodukter samt
kontrollavgift, år 2024.

14

23SON231



Missiv

2023-10-18

Diarienummer: 23SON231

Handläggare:

Dan Törnros
026-17 80 00
dan.tornros@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnd

Revidering av taxa för ansöknings- och tillsynsavgifter enligt alkohollagen, lagen om tobak och liknande produkter, lagen om tobaksfria nikotinprodukter samt kontrollavgift enligt lag om handel med vissa receptfria läkemedel

Förslag till beslut

Att anta det bifogade förslaget till reviderad taxa för ansöknings- och tillsynsavgifter inom angivna lagområden för 2024

Att den nya taxan träder i kraft den 1 januari 2024 eller det senare datum då beslutet har justerats

Att beslutet blir föremål för omedelbar justering

Sammanfattning av ärendet

Socialnämnden bemyndigades av Gävle kommunfullmäktige att årligen revidera taxan utifrån SKR:s Prisindex kommunal verksamhet (PKV).

För fortsatt arbete enligt plan och vårt uppdrag inom dessa områden föreslås socialnämnden att inför 2024 revidera taxan utifrån SKR:s Prisindex kommunal verksamhet (PKV).

Vi har nu inhämtat att PKV i oktober 2023 är 6,4 %. Taxebeloppen för år 2024 bör justeras upp i motsvarande grad.

Förslag till reviderad taxa bifogas. Föregående års taxebelopp finns angivna i egen kolumn.

Den nu föreslagna höjningen motsvarar beräknade kostnadsökningar i vår verksamhet sedan den senaste revideringen. Ingen kränkning av självkostnadsprincipen sker således

Dan Törnros

Enhetschef

Livsmedel och tillstånd

Avgiftsnamn	2023 (SEK)	Uppräkning 6,4%	2024(SEK)	Avrundat förslag 2024 (SEK)
SERVERINGSTILLSTÅND				
Ansökningsavgifter				
Nytt tillstånd, allmänheten	12 590	1,064	13395,76	13 400
Nytt tillstånd, catering	12 590	1,064	13395,76	13 400
Nytt tillstånd, slutet sällskap	12 590	1,064	13395,76	13 400
Tillfälligt tillstånd, allmänheten, dag 1	5 810	1,064	6181,84	6 190
Tillfälligt tillstånd, allmänheten, dag 2 och framåt. Max 4 dagar / arrangemang	2 330	1,064	2479,12	2 480
Tillfälligt tillstånd slutet sällskap, festvåningstillstånd	2 330	1,064	2479,12	2 480
Tillfälligt tillstånd, slutet sällskap, egen regi	1 200	1,064	1276,8	1 280
Trafiktillstånd	12 590	1,064	13395,76	13 400
Utökning av tillstånd, allmänheten	4 920	1,064	5234,88	5 240
Utökning av tillstånd, slutet sällskap	4 920	1,064	5234,88	5 240
Ändring av tillstånd, allmänheten	4 920	1,064	5234,88	5 240
Ändring av tillstånd, slutet sällskap	4 920	1,064	5234,88	5 240
Gemensam serveringsyta	2 330	1,064	2479,12	2 480

Skrivning av kunskapsprov, avgift/provtillfälle	770	1,064	819,28	820
Påminnelse om utebliven restaurangrapport	550	1,064	585,2	590
Tillsynsavgifter				
Särskild tillsynsavgift vid bolagsändring, allmänheten	5 460	1,064	5809,44	5 810
Särskild tillsynsavgift vid bolagsändring, slutet sällskap	4 920	1,064	5234,88	5 240
SERVERINGSTILLSTÅND				
Grundavgift				
Serveringstid till kl.				
24.00	1 650	1,064	1755,6	1 760
01.00	3 030	1,064	3223,92	3 230
02.00	3 660	1,064	3894,24	3 900
efter klockan 02.00	7 050	1,064	7501,2	7 500
Årlig rörlig tillsynsavgift (liter)				
0-30	2 650	1,064	2819,6	2 850
31-100	5 410	1,064	5756,24	5 760
101-210	7 110	1,064	7565,04	7 580
211-370	10 520	1,064	11193,28	11 200
371-570	13 910	1,064	14800,24	14 800
571-850	17 310	1,064	18417,84	18 450
851-1170	20 710	1,064	22035,44	22 100

1171-1540	24 000	1,064	25536	25 600
1541-2000	27 400	1,064	29153,6	29 200
2001-3000	30 800	1,064	32771,2	32 800
3001-5000	34 190	1,064	36378,16	36 450
FOLKÖL				
Tillsynsavgifter				
Årlig avgift	1 030	1,064	1095,92	1 100
Uteblivet egenkontroll-program	520	1,064	553,28	560
Återbesök, avgift/besök	1 000	1,064	1064	1 070

Placeras under rubrik Tillsynsavgifter

Placeras under rubrik Tillsynsavgifter

Avgiftsnamn	2023 (SEK)	Uppräkning 6,4%	2024(SEK)	Avrundat förslag 2024 (SEK)
Ansökningsavgift				
Tobak	11 310	1,064	12033,84	12 060
Tillsynsavgif TNP	1060	1,064	1127,84	1 130
Anmälan om ändring, tobak	5 460	1,064	5809,44	5 810
Årlig tillsynsavg tobak	4 780	1,064	5085,92	5 100
Årlig tillsynsavg e-cig/pbeh	1 060	1,064	1127,84	1 130
Tobak + e-cig/Pbeh	5 310	1,064	5649,84	5 650
Uteblivet egenkontrollprogram	550	1,064	585,2	590
Återbesök, avgift/besök	1 060	1,064	1127,84	1 130
Tobak+e-cig+Pbeh+TNP	5 840	1,064	6213,76	6220
Tobak + TNP	5 310	1,064	5649,84	5650

Avgiftsnamn	2023 (SEK)	Uppräkning 6,4%	2024(SEK)	Avrundat förslag 2024 (SEK)
Tillsynsavgifter				
Kontrollavgift	1 320	1,064	1404,48	1 410
Återbesök, avgift/besök	1 060	1,064	1127,84	1 130
Uteblivet egenkontrollprogram	550	1,064	585,2	590

Beslutsärende: Medlemskap i European Cities Against Drugs (ECAD), år 2024

15

23SON235



Tjänsteskrivelse

2023-12-05

Diarienummer: 23SON235

Handläggare:

Lars Lodin
026-17 80 00
lars.lodin@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnd

Medlemskap i European Cities Against Drugs (ECAD)

Förslag till beslut

Att förnya medlemskapet i European Cities Against Drugs (ECAD) avseende år 2024 och därmed betala den årliga medlemsavgiften på 1 000 €, samt

Att frågan återupptas för ny prövning om medlemskapet inför år 2025.

Ärendebeskrivning

European Cities Against Drugs bildades 1994 på initiativ av Stockholms stad som en reaktion mot de krafter som dragit igång en rörelse för legalisering av narkotika. En resolution antogs som grund för det fortsatta arbetet och som stöd för FNs konventioner och resolutioner mot narkotikamissbruket.

Med ECADs grundsatser som utgångspunkt sker det även ett samarbete mellan de svenska medlemskommunerna under beteckningen "Nätverket Sveriges städer och kommuner mot narkotika.

Olika nätverk mellan verksamma i kommunerna kan svara för utbyte av erfarenheter, kunskapsförmedling, metodutveckling kring förebyggande arbete, ANT, öppenvård och en rad andra frågor som är förknippade med narkotikamissbruket.

Sammanfattningsvis är ECADs plattform följande:

- mot legalisering av narkotika
- för nya metoder i kampen mot narkotika
- för en utveckling av vården av missbrukare
- för en aktiv och offensiv förebyggande verksamhet, samt
- för ett internationellt samarbete.

Förslaget

För att vara medlem i ECAD krävs det att medlemsavgiften betalas årligen.

Medlemsavgiften har sänkts och innehåller numera enbart två nivåer;

- städer med över 25 000 innevånare – 1000 euro per år
- samhällen med färre än 25 000 innevånare – 250 euro per år.

För Gävle kommun innebär detta en medlemsavgift på 1 000 €.

Inför ställningstagandet inför 2025, kan det vara värt att undersöka över om medlemskapets kostnader skall belasta Socialnämnden/Sektor Velfärd eller Gävle kommun centralt, detta då intresset bör vara på kommunövergripande nivå.

Magnus Höjer

Sektorchef

Sektor Velfärd

Beslutsärende: Besluts- och delegationsförteckning för Socialnämnden 2024

16

23SON230



Missiv

2023-11-06

Diarienummer: 23SON230

Handläggare:

Caroline Engberg
026-17 80 00
caroline.engberg@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnd

Revidering av besluts- och delegationsförteckning

Förslag till beslut

Att anta den reviderade besluts- och delegationsförteckning som är specifik för Socialnämnden samt den del som är gemensam för Socialnämnden, Omvårdnadsnämnden och Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden samt tillhörande bilaga 1.

Ärendebeskrivning

Inför varje år, eller vid behov, ska Socialnämnden anta besluts- och delegationsförteckning för nämndens verksamheter.

Besluts- och delegationsförteckningen är uppdelad i en gemensam del för de tre nämnderna samt nämndspecifika delar som antas av ansvarig nämnd. Socialjouren har en egen del som antas av socialnämnden och arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden.

En årlig genomgång har nu gjorts av besluts- och delegationsförteckningen för fastställande av respektive nämnd.

De justeringar som föreslås framgår genom rödmarkerad text i bifogade handlingar.

Magnus Höjjer
Sektorchef
Sektor Velfärd

Besluts- och delegationsförteckning för Omvårdnadsnämnden, Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden och Socialnämnden

Ändringar med röd text av Per Åsbrink

Välfärd Gävle
2023-11-06

Diarienummer:
23ON456, 23AFN209, 23SON230

Fastställt:
Omvårdnadsnämnden 2023-11-23 § xxx
Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden 2023-11-22 § xxx
Socialnämnden 2023-11-21 § xxx

Innehållsförteckning

Inledning	4
Allmänt om delegering	4
Vid delegats frånvaro	4
Anmälan av delegationsbeslut	4
Överklagande	5
Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	5
Förkortningar	5
Delegat i gemensamma delen	6
Delegat inom Omvårdnadsnämnden	6
Delegat inom Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden	6
Delegat inom Socialnämnden	7
Gemensamt för Omvårdnadsnämnden, Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden och Socialnämnden	8
1. Ordförandebeslut	8
2. Avtal – Inköp, upphandling och avtalsförvaltning	8
3. Handläggning	11
4. Avskrivning av skuld	12
5. Överklagande	12
6. Fullmakt/ombud	13
7. Yttranden	13
8. Allmänna handlingar och sekretess	13
9. Externa köp	14
10. Personuppgifter	14
11. Smittskyddslag	15
12. Lex Sarah	15
13. Övrigt	15
Specifikt för Omvårdnadsnämnden	17
1. Avgiftshandläggning	17
2. Bistånd enligt socialtjänstlagen, SoL	17
3. Hälso- och sjukvård	18
4. Allmänna handlingar och sekretess	18
5. Övrigt	19
Specifikt för Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden	20
1. Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS	20
2. Vuxenutbildning	21
3. Bistånd enligt socialtjänstlagen, SoL	22
4. Dödsbo	24
5. Övrigt	24
6. Hälso- och sjukvård	24
Specifikt för Socialnämnden	26
1. Yttranden	26
2. Övrigt	26
3. Bistånd enligt socialtjänstlagen, SoL	27

4.	Insatser för barn och ungdom	Sid 54(1124)29
5.	Insatser för vuxna	31
6.	Lag om särskilda bestämmelser för vård av unga, LVU	31
7.	Lag om vård av missbrukare i vissa fall, LVM	36
8.	Lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	38
9.	Familjerättsärende	38
10.	Alkohollag	39
11.	Lotterilag	41
12.	Lag om handel med vissa receptfria läkemedel	41
13.	Lag om tobak och liknande produkter	42
Specifikt för Socialjouren Delegerat av Socialnämnden och Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden		45
1.	Socialtjänstlagen, SoL	45
2.	Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU	45
3.	Lag om vård av missbrukare i vissa fall, LVM	46

Inledning

Denna besluts- och delegationsförteckning avser Omvårdnadsnämnden, Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden och Socialnämnden. Besluts- och delegationsförteckning inleds med en gemensam del för de tre nämnderna. I den delen finns delegering gällande exempelvis ordförandebeslut, handläggning, avtal, avgifter, fullmakter, yttranden, allmänna handlingar, sekretess och personuppgifter. De nämndspecifika delarna behandlar frågor som endast rör en nämnd. Närliggande sakfrågor kan dock finnas under både den gemensamma delen och även under den specifika delen.

Syftet är att där samla beslut som är gemensamma inom de tre nämnderna och att på så vis få samma nivå på delegat. Delegationsförteckning är indelad efter lagrum samt ärendesområde.

Allmänt om delegering

I kommunallagen stadgas att kommunal nämnd ska bedriva verksamheten i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Fullmäktige ska utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer. Enligt kommunallagen får nämnd uppdra åt utskott, ledamot eller ersättare eller anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Dock får beslutanderätten inte delegeras i:

- ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
- framställning eller yttrande till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet har överklagats,
- ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
- medborgarförslag som väckts genom e-petition och som lämnats över till nämnden, samt
- ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.

Ärenden av principiell eller avvikande beskaffenhet eller av avsevärd ekonomisk betydelse ska avgöras av nämnden. Delegat kan, efter beslut av berörd chef, hänskjuta beslut av särskild svårighetsgrad till högre nivå i beslutsorganisationen. Även beslutsfattarens överordnad har beslutanderätt i respektive ärendegrupp när ordinarie befattningshavare inte tjänstgör, exempelvis beslut om vård- och omsorgsboende kan beslutas av kontorschef för myndighet. Den som mottagit delegationsuppdrag (delegat) får enligt gällande delegationsregler inte delegera uppdraget vidare till annan. Vidaredelegering är med andra ord inte tillåten, med undantag för vad som sägs i 6 kap. 36–37 §§ kommunallagen.

Vid delegats frånvaro

Vid delegats frånvaro träder i första hand en annan utsedd handläggare på samma eller högre nivå in i delegatens ställe och kan fatta de beslut denne skulle ha fattat.

Anmälan av delegationsbeslut

Enligt kommunallagen ska varje nämnd besluta om i vilken utsträckning beslut som fattas på delegation ska anmälas till nämnden. Samtliga brådskande beslut som beslutas av nämndsordföranden, så kallade ordförandebeslut, (enligt 6 kap. 39 § kommunallagen) anmäls till nästkommande nämndsammanträde.

När beslutet har anmälts på nämndens sammanträde noteras anmälan i sammanträdesprotokollet. Beslut som kan överklagas enligt laglighetsprövning går att överklaga fram till att tre veckor har gått från datumet då protokollet anslogs. Varje delegat ansvarar för att anmälan görs när det gäller beslut som kan överklagas via laglighetsprövning.

Överklagande

Förvaltningsbesvär

Ett beslut får överklagas av den som beslutet går emot om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Beslutet kan bara överklagas av den det angår. I skollagen anges alla beslut som kan överklagas till förvaltningsrätten eller Skolväsendets överklagandenämnd enligt förvaltningsbesvär om inte direkt förbud för detta regleras.

Laglighetsprövning

Delegationsbeslut som inte kan överklagas med förvaltningsbesvär kan överklagas genom laglighetsprövning om inte direkt förbud för detta regleras. Laglighetsprövning innebär att domstolen endast gör en prövning av beslutets laglighet och inte lämplighet. Endast den som är medlem i kommunen kan överklaga.

Socialnämndens individ- och myndighetsutskott

Socialnämnden har ett individ- och myndighetsutskott som beslutar i ärenden enligt:

- socialtjänstlagen (SoL),
- lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU),
- lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM),
- föräldrabalken (FB),
- alkohollagen, samt
- tobakslagen.

Förkortningar

AFN	Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden
CSN	Centrala studiestödsnämnden
EVIN	Enheten Vård i nära relationer
FE	Familjeenheten
FMN	Föräldraföreningen mot narkotika
GDPR	General data protection regulation (Dataskyddsförordningen)
HSL	Hälso- och sjukvårdslag
HVB	Hem för vård och boende
LSS	Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade
LOU	Lag om offentlig upphandling
LOV	Lag om valfrihetssystem
LUL	Lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
LVM	Lag om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga
ME	Mottagningsenheten
ON	Omvårdnadsnämnden
RIA	Socialt arbete på kristen grund (organisation Hela Människan)
SFB	Socialförsäkringsbalk
SFS	Socialtjänstförordning
SJ	Socialjour
SKR	Sveriges kommuner och regioner
SoL	Socialtjänstlag
SoL/psyk	Socialtjänstlag/målgruppen, personer med psykisk funktionsnedsättning
SON	Socialnämnden
UEB	Utredningsenhet Barn
UEU	Utredningsenhet Ungdom
Äo	Äldreomsorg

Delegat i gemensamma delen

Ordförande i Arbetsmarknadsmarknads- och funktionsrättsnämnden
 Ordförande i Omvårdnadsnämnden
 Ordförande i Socialnämnden
 Sektorchef
 Biträdande sektorchef
 Enhetschef
 1:e socialsekreterare
 1:e handläggare
 Enhetschef i verkställighet
 Socialsekreterare (barnsekreterare likställs med socialsekreterare)
 Försörjningsstödshandläggare
 Familjerättssekreterare
 Biståndshandläggare SoL
 Biståndshandläggare SoL/psyk
 Biståndshandläggare SoL/LSS
 Ekonomichef
 Enhetschef handläggning
 Verksamhetschef handläggning
 Individ- och myndighetsutskott
 Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS)
 Medicinsk ansvarig för rehabilitering (MAR)
 Delegat i ursprungsbeslut
 Jurist
 Kontorschef myndighet
 Dataskyddsamordnare
 Socialt ansvarig samordnare
 Enhetschef inom försörjningsstödsenheten
 Delegates överordnade chef
 Särskild utsedd handläggare*
 Delegat vid ursprungsbeslut – Syftar till nivå på delegationen och är inte personbundet

Delegat inom Omvårdnadsnämnden

Biståndshandläggare SoL
 Biståndshandläggare SoL/psyk
 Biståndshandläggare SoL/LSS
 Avgiftshandläggare
 Enhetschef i handläggning
 Enhetschef i verkställighet
 Särskild utsedd handläggare*
 Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS)
 Medicinsk ansvarig för rehabilitering (MAR)
 Boendesamordnare
 Verksamhetschef HSL
 Delegat vid ursprungsbeslut – Syftar till nivå på delegationen och är inte personbundet

Delegat inom Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden

Biståndshandläggare SoL/psyk
 Biståndshandläggare SoL/LSS
 Administratör LSS
 Avgiftshandläggare
 Socialsekreterare
 1:e socialsekreterare
 Försörjningsstödshandläggare
 1:e handläggare
 Enhetschef myndighet
 Enhetschef uppdragstagarenheten

Enhetschef försörjningsstödsenheten
 Verksamhetschef myndighet
 Enhetschef i verkställighet
 Verksamhetschef administrativt stöd
 Rektor
 Boendesamordnare
 Ordförande i Antagningsråd
 Särskild utsedd handläggare*
 Delegat vid ursprungsbeslut – Syftar till nivå på delegationen och är inte personbundet

Delegat inom Socialnämnden

Ordförande
 Individ- och myndighetsutskott
 Socialsekreterare (barnsekreterare likställs med socialsekreterare)
 1:e socialsekreterare (1:e barnsekreterare likställs med 1:e socialsekreterare)
 Handläggare
 Familjerättssekreterare
 Familjerättsassistent
 Familjehemssekreterare
 Alkoholhandläggare
 Miljöinspektör **Livsmiljö Livsmedel** och tillstånd
 Restauranginspektör
 Avgiftshandläggare
 Enhetschef myndighet
 Enhetschef mottagningsenheten
 Enhetschef utredningsenhet uppdragstagare
Enhetschef familjehemsenheten
Enhetschef familjehemsenhet myndighet
Enhetschef familjehemsenhet stöd
 Enhetschef socialjour
 Enhetschef förebyggande enheten
 Enhetschef utredningsenheten Barn
 Enhetschef utredningsenheten Ungdom
 Enhetschef utredningsenhet Vuxna
 Enhetschef Livsmedel och tillstånd
 Enhetschef våld i nära relation
 Specialisthandläggare*
 Särskild utsedd handläggare**
 Särskild utsedd tjänsteman enligt namnförteckning***
 Socialsekreterare socialjour
 Delegat vid ursprungsbeslut – Syftar till nivå på delegationen och är inte personbundet

*"Specialisthandläggare", socialsekreterare med viss utökad delegation i ärenden där man ansvarig handläggare, utses av enhetschef

** "Särskild utsedd handläggare" utses av verksamhetschef eller annan överordnad chef

*** "Särskilt utsedd tjänsteman" utses av Socialnämnd

Gemensamt för Omvårdnadsnämnden, Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden och Socialnämnden

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
1. Ordförandebeslut				
1.1	Beslut på nämndens vägnar i ärende som är så brådskande, att nämndens avgörande inte kan avvaktas	6 kap. 39 § kommunal-lagen	Ordförande i Socialnämnden*, Omvårdnadsnämnden och Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden	*Vid frånvaro av ordförande är följande ledamöter och med följande turordning förordnade att fatta beslut i individärenden i brådskande fall, enligt beslut av socialnämnd, dnr 23SON20: 1. Lena Lundgren Rörick 2. EvaMarja Andersson 3. Aleksandra Stamenkovic 4. Elizabeth Puhls
1.2	Beslut att återkalla ett förvaltningsbeslut på grund av tvingande säkerhetsskäl	37 § 2 st 2 p. förvaltnings-lagen	Ordförande i Socialnämnden, Omvårdnadsnämnden och Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden	
2. Avtal – Inköp, upphandling och avtalsförvaltning				
2.1	Beslut gällande sektorsövergripande avtal		Sektorchef	Avser tecknande, förlängning och hävande etc. Motsvarar firmatecknare Ersättare: ekonomichef och biträdande sektorchef
2.2	Tecknande av avtal med externa utförare av verksamhet		Biträdande sektorchef	Driftsentreprenads avtal (LOU) ramavtal (LOU) och avtal om att bli extern utförare enligt LOV
2.3	Tecknande samverkansavtal eller förlängning av pågående avtal med kommuner, regioner samt motsvarande		Sektorchef	Kan även gälla kommuner eller motsvarande och myndigheter i utlandet

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
2.4	Teckna överenskommelse om ersättning vid skadeståndsanspråk från enskild upp till 25 000 kr		Säkerhetssamordnare	Verkställs genom utanordning via dagbokföringen
2.5	Beslut om att initiera en upphandling om frågan inte har behandlats i samband med projektbeställning, repetitiva ramavtal och/eller om beslut redan finns.		Chef med budgetansvar för det som upphandlas Välfärd Inköpssamordnare Välfärd Enhetschef Inköp och upphandling Styrning och stöd	Gäller ej upphandling av kärnverksamhet då ansvarig nämnd fattar beslut om att överlåta verksamhet till privat utförare.
2.6	Beslut under en upphandling enligt upphandlingsprocess över tröskelvärdet	Enligt, upphandlingslagarna, direktiven och praxis	Chef med budgetansvar för det som upphandlas Inköpssamordnare För upphandlingar som avser kärnverksamhet: Biträdande sektorchef Samt följande funktioner på Styrning och stöd: Enhetschef Inköp och upphandling Upphandlare Upphandlingsjurist	Ex. att avbryta annonserad upphandling, tecknande av avtal etc.
2.7	Beslut under en upphandling enligt upphandlingsprocess under tröskelvärdet	Enligt, upphandlingslagarna, direktiven och praxis	Chef med budgetansvar för det som upphandlas Inköpssamordnare För upphandlingar som avser kärnverksamhet: Biträdande sektorchef Samt följande funktioner på Styrning och stöd: Enhetschef Inköp och upphandling Upphandlare Upphandlingsjurist Avtalscontroller Systemförvaltare Inköpscontroller Inköpskoordinator Verksamhetsutvecklare	Ex. att avbryta annonserad upphandling
2.8	Utfärda fullmakt till annan upphandlande myndighet att få företräda Gävle kommun i denna egenskap (samordnad upphandling)		Sektorchef Ekonomichef Biträdande sektorchef	

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
			Samt följande funktioner på Styrning och stöd: Enhetschef Inköp och upphandling	
2.9	Beslut om tilldelning och tecknande av avtal för upphandling över tröskelvärdet		Chef med budgetansvar för det som upphandlas Inköpssamordnare För upphandlingar som avser kärnverksamhet: Biträdande sektorchef Samt följande funktioner på Styrning och stöd: Enhetschef Inköp och upphandling Upphandlare Upphandlingsjurist	
2.10	Beslut om tilldelning och tecknande av avtal för upphandling under tröskelvärdet		Chef med budgetansvar för det som upphandlas Inköpssamordnare För upphandlingar som avser kärnverksamhet: Biträdande sektorchef Samt följande funktioner på Styrning och stöd: Enhetschef Inköp och upphandling Upphandlare Upphandlingsjurist Avtalscontroller Systemförvaltare Inköpscontroller Inköpskoordinator Verksamhetsutvecklare	
2.11	Beslut under avtalsförvaltningen, och om avtalade sanktioner om inte annat anges		Chef med budgetansvar för det som upphandlas Inköpssamordnare För upphandlingar som avser kärnverksamhet: Biträdande sektorchef Upphandlingscontroller Samt följande funktioner på Styrning och stöd: Enhetschef Inköp och upphandling Upphandlare Upphandlingsjurist Avtalscontroller	Ex. beslut om prisförändring, optionsbeslut och vite

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
			Systemförvaltare Inköpscontroller Inköpskoordinator Verksamhetsutvecklare	
2.12	Beslut om uppsägning och hävning av avtal		Chef med budgetansvar för det som upphandlas Inköpssamordnare För upphandlingar som avser kärnverksamhet: Biträdande sektorchef Samt följande funktioner på Styrning och stöd: Enhetschef Inköp och upphandling Upphandlingsjurist	
2.13	Yttrande till domstol i mål om överprövning		Sektorchef Ekonomichef Biträdande sektorchef Jurist Samt följande funktioner på Styrning och stöd: Upphandlingsjurist Jurist	
3. Handläggning				
3.1	Beslut att avskriva eller avvisa ärende		Enhetschef inom handläggning 1:e socialsekreterare 1:e handläggare	
3.2	Beslut i sakfrågan, vid ansökan, när utredning inte kan genomföras		Enhetschef inom handläggning	
3.3	Anmälan till överförmyndaren när behov av god man, förmyndare eller förvaltare föreligger, samt när sådant behov upphör	Socialtjänst- förordningen 5 kap 3 § LSS 15 § 6 st.	Enhetschef i verkställighet* Socialsekreterare Försörjningsstöds- handläggare Biståndshandläggare SoL, SoL/psyk och SoL/LSS Bostadssocial handläggare Särskilt utsedd försörjningsstöds- administratör**	*Gäller ej externa utförare, då de har eget ansvar enligt lag ** Se bilaga 2
3.4	Beslut att avvisa ombud och biträde då skäl föreligger	14 § Förvaltnings- lagen	Socialsekreterare Försörjningsstöds- handläggare Biståndshandläggare SoL, SoL/psyk och SoL/LSS	

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
			Alkoholhandläggare, Miljöinspektör Livsmedel och tillstånd	
3.5	Föreläggande att styrka ombudets behörighet	15 § Förvaltnings- lagen	Socialekreterare Försörjningsstöds- handläggare Biståndshandläggare SoL, SoL/psyk och SoL/LSS Alkoholhandläggare, Miljöinspektör Livsmedel och tillstånd	
4. Avskrivning av skuld				
4.1	Beslut om nedskrivning av eller befrielse från skuld avseende debiterad avgift till enskild	8 kap 1–2 §§ SoL 9 kap 4 § SoL	Ekonomichef	
5. Överklagande				
5.1	Yttrande med anledning av överklagande av delegats beslut		Delegat i ursprungsbeslut Jurist	I första hand delegat i ursprungsbeslut
5.2	Omprövning vid överklagande av beslut	46 § 38-39 §§ Förvaltnings- lagen	Delegat i ursprungsbeslut	
5.3	Beslut om avvisning av för sent inkommen överklagan	45 § Förvaltnings- lagen	Delegat i ursprungsbeslut	Beslutet benämns rättidsprövning
5.6	Prövning vid jävsinvändning	16–18 §§ Förvaltnings- lagen	Enhetschef inom handläggning	
5.7	Beslut att begära eller att ej begära prövningstillstånd samt beslut att överklaga eller att ej överklaga domstolsbeslut till förvaltningsrätt och kammarrätt		Enhetschef inom handläggning Socialnämndens individ- och myndighetsutskott*	*Individ- och myndighets- utskottet har beslutanderätt i egna fattade beslut
5.8	Beslut att begära prövningstillstånd till Högsta Förvaltningsdomstolen		Kontorschef Socialnämndens individ- och myndighetsutskott*	*Individ- och myndighets- utskottet har beslutanderätt i egna fattade beslut
5.9	Beslut om föreläggande för en enskild att avhjälpa en brist i en framställning	20 § Förvaltnings- lagen	Delegat i ursprungsbeslut	
5.10	Beslut att avslå begäran om att avgöra ett ärende	12 § Förvaltnings- lagen	Enhetschef inom handläggning	
5.11	Yttrande vid överklagan om beslut enligt punkt 5.10		Enhetschef inom handläggning	

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
5.12	Beslut om begäran om inhibition	28 § Förvaltnings- processlagen	Enhetschef inom handläggning Kontorschef Socialnämndens individ- och myndighetsutskott*	* Individ- och myndighets- utskottet har beslutanderätt i egna fattade beslut
6. Fullmakt/ombud				
6.1	Beslut att företräda nämnden i domstol i mål och ärenden som rör enskild, eller beslut att utse ombud i sådana fall	10 kap 2 § SoL	Enhetschef Jurist	
6.2	Beslut om fullmakt att företräda nämnden i övriga mål och ärenden, eller beslut att utse ombud i sådana fall	10 kap 2 § SoL	Kontorschef Jurist	
6.3	Utfärdande av fullmakt och kvittens av ankommande värdepast		Sektorchef	Ersättare: Biträdande sektorchef
6.4	Utfärdande av rättegångsfullmakt i tvistemål	12 kap. 8 § rättegångsbalk en	Sektorchef	Ersättare: Biträdande sektorchef
7. Yttranden				
7.1	Yttrande till överförmyndare eller tingsrätt angående förordnande av god man eller förvaltare	11 kap 16 § Föräldrabalken	Socialsekreterare Biståndshandläggare SoL, SoL/psyk och SoL/LSS Enhetschef i verkställighet*	*Gäller ej externa utförare, då de har eget ansvar enligt lag
7.2	Yttranden avseende - sådant som inte är reglerat i besluts- och delegationsförteckningen i övrigt, - direktbesvarande till myndigheter i ärenden ställd till nämnd* - remissvar - övriga elevärenden, samt -myndighetsbeslut och övriga överklaganden		Kontorschef	*Beslut om att remisser ställd till nämnd ska hanteras av tjänstemannaorga nisationen sker i samråd med ordförande
7.3	Yttrande till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och övriga tillsynsmyndigheter (exempelvis: Skolinspektionen, Diskrimineringsombudsmannen och Justitiekanslern) som rör individärenden	13 kap 5 § SoL	Ordförande i Socialnämnden, Omvårdnadsnämnden och Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden	Yttranden till Justitie- ombudsmannen beslutas alltid av nämnd
7.4	Yttrande till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och domstol gällande ej verkställda gynnande beslut	16 kap 6a § SoL	Ordförande i Socialnämnden, Omvårdnadsnämnden och Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden	
8. Allmänna handlingar och sekretess				
8.1	Fatta överklagbart beslut att inte lämna ut journaler och handlingar som härrör från verksamhet enligt SoL, LSS, LVU och LVM	2 kap 1 och 2 §§ i Tryckfrihets- förordningen, 6	Enhetschef Enhetschef i verkställighet*	*Externa utförare ansvarar för begäran om utlämnande av

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
		kap. 3–4 § samt 10 kap 4, 13-14 §§ i Offentlighets- och sekretess- lagen		upprättad handling under pågående tjänsteköp, enligt gällande lagstiftning HSL, SoL, LSS eller likalydande lagstiftning utifrån sitt uppdrag Utlämnande av allmän handling är verkställighet, menprövning sker alltid vid utlämnande
8.2	Fatta överklagbart beslut om att inte lämna ut allmän handling till enskild eller annan myndighet samt uppställande av förbehåll i samband med utlämnande till enskild	2 kap. 1 och 15 § Tryckfrihetsförordningen, tillämpliga lagrum i Offentlighets- och sekretesslagen	Sektorchef* Kontorschef Jurist	*Gäller handlingar som ej härrör till ett kontor Utlämnande av allmän och offentlig handling är verkställighet, menprövning sker alltid vid utlämnande

9. Externa köp

9.1	Beslut om köp av tjänst i annan kommun eller enskild verksamhet inom ramavtal samt undertecknande av placeringskontrakt		Enhetschef inom handläggning	
9.2	Beslut om köp av tjänst i annan kommun eller enskild verksamhet utom ramavtal samt undertecknande av placeringskontrakt		Verksamhetschef myndighet	

10. Personuppgifter

10.1	Befogenhet att underteckna personuppgiftsbiträdesavtal för den personuppgiftsansvariges del	Art. 28 GDPR	Biträdande sektorchef	
10.2	Beslut att inte anmäla en personuppgiftsincident till tillsynsmyndigheten när det är osannolikt att personuppgiftsincidenten medför en risk för fysiska personers rättigheter och friheter	Art. 33.1 GDPR	Dataskyddssamordnare	
10.3	Beslut att helt eller delvis avslå den registrerades begäran eller inte vidta åtgärder med anledning av begäran	Art. 12, Art. 15–22 GDPR	Dataskyddssamordnare	Avser rätten till tillgång (registerutdrag), rätten till rättelse och radering, rätten att bli bortglömd, rätten till begränsning av behandling, rätten

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
				till dataportabilitet, rätten att göra invändningar och automatiserat beslutsfattande
10.4	Beslut att förlänga tiden för tillhandahållande av information till den registrerade vid komplicerad begäran, maximalt ytterligare två månader	Art. 12.3 GDPR	Dataskyddssamordnare	
10.5	Beslut att ta ut en avgift vid uppenbart ogrundade och orimliga begäranden från den registrerade	Art. 12.5 a-b GDPR	Dataskyddssamordnare	
11. Smittskyddslag				
11.1	Lämna upplysningar till smittskyddsläkare efter underrättelse från denne	6 kap 11 § Smittskyddslagen	Enhetschef inom handläggning och verkställighet 1:e socialsekreterare 1:e handläggare	
11.2	Anmäla till smittskyddsläkare om den smittade inte följer de meddelade förhållningsreglerna	6 kap 12 § Smittskyddslagen	Enhetschef inom handläggning och verkställighet 1:e socialsekreterare 1:e handläggare	
12. Lex Sarah				
12.1	Beslut att anmäla ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande till Inspektionen för vård och omsorg	14 kap 7 § SoL 24 f § LSS	Socialt ansvarig samordnare	Gäller ej externa utförare, då de har eget ansvar enligt lag
12.2	Beslut att avsluta Lex Sarah-utredning	14 kap 6 SoL 24 e § LSS	Socialt ansvarig samordnare	Gäller ej externa utförare, då de har eget ansvar enligt lag
13. Övrigt				
13.1	Beslut om avvikelse från gällande besluts- och delegationsförteckning (t ex för vikarierande och nyanställd socialsekreterare, handläggare, försörjningsstödshandläggare, biståndshandläggare)		Delegatens överordnade chef	Avser endast möjligheten att minska beslutanderätten. Vidaredelegation utöver delegationsförteckningen är ej tillåtet
13.2	Anmälan om bidragsbrott	6 § Bidragsbrottslag	Enhetschef inom försörjningsstöd Enhetschef myndighet	Gäller bara vid utbetalningar till enskild, enligt lag
13.3	Beslut att begära utdrag ur belastningsregistret och/eller misstankeregistret		Enhetschef Socialsekreterare Familjehemssekreterare	I de verksamheter där det är lagstyrt

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
			Familjerättssekreterare Samordnare utredningsenhet uppdragstagare	
13.4	Under löpande år besluta om förändringar av mottagningsattester och beslutsattester		Sektorchef	
13.5	Beslut om bidrag - ur fonder till enskilda upp till 25 % av basbelopp samt - till föreningar med verksamhet i överensstämmelse med fondvillkoren		Ekonomichef	Ersättare: Verksamhetschef Planering analys och utvärdering
13.6	Anmälan och ändringar i Omsorgsregistret (IVO)	7 kap 1 § SoL 23 § LSS	Särskild utsedd handläggare	
13.7	Utföra redaktionella ändringar i besluts- och delegationsförteckningen		Sektorchef	Avser endast redaktionella ändringar, ej ändringar i sak
13.8	Besluta om att hos Kronofogdemyndigheten ansöka om handräckning eller att hos allmän domstol ansöka om stämning i ärenden om avhysning av hyresgäst		Jurist	

Specifikt för Omvårdnadsnämnden

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
1. Avgiftshandläggning				
ON 1.1	Beslut om avgift inom omvårdnadsnämndens ansvarsområde	8 kap. 2–9 §§ SoL	Avgiftshandläggare	
ON 1.2	Beslut om individuellt tillägg avseende kostnad för – dubbelt boende – arvode till god man – övriga utgifter	8 kap. 2–9 §§ SoL	Avgiftshandläggare	
2. Bistånd enligt socialtjänstlagen, SoL				
ON 2.1	Beslut om att utredning ska inledas	11 kap. 1 § SoL	Biståndshandläggare SoL, SoL/psyk och SoL/LSS	
ON 2.2	Beslut om bistånd i form av vård- och omsorgsboende	4 kap. 1 § SoL	Biståndshandläggare SoL, SoL/psyk och SoL/LSS	
ON 2.3	Beslut om rätten till medboende	4 kap. 1 c § SoL	Biståndshandläggare SoL, SoL/psyk och SoL/LSS	
ON 2.4	Beslut om bistånd i form av trygghetslarm	4 kap. 1 § SoL	Biståndshandläggare SoL, SoL/psyk och SoL/LSS	
ON 2.5	Beslut om bistånd i form av dagverksamhet	4 kap. 1 § SoL	Biståndshandläggare SoL, SoL/psyk och SoL/LSS	
ON 2.6	Beslut om bistånd i form av korttidsplats	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef Myndighet	
ON 2.7	Beslut om bistånd i form av avlösningsvistelse	4 kap. 1 § SoL	Biståndshandläggare SoL, SoL/psyk och SoL/LSS	
ON 2.8	Beslut om bistånd i form av hjälp i hemmet	4 kap. 1 § SoL	Biståndshandläggare SoL, SoL/psyk och SoL/LSS	Utföraren sätter in akuta och nödvändiga insatser (även vak) som uppkommer under obekvämt arbetstid, men runt hemsjukvårdspatienter godkänner konsultsjuksköterska under obekvämt arbetstid att akut behov av vak sätts in.
ON 2.9	Beslut om insatser enligt förenklat beslutsfattande utifrån fastställda kriterier	4 kap. 2 a § SoL	Biståndshandläggare SoL, SoL/psyk och SoL/LSS	

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
ON 2.10	Beslut om bistånd enligt 4 kap 1 § SoL vid flytt från annan kommun	2 a kap. 8–9 §§ SoL	Biståndshandläggare SoL, SoL/psyk och SoL/LSS	Beslutet benämns förhandsbesked
ON 2.11	Beslut om bistånd med kontaktperson a) upp till 20 timmar/månad	4 kap. 1 § och 3 kap. 6 § SoL	Enhetschef myndighet	
	b) utöver 20 timmar/månad	4 kap. 1 § SoL 3 kap. 6 § SoL	Enhetschef myndighet	
3. Hälso- och sjukvård				
ON 3.1	Beslut om att till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) anmäla händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada	3 kap. 5 § Patientsäkerhetslagen 4 kap. 6 § Hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80)	Medicinskt ansvarig Sjuksköterska Medicinsk ansvarig för rehabilitering	Kommunen har ansvar även i externa verksamheter på entreprenad
ON 3.2	Beslut om rutin för delegering av hälso- och sjukvårdsuppgifter	4 kap. 6 § Hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80)	Medicinskt ansvarig sjuksköterska Medicinsk ansvarig för rehabilitering	Kommunen har ansvar även i externa verksamheter på entreprenad
ON 3.3	Beslut om att utse ansvarig sjuksköterska för läkemedelsförråd och läkemedelsrekvisition inom särskilda boendeformer samt hemsjukvård	4 kap. 6 § Hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80)	Medicinskt ansvarig sjuksköterska	Kommunen har ansvar även i externa verksamheter på entreprenad
ON 3.4	Undertecknande av samverkansavtal för läkarmedverkan	16 kap. 1 § HSL	Verksamhetschef HSL	
ON 3.5	Beslut om anmälan av legitimerad personal som kan utgöra fara för patientsäkerheten till Inspektionen för vård och omsorg (IVO).	3 kap. 7 § Patientsäkerhetslagen (2010:659)	Biträdande sektorchef	
ON 3.6	Anmälan och revidering i vårdgivarregistret (IVO)	2 kap. Patientsäkerhetslagen (2010:659)	Särskild utsedd handläggare	
ON 3.7	Yttranden till patientnämnd		Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) Medicinsk ansvarig för rehabilitering (MAR)	
4. Allmänna handlingar och sekretess				
ON 4.1	Fatta överklagbart beslut om att inte lämna ut journaler och handlingar som härrör från verksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen	2 kap. 1 och 2 § i Tryckfrihetsförordningen, 6 kap. 3–4 § samt 10 kap. 4, 13–14 §§ i Offentlighets- och sekretesslagen 8 kap. 2 i Patientdatalagen	Medicinskt ansvarig sjuksköterska Medicinskt ansvarig för rehabilitering	Kommunen har ansvar även i externa verksamheter på entreprenad. Utlämnande av allmän handling är verkställighet, menprövning sker alltid vid utlämnande

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
5. Övrigt				
ON 5.1	Undertecknande samt uppsägning av andrahandskontrakt vid uthyrning av lägenhet i vård- och omsorgsboende		Enhetschef i verkställighet Boendesamordnare*	*Gäller bara vid driftentreprenader

Specifikt för Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
1. Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS				
AFN 1.1	Beslut om personkretstillhörighet	1 och 7 §§ LSS	Biståndshandläggare SoL/LSS	
AFN 1.2	Beslut om biträde av personlig assistent	9 § 2 p. LSS	Biståndshandläggare SoL/LSS	
AFN 1.3	Beslut om biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för personlig assistans utöver assistansersättning	9 § 2 p. LSS	Biståndshandläggare SoL/LSS	
AFN 1.4	Beslut om ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för personlig assistans	9 § 2 p. LSS	Biståndshandläggare SoL/LSS	
AFN 1.5	Beslut om merkostnad för sjuklön	9 § 2 p. LSS	Administratör LSS	
AFN 1.6	Beslut om utbetalning av ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 p. till annan än den ersättningsberättigade	11 § LSS	Biståndshandläggare SoL/LSS	
AFN 1.7	Beslut om att kräva återbetalning vid felaktig ekonomisk ersättning enligt 9 § 2 p. LSS	12 § LSS	Enhetschef myndighet	
AFN 1.8	Beslut om ledsagarservice	9 § 3 p. LSS	Biståndshandläggare SoL/LSS	
AFN 1.9	Beslut om biträde av kontaktperson a) upp till 20 timmar/månad	9 § 4 p. LSS	Biståndshandläggare SoL/LSS	
	b) över 20 timmar/månad	9 § 4 p. LSS	Enhetschef myndighet Biståndshandläggare SoL/LSS	
AFN 1.10	Beslut om arvode och omkostnadsersättning utöver nämndens fastställda princip		Enhetschef rekryteringsenhet uppdragstagare	Princip fastställd i 19AFN64, se rutin för ersättning till uppdragstagare (VG-RUT-S-5806)
AFN 1.11	Beslut om avlösarservice i hemmet	9 § 5 p. LSS	Biståndshandläggare SoL/LSS	
AFN 1.12	Beslut om korttidsvistelse utanför hemmet	9 § 6 p. LSS	Biståndshandläggare SoL/LSS	
AFN 1.13	Beslut om korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov	9 § 7 p. LSS	Biståndshandläggare SoL/LSS	
AFN 1.14	Beslut om boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet	9 § 8 p. LSS	Biståndshandläggare SoL/LSS	
AFN 1.15	Beslut om bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna	9 § 9 p. LSS	Biståndshandläggare SoL/LSS	
AFN 1.16	Undertecknande samt uppsägning av andrahandskontrakt vid uthyrning av gruppboende och serviceboende		Boendesamordnare *	*även vid driftentreprenad Ny punkt

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
AFN 1.16 AFN 1.17	Beslut om daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig	9 § 10 p. LSS	Biståndshandläggare SoL/LSS	
AFN 1.17 AFN 1.18	Fastställande av avgift från förälder i samband med placering av barn	20 § LSS, 6 kap. 2–4 §§ SFS	Avgiftshandläggare	
AFN 1.18 AFN 1.19	Beslut om att nämnden ska uppbära underhållsstöd	20 § LSS 18 kap. 19 § Socialförsäkringsbalken	Avgiftshandläggare	
AFN 1.19	Upprättande av individuell plan vid begäran från den enskilde	10 § LSS	Biståndshandläggare SoL/LSS	Ta bort punkt, är inget bistånd
AFN 1.20	Beslut om bistånd enligt 9 § LSS vid flytt från annan kommun	16 § LSS	Biståndshandläggare SoL/LSS	Beslutet benämns förhandsbesked
AFN 1.21	Beslut om bistånd med i form av kontaktperson a) upp till 20 timmar/månad b) utöver 20 timmar/månad	4 kap. 1 § och 3 kap. 6 § SoL 4 kap. 1 § SoL 3 kap. 6 § SoL	Enhetschef myndighet Enhetschef myndighet	
2. Vuxenutbildning				
AFN 2.1	Mottagande av elev till grundläggande vuxenutbildning	20 kap. 13 § och 2 st 14 § Skollagen	Rektor	
AFN 2.2	Beslut om behörighet till utbildning på gymnasial nivå	20 kap 20 § Skollagen	Rektor	
AFN 2.3	Beslut om samt yttrande över interkommunal ersättning inom gymnasial vuxenutbildning; a) Vid beviljande b) Vid avslag	20 kap. 21 § Skollagen 20 kap. 21 § Skollagen	Rektor Ordförande i antagningsråd	Ersättare: vice ordförande
AFN 2.4	a) Mottagande av elev till gymnasial utbildning b) Antagning av elev till gymnasial utbildning	20 kap. 22 § Skollagen 20 kap. 23 § Skollagen	Rektor Rektor	
AFN 2.5	Mottagande av elev till svenska för invandrare	21 kap. 7 § Skollagen	Rektor	
AFN 2.6	a) Mottagande av elev till särskild utbildning för vuxna b) Antagning av elev till särskild utbildning för vuxna	21 kap. 7 § Skollagen 21 kap. 7 § Skollagen	Rektor Rektor	
AFN 2.7	Beslut om vilka nationella kurser som ska ges	2 kap. 9 § Förordning för vuxenutbildning	Verksamhetschef vuxenutbildning	
AFN 2.8	Beslut om vilka kurser eller delkurser som ska anordnas	2 kap. 4 § Förordning för vuxenutbildning	Verksamhetschef vuxenutbildning	
AFN 2.9	Beslut om dispens avseende underåriga sökande	3 kap 2 § Förordning för vuxenutbildning	Rektor	

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
AFN 2.10	Beslut om undantag från att utbildningen i svenska för invandrare ska omfatta mindre eller mer än 15 timmars undervisning under en fyraveckorsperiod	20 kap. 24 § Skollagen	Rektor	
AFN 2.11	Beslut om att utbildning på kursen ska upphöra för elev	20 kap. 9 § Skollagen	Rektor	
AFN 2.12	Beslut om att låta elev återuppta studier där beslut om att utbildningen ska upphöra efter beslut i enlighet med 2.9 eller efter avstängning	20 kap. 9 § Skollagen	Rektor	
AFN 2.13	Beslut om avgift för böcker och andra lärmiddel	20 kap. 7 § och 21 kap. 6 § Skollagen	Rektor	
AFN 2.14	Beslut om att en person ska anses ingå i målgruppen som kan ansöka om studiestartsstöd		Verksamhetschef vuxenutbildning	
AFN 2.15	Upprätta plan mot kränkande behandling	6 kap. 6–8 §§ Skollagen	Verksamhetschef vuxenutbildning	
AFN 2.16	Utreda omständigheter och vidta åtgärder avseende kränkande behandling	6 kap. 10 § Skollagen	Rektor	

3. Bistånd enligt socialtjänstlagen, SoL

AFN 3.1	Beslut om att utredning ska inledas	11 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare 1:e handläggare Försörjningsstöds- handläggare Biståndshandläggare SoL/psyk och SoL/LSS Särskild utsedd försörjningsstöds- administratör (se bilaga 2)	
AFN 3.2	Beslut om försörjningsstöd enligt norm + 10 %	4 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare Försörjningsstöds- handläggare Särskild utsedd handläggare Särskild utsedd försörjningsstöds- administratör (se bilaga 2)	
AFN 3.3	Beslut om bistånd till livsföring i övrigt upp till 10 % av basbelopp	4 kap. 1–2 §§ SoL	Socialsekreterare Försörjningsstöds- handläggare Särskild utsedd handläggare Särskild utsedd försörjningsstöds- administratör (se bilaga 2)	

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
AFN 3.4	Beslut om bistånd till livsföring i övrigt upp till 50 % av basbelopp	4 kap. 1–2 §§ SoL	1:e socialsekreterare 1:e handläggare Särskild utsedd försörjningsstöds-administratör (se bilaga 2)	
AFN 3.5	Beslut om bistånd till livsföring i övrigt upp till ett basbelopp	4 kap. 1–2 §§ SoL	Enhetschef Arbetsmarknad och stöd	
AFN 3.6	Beslut om bistånd till livsföring i övrigt över ett basbelopp	4 kap. 1–2 §§ SoL	Verksamhetschef Arbetsmarknad och stöd	
AFN 3.7	Beslut om återkrav av felaktigt utgivet ekonomiskt bistånd	9 kap. 1 § SoL	Enhetschef Arbetsmarknad och stöd Särskilt utsedd försörjningsstöds-handläggare (se bilaga 2)	
AFN 3.8	Beslut om bistånd i form av förvaltning av egna medel	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef Arbetsmarknad & Stöd Särskilt utsedd försörjningsstöds-handläggare (se bilaga 2) Särskilt utsedd försörjningsstöds-administratör (se bilaga 2)	
AFN 3.9	Undertecknande samt uppsägning av förstahandskontrakt av lägenhet i serviceboende		Verksamhetschef administrativt stöd Lokalsamordnare	I första hand verksamhetschef administrativt stöd
AFN 3.10	Undertecknande samt uppsägning av andrahandskontrakt vid uthyrning av lägenhet i gruppboende samt serviceboende samt gruppboende och serviceboende		Boendesamordnare *	*även vid driftentreprenad
AFN 3.11	Beslut om bistånd i form av gruppboende och serviceboende	4 kap. 1 § SoL	Biståndshandläggare SoL/psyk och SoL/LSS	
AFN 3.12	Beslut om bistånd i form av hjälp i hemmet (s k boendestöd och personligt stöd)	4 kap. 1 § SoL	Biståndshandläggare SoL/psyk och SoL/LSS	Utföraren sätter in akuta och nödvändiga insatser (även vak) som uppkommer under obekväm arbetstid, men runt hemsjukvårdspatienter godkänner konsultsjuksköterska under obekväm arbetstid att akut

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
				behov av vak sätts in.
AFN 3.13	Beslut om bistånd enligt 4 kap 1 § SoL vid flytt från annan kommun	2 a kap. 8 §§ SoL	Biståndshandläggare SoL/psyk och SoL/LSS	Beslutet benämns förhandsbesked och avser socialpsykiatri
AFN 3.14	Beslut om bistånd i form av korttidsplats	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef Myndighet	
4. Dödsbo				
AFN 4.1	Dödsboanmälan	20 kap. 8 § Ärvdabalken	Enhetschef Arbetsmarknad & Stöd Särskilt utsedd försörjningsstöds-handläggare (se bilaga 2)	
AFN 4.2	Omhändertagande av dödsbo	18 kap. 2 § Ärvdabalken	Enhetschef Arbetsmarknad & Stöd Särskilt utsedd försörjningsstöds-handläggare (se bilaga 2)	
5. Övrigt				
AFN 5.1	Beslut om kommunalt bostadstillägg enligt kommunfullmäktigebeslut 22 juni 2015		Särskild utsedd handläggare	
AFN 5.2	Beslut i vissa situationer ordna gravsättning enligt begravningslagen	5 kap. 2 § begravningslagen	Enhetschef försörjningsstöds-enheten	
6. Hälso- och sjukvård				
AFN 6.1	Beslut om att till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) anmäla händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada	3 kap. 5 § Patientsäkerhetslagen 4 kap. 6 § Hälso- och sjukvårds-förordningen (2017:80)	Medicinskt ansvarig Sjuksköterska Medicinsk ansvarig för rehabilitering	Kommunen har ansvar även i externa verksamheter på entreprenad
AFN 6.2	Beslut om rutin för delegering av hälso- och sjukvårdsuppgifter	4 kap. 6 § Hälso- och sjukvårds-förordningen (2017:80)	Medicinskt ansvarig sjuksköterska Medicinsk ansvarig för rehabilitering	Kommunen har ansvar även i externa verksamheter på entreprenad
AFN 6.3	Beslut om att utse ansvarig sjuksköterska för läkemedelsförråd och läkemedelsrekvisition inom särskilda boendeformer samt hemsjukvård	4 kap. 6 § Hälso- och sjukvårds-förordningen (2017:80)	Medicinskt ansvarig sjuksköterska	Kommunen har ansvar även i externa verksamheter på entreprenad

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
AFN 6.4	Yttranden till patientnämnd		Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) Medicinsk ansvarig för rehabilitering (MAR)	
AFN 6.5	Fatta överklagbart beslut om att inte lämna ut journaler och handlingar som härrör från verksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen	2 kap. 1 och 2 § i Tryckfrihetsförordningen, 6 kap. 3–4 § samt 10 kap. 4, 13-14 §§ i Offentlighets- och sekretesslagen 8 kap. 2 i Patientdatalagen	Medicinskt ansvarig sjuksköterska Medicinskt ansvarig för rehabilitering	Kommunen har ansvar även i externa verksamheter på entreprenad. Utlämnande av allmän handling är verkställighet, menprövning sker alltid vid utlämnande

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutsrätt	Kommentar
1. Yttranden				
SON 1.1	Yttrande angående undantag från bestämmelserna om förbud för barn under 15 år att medverka vid offentliga tillställningar	21 § Allmänna ordningsstadgan	Enhetschef inom mottagningsenhet, utredningsenheten barn, utredningsenheten ungdom och familjemensenheten familjemensenhet myndighet	
SON 1.2	Yttranden i frågor om körkort, trafik kort och flygcertifikat		Socialekreterare	
SON 1.3	Yttranden i frågor om vapenlicens och hemvärdet		1:e soc.sekr. inom utredningsenheten vuxen och mottagningsenheten Jurist	
SON 1.4	Yttrande till polismyndigheten om utfärdande av pass för barn under 18 år	3 § Passförordning	Socialekreterare Familjerättssekreterare	
SON 1.5	Yttrande till allmän domstol om överlämnande till särskild vård för unga	32 kap. 1 § Brottsbalken	Socialekreterare	
SON 1.6	Yttrande till åklagarmyndighet	Lag med bestämmelser om unga lagöverträdare 11 §	Socialekreterare	
SON 1.7	Yttrande till allmän domstol då LVM är aktuell	31 kap. 2 § Brottsbalken	Socialekreterare	
SON 1.8	Yttrande till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och domstol efter beslut att inte ta emot ärende	2a kap. 10–12 §§ SoL	Enhetschef myndighet	
SON 1.9	Yttrande över ansökan om bostadsbidrag till familj där barn vistas i familjehem, bostadstillägg till institution eller till hushåll där någon familjemedlem har en funktionsnedsättning	SFB 93 kap. 2 § resp. 98 kap. 11 §	Socialekreterare	
2. Övrigt				
SON 2.1	Beslut att socialnämnden i visst fall ska uppbära barnbidrag	16 kap. 18 § Socialförsäkringsbalken	Socialekreterare	
SON 2.2	Beslut att polisanmäla misstanke om brott rörande barn	10 kap. 21 § Offentlighets- och sekretesslagen	Socialekreterare efter 2 år i tjänst	Denna punkt syftar ej till orosanmälan. Orosanmälan är alla anställda skyldiga att göra

SON 2.3	Beslut att inte polisanmäla misstanke om brott mot barn		Enhetschef för Utredningsenhet barn, Utredningsenhet ungdom, Mottagningsenhet, Familjehem, Familjehemsenhet myndighet och Enheten för våld i nära relation	^{Sid 78(1124)} Denna punkt syftar ej till orosanmälan. Orosanmälan är alla anställda skyldiga att göra
SON 2.4	Väcka talan om överflyttning av vårdnad	6 kap. 7, 8, 8a och 9 §§ Föräldrabalken	Socialnämnd	Delegeringsförbud enligt lag
SON 2.5	Beslut om framställning till annan kommun om överflyttning av ärende samt ansökan till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om överflyttning av ärende	2a kap. 10–12 §§ SoL	Enhetschef handläggning	
SON 2.6	Beslut i fråga om mottagande av ärenden från annan kommun	2a kap. 10–12 § SoL	Enhetschef handläggning	
SON 2.7	Beslut om bidrag (föreningsstöd) till social verksamhet med insatser upp till 50 % av basbelopp per år		Särskild utsedd handläggare	
SON 2.8	Beslut om att handläggare utan socionomexamen bedöms inneha annan relevant examen för utförande av sådana uppgifter rörande barn och unga som framgår av 3 kap. 3 a § andra stycket SoL	3 kap. 3 a § 2 stycket SoL	Enhetschef	Se vidare om bedömning av annan relevant examen, 3 kap. 1–3 §§ HSLF-FS 2017:79.

3. Bistånd enligt socialtjänstlagen, SoL

SON 3.1	Beslut om att utredning ska inledas	11 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare	Enligt 11 kap. 1 a § SoL ska en omedelbar skyddsbedömning göras när anmälan rör barn eller unga. För nämndens utredningsskyldighet enligt 7 § LVM är det tillräckligt att det kan finnas skäl för tvångsvård för att en utredning ska påbörjas, dvs. att det kan antas att förutsättningarna är uppfyllda.
SON 3.2	a) Beslut om att utredning inte ska inledas	11 kap. 1 § SoL	Enhetschef 1:e socialsekreterare Socialsekreterare inom mottagningsenheten* Socialsekreterare inom utredningsenhet ungdom*	*efter 2 år i tjänst

			Socialsekreterare inom familjehemsenhet myndighet* Socialsekreterare inom utredningsenhet vuxen*	
	b) Beslut att utredning inte ska inledas i pågående ärende	11 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare	Separat utredning inleds ej, läggs till i pågående utredning.
SON 3.3	Beslut om att utredning inte ska föranleda åtgärd	11 kap. 1 § SoL	1:e socialsekreterare Specialisthandläggare Socialsekreterare inom mottagningsenhet*	*efter 2 år i tjänst
SON 3.4	a) Beslut om övrigt ekonomiskt bistånd upp till 10 % av basbelopp	4 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare	
	b) Beslut om övrigt ekonomiskt bistånd upp till 25 % av basbelopp	4 kap. 1 § SoL	1:e socialsekreterare	
	c) Beslut om övrigt ekonomiskt bistånd upp till 50 % av basbelopp	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef Familjehemsenheten, Familjehemsenhet myndighet, Utredningsenhet ungdom, Utredningsenhet barn, Utredningsenhet vuxen och Enheten våld i nära relation	
	d) Beslut om övrigt ekonomiskt bistånd över 50 % av basbelopp	4 kap. 1 § SoL	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 3.5	Beslut om återkrav av felaktigt utbetalt ekonomiskt bistånd	9 kap. 1 § SoL	Enhetschef inom handläggning	
SON 3.6	Beslut om återkrav av felaktigt utgivet ekonomiskt bistånd	9 kap. 1 § SoL	1:e socialsekreterare	
SON 3.7	Beslut om bistånd med kontaktfamilj	4 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare	
SON 3.8	Beslut om bistånd med kontaktperson	4 kap. 1 § och 3 kap. 6 § SoL	Socialsekreterare	
	a) upp till 20 timmar/månad b) utöver 20 timmar/månad	4 kap. 1 § SoL 3 kap. 6 § SoL	Enhetschef myndighet	
SON 3.9	Beslut om arvode och omkostnadsersättning utöver nämndens fastställda princip		Enhetschef inom rekryteringsenhet uppdragstagare och familjehem, familjehemsenhet myndighet familjehemsenhet stöd	Princip fastställd i 19SON149, se rutin för ersättning till uppdragstagare (VG-RUT-S-5806)
SON 3.10	Beslut om öppenvårdsinsatser för barn, ungdom och familj, vuxen	4 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare*	*efter 2 år i tjänst
SON 3.11	Beslut om förtur till bostad av sociala skäl	4 kap. 1 § SoL	Handläggare boendeenheten	
SON 3.12	Beslut om bistånd i form av a) övergångsavtal	4 kap. 1 § SoL	Handläggare boendeenheten	
	b) övergångsavtal avseende ensamkommande barn	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef utredningsenhet vuxen	

SON 3.13	Beslut om bistånd i form av vistelse i jourlägenhet	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef utredningsenhet vuxen Handläggare boende- enheten Socialsekreterare* inom Enheten våld i nära relation	Sid 80(1124) *efter 2 år i tjänst
SON 3.14	Beslut om bistånd i form av vistelse på akutboende	4 kap. 1 § SoL	Handläggare boendeenheten	
SON 3.15	Beslut om medgivande till vård och sociala insatser	6 kap. 13a Föräldrabalken	Individ- och myndighetsutskott	
SON 3.16	Beslut om förlängning av utredningstid	11 kap. 2 § SoL	Enhetschef inom utredningsenhet barn, utredningsenhet ungdom, mottagningsenhet familjehem familjehemsenhet myndighet och Enheten våld i nära relation	
SON 3.17	Beslut om inskrivning, utskrivning och avvisning på HVB och boendeenheter i egen regi		Föreståndare för hemmet/enhetschef boendeenheter	
SON 3.18	Beslut om att ta ut ersättning (avgift) från enskild biståndstagare	8 kap. 1–2 §§ SoL	Socialsekreterare utredningsenhet vuxen Administratör	
SON 3.19	Fastställande av avgift från förälder i samband med placering av barn	8 kap. 1 § SoL	Särskilt utsedd handläggare	
SON 3.20	Beslut om att nämnden ska uppbära underhållsstöd	18 kap. 19 § Socialför- säkringsbalken	Avgiftshandläggare	
SON 3.21	Framställning till Försäkringskassan om ändring av mottagare för allmänt barnbidrag	16 kap. 18 § Socialför- säkringsbalken	Socialsekreterare Familjehemssekreterare	
SON 3.22	Framställan till CSN om ändring av mottagare för studiebidrag		Socialsekreterare Familjehemssekreterare familjehemsenhet stöd	
SON 3.23	Beslut om uppföljning efter att utredning har avslutats utan beslut om insats	11 kap. 4 a § SoL	1:e socialsekreterare Specialisthandläggare	
SON 3.24	Beslut om eftergift	9 kap 4 § SoL	Enhetschef Utredningsenhet vuxen	

4. Insatser för barn och ungdom

SON 4.1	Beslut om placering i familjehem och HVB för a) barn upp till 18 år	4 kap. 1 § SoL	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
	b) personer över 18 år	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef inom utredningsenhet barn, utredningsenhet ungdom, familjehem familjehemsenhet myndighet och mottagningsenhet	

SON 4.2	Medgivande för annat enskilt hem än vårdnadshavare/förälder att ta emot underårig för stadigvarande vård och fostran.	6 kap. 6 § SoL	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	Gäller vid privatplaceringar
SON 4.3	Beslut om att annat enskilt hem än vårdnadshavaren/förälder får ta emot underårig för stadigvarande vård och fostran.	6 kap. 6 § SoL	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	Gäller vid socialnämndens placeringar
SON 4.4	Beslut om tillfällig placering i kontrakterat jourhem, släkting-/nätverkshem	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef inom mottagningsenhet, utredningsenhet barn, utredningsenhet ungdom, familjemsenheten familjemsenhet myndighet och enheten våld i nära relation	
SON 4.5	a) Beslut om tillfällig placering i upphandlade HVB, upp till 6 månader	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef inom mottagningsenheten, utredningsenheten barn, utredningsenheten ungdom, familjemsenheten familjemsenhet myndighet och enheten våld i nära relation	För placering utanför avtal, se 9.1 samt 9.2 i den gemensamma delen
	b) Beslut om tillfällig placering i upphandlade HVB för barn upp till 18 år, för placeringar upp till och med 6 månader	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef inom mottagningsenheten, utredningsenheten barn, utredningsenheten ungdom, familjemsenheten familjemsenhet myndighet och enheten våld i nära relation	För placering utanför avtal, se 9.1 samt 9.2 i den gemensamma delen Efter 6 månader ska beslut fattas av individ- och myndighetsutskott
SON 4.6	Beslut att godkänna kontrakterade jourhem	6 kap. 6 § SoL	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 4.7	Beslut om kostnader vid placering, omplacering eller flyttning från familjehem/institution, med högst 40 % av basbelopp	4 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare Familjemsssekreterare	
SON 4.8	Beslut om övriga omkostnader till familjehem för extra utrustning, resekostnader med mera med högst 25 % av basbelopp per månad/barn	4 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare Familjemsssekreterare	
SON 4.9	Beslut om ersättning för förlorad arbetsförtjänst till familjehem	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef Familjemsenheten familjemsenhet myndighet, familjemsenhet stöd Rekryteringsenheten Uppdragstagare	
SON 4.10	Beslut om kostnad för personligt stöd i skolan samt resekostnader i samband med placering	4 kap. 1 § SoL 11 § LVU	Enhetschef myndighet	

SON 4.11	Övervägande av vård	6 kap. 8 § SoL	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 4.12	Övervägande av ansökan om flyttningsförbud i samband med begäran om att vård ska upphöra	6 kap. 8a § SoL	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 4.13	Övervägande av vårdnadsöverflyttning	6 kap. 8b § SoL	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 4.14	Kostnader för skador som barn vållar i familjehem och som ej ersätts av hem- och ansvarsförsäkring, med högst 25 % av basbelopp		Säkerhetssamordnare	
SON 4.15	Beslut om ersättning i familjehem upp till högsta nivå inom SKR:s rekommendationer		Familjehemssekreterare inom utredningsenhet uppdragstagare och familjemensenheten familjemensenhet stöd	
SON 4.16	Beslut om resursfamilj för familjemensplacerade barn		Familjehemssekreterare inom rekryteringsenheten och familjemensenheten familjemensenhet myndighet familjemensenhet stöd	
SON 4.17	Beslut gällande umgängesresor efter vårdnadsöverflytt till tidigare familjehem		Familjehemssekreterare inom familjemensenhet stöd	
SON 4.18	Beslut om bistånd i form av stödboende	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef	

5. Insatser för vuxna

SON 5.1	Beslut om bistånd i form av a) familjehem	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef utredningsenheten vuxen	
	b) HVB	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef utredningsenheten vuxen Enhetschef våld i nära relation Enhetschef utredningsenhet ungdom	
SON 5.2	Beslut om anhörigvecka till en kostnad av maximalt 15 000 kr/tillfälle	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef utredningsenheten vuxen	
SON 5.3	Beslut om bistånd i form av interna stödboende Hemsta och Nova	4 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare inom utredningsenheten vuxen	
SON 5.4	Beslut om bistånd i form av träningslägenhet	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef utredningsenheten boende	
SON 5.5	a) Beslut om bistånd i form av tillsynsboende	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef utredningsenheten vuxen	
	b) Beslut om jourplacering på tillsynsboende	4 kap 1 § SoL	Socialsekreterare 1:e socialsekreterare utredningsenhet vuxen	
SON 5.6	Beslut om bistånd i form av jourplacering på tillsynsboende	4 kap. 1 § SoL	Enhetschef utredningsenheten vuxen	Ta bort, finns redan i SON 5.5.

SON 5.7	Beslut om bistånd i form av intern öppenvård	4 kap. 1 § Sol	Socialsekreterare inom utredningsenheten vuxen och enheten våld i nära relation	Sid 83(1124) Ta bort paragraf, regleras i SON 3.10 allmänna delen
SON 5.8 SON 5.6	Beslut om placering i skyddat boende	4 kap. 1 § Sol	Enhetschef utredningsenheten vuxen, mottagningsenhet och enheten våld i nära relation	
6. Lag om särskilda bestämmelser för vård av unga, LVU				
SON 6.1	Beslut om ansökan till förvaltningsrätt om vård enligt LVU	4 § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	Delegeringsförbud
SON 6.2	Beslut om omedelbart omhändertagande	6 § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.3	Beslut om omedelbart omhändertagande då Socialnämndens individ- och myndighetsutskottets beslut ej kan avvaktas	6 § LVU	Ordförande i socialnämnden*	Kompletterande beslutsrätt *Vid frånvaro av ordförande är följande ledamöter och med följande turordning förordnade att fatta beslut med stöd av kompletterande beslutanderätt, enligt beslut av socialnämnd, dnr 23SON20: 1. Lena Lundgren Rörick 2. EvaMarja Andersson 3. Aleksandra Stamenkovic 4. Elizabeth Puhls
SON 6.4	Beslut om omedelbart omhändertagande	6a § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.5	Beslut om omedelbart omhändertagande, när svensk domstol inte är behörig att besluta om beredande av vård enligt LVU då Socialnämndens individ- och myndighetsutskottets beslut ej kan avvaktas	6a § LVU	Ordförande i socialnämnden*	Kompletterande beslutsrätt *Vid frånvaro av ordförande är följande ledamöter och med följande turordning förordnade att fatta beslut med stöd av kompletterande beslutanderätt, enligt beslut av socialnämnd,

				Sid 84(1124) dnr 23SON20: 1. Lena Lundgren Rörick 2. EvaMarja Andersson 3. Aleksandra Stamenkovic 4. Elizabeth Puhls
SON 6.6	Begäran om förlängd utredningstid vid 6 § LVU	8 § LVU	Ordförande i socialnämnden*	Kompletterande beslutanderätt, vid eget beslut enligt 6 § LVU *Vid frånvaro av ordförande är följande ledamöter och med följande turordning förordnade att fatta beslut med stöd av kompletterande beslutanderätt, enligt beslut av socialnämnd, dnr 23SON20: 1. Lena Lundgren Rörick 2. EvaMarja Andersson 3. Aleksandra Stamenkovic 4. Elizabeth Puhls
SON 6.7	Beslut om att omedelbart omhändertagande ska upphöra	9 § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.8	Beslut om att omedelbart omhändertagande ska upphöra då Socialnämndens individ- och myndighetsutskottets beslut ej kan avvaktas	9 § LVU	Ordförande i socialnämnden*	Kompletterande beslutanderätt, vid eget beslut enligt 6 § LVU *Vid frånvaro av ordförande är följande ledamöter och med följande turordning förordnade att fatta beslut med stöd av kompletterande beslutanderätt, enligt beslut vid socialnämnd, dnr 23SON20: 1. Lena Lundgren Rörick 2. EvaMarja Andersson 3. Aleksandra Stamenkovic 4. Elizabeth Puhls

SON 6.9	Beslut om att omedelbart omhändertagande ska upphöra	9a § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.10	Beslut om att omedelbart omhändertagande ska upphöra då Socialnämndens individ- och myndighetsutskottets beslut ej kan avvaktas	9b § LVU	Ordförande i socialnämnden*	Kompletterande beslutanderätt, vid eget beslut enligt 6a § LVU *Vid frånvaro av ordförande är följande ledamöter och med följande turordning förordnade att fatta beslut med stöd av kompletterande beslutanderätt, enligt beslut vid socialnämnd, dnr 23SON20: 1. Lena Lundgren Rörick 2. EvaMarja Andersson 3. Aleksandra Stamenkovic 4. Elizabeth Puhls
SON 6.11	Begäran om förlängd utredningstid vid 6a § LVU	9a § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.12	Begäran om förlängd utredningstid vid 6a § LVU då Socialnämndens individ- och myndighetsutskottets beslut ej kan avvaktas	9a § LVU	Ordförande i socialnämnden*	Kompletterande beslutanderätt, vid eget beslut enligt 6a § LVU *Vid frånvaro av ordförande är följande ledamöter och med följande turordning förordnade att fatta beslut med stöd av kompletterande beslutanderätt, enligt beslut vid socialnämnd, dnr 23SON20: 1. Lena Lundgren Rörick 2. EvaMarja Andersson 3. Aleksandra Stamenkovic 4. Elizabeth Puhls
SON 6.13	Beslut om hur vården ska ordnas och om var den unge ska vistas	11 § 1, 2 st LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.14	Beslut om hur vården ska ordnas och om var den unge ska vistas då Socialnämndens individ- och	11 § 3 st LVU	Ordförande i socialnämnden*	Kompletterande beslutanderätt till SON 6.13

	myndighetsutskottets beslut ej kan avvaktas			Sid 86(1124) *Vid frånvaro av ordförande är följande ledamöter och med följande turordning förordnade att fatta beslut med stöd av kompletterande beslutanderätt, enligt beslut vid socialnämnd, dnr 23SON20: 1. Lena Lundgren Rörick 2. EvaMarja Andersson 3. Aleksandra Stamenkovic 4. Elizabeth Puhls
SON 6.15	Beslut rörande den unges förhållanden i den mån beslutet ej är att hänföra till 11 § 1 och 2 st LVU	11 § 4 st LVU	Socialsekreterare	
SON 6.16	Övervägande av vård med stöd av 2 § LVU	13 § 1 st LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.17	Övervägande av ansökan om flyttningsförbud i samband med prövning av om vård ska upphöra	13b § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.18	Övervägande av vårdnadsöverflyttning	13c § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.19	Omprövning av vård med stöd av 3 § LVU	13 § 2 st LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.20	a) Beslut om rätt till umgänge eller beslut om att vistelseort inte ska röjas för vårdnadshavare	14 § 2 st LVU	Socialnämnd	
	b) I brådskande fall då nämndens beslut ej kan avvaktas	14 § 2 st LVU	Ordförande i socialnämnden	
SON 6.21	Övervägande av beslut beträffande umgänge eller hemlighållande av vistelseort	14 § 3 st LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.22	Beslut om att vård enligt LVU ska upphöra	21 § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.23	Beslut om - särskild kontaktperson - deltagande i öppenvårdsbehandling	22 § 1, 2 st LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.24	Beslut att utse och entlediga kontaktperson	22 § 1, 2 st LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.24	Ansökan hos förvaltningsrätt om flyttningsförbud	24 § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.25	Övervägande av om flyttningsförbud fortfarande behövs	26 § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.26	Beslut om tillfälligt flyttningsförbud	27 § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	

SON 6.27	Beslut om tillfälligt flyttningsförbud då Socialnämndens individ- och myndighetsutskottets beslut ej kan avvaktas	27 § LVU	Ordförande i socialnämnden*	Sid 87(1124) Kompletterande beslutanderätt till SON 6.26 *Vid frånvaro av ordförande är följande ledamöter och med följande turordning förordnade att fatta beslut med stöd av kompletterande beslutanderätt, enligt beslut av socialnämnd, dnr 23SON20: 1. Lena Lundgren Rörick 2. EvaMarja Andersson 3. Aleksandra Stamenkovic 4. Elizabeth Puhls
SON 6.28	Beslut om att tillfälligt flyttningsförbud ska upphöra	30 § 2 st LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.29	Beslut om den unges umgänge med vårdnadshavare efter beslut om flyttningsförbud eller tillfälligt flyttningsförbud	31 § LVU	Ordförande i socialnämnden	
SON 6.30	Beslut om biträde av polis för att genomföra läkarundersökning	43 § 1 st LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott*	* Ordförande i de fall då Socialnämndens individ- och myndighetsutskotts beslut ej kan avvaktas
SON 6.31	Beslut om att begära biträde av polis för att genomföra beslut om vård eller omhändertagande	43 § 2 st LVU	Särskild utsedd tjänsteman enligt bilaga 1	
SON 6.32	Beslut om ansökan om utreseförbud	31 b § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.33	Beslut om omprövning och upphörande av utreseförbud	31 c § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.34	Beslut om tillfälligt utreseförbud	31 d § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.35	Beslut om tillfälligt utreseförbud när socialnämndens individ- och myndighetsutskotts beslut ej kan avvaktas	31 d § LVU	Ordförande i socialnämnden, särskilt förordnad ledamot	Se § 160 2020-08-25
SON 6.36	Beslut om upphörande av tillfälligt utreseförbud	31 g § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.37	Beslut om upphörande av tillfälligt utreseförbud när socialnämndens individ- och myndighetsutskotts beslut ej kan avvaktas	31 g § LVU	Ordförande i Socialnämnden, särskilt förordnad ledamot	Se § 160 2020-08-25

SON 6.38	Beslut om undantag från utreseförbud	31 i § LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.39	Beslut om läkarundersökning, läkare och plats för läkarundersökning	32 § LVU	Enhetschef	
SON 6.40	Beslut om provtagning vid upphörande av vård	32 b, c §§ LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 6.41	Beslut om provtagning inför umgänge	32 a, c §§ LVU	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	

7. Lag om vård av missbrukare i vissa fall, LVM

SON 7.1	Beslut om att inleda utredning då man fått kännedom om att det kan finnas skäl att bereda någon tvångsvård	7 § LVM	Socialsekreterare inom utredningsenheten vuxen och mottagningsenheten	
SON 7.2	Beslut att avsluta LVM-utredning utan åtgärd	7 § LVM	Enhetschef utredningsenhet vuxen	
SON 7.3	Beslut om läkarundersökning och utse läkare för undersökning	9 § LVM	Socialsekreterare utredningsenheten vuxen och mottagningsenhet	
SON 7.4	Beslut om att ansöka om tvångsvård enligt LVM	11 § LVM	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 7.5	Beslut om omedelbart omhändertagande av missbrukare	13 § LVM	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 7.6	Beslut om omedelbart omhändertagande av missbrukare då Socialnämndens individ- och myndighetsutskottets beslut ej kan avvaktas	13 § LVM	Ordförande i socialnämnden*	Kompletterande beslutsrätt till SON 7.5 *Vid frånvaro av ordförande är följande ledamöter och med följande turordning förordnade att fatta beslut med stöd av kompletterande beslutanderätt, enligt beslut av socialnämnd, dnr 23SON20: 1. Lena Lundgren Rörick 2. EvaMarja Andersson 3. Aleksandra Stamenkovic 4. Elizabeth Puhls
SON 7.7	Beslut om upphävande av omedelbart omhändertagande	18 b § LVM	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 7.8	Beslut om upphävande av omedelbart omhändertagande då Socialnämndens individ- och myndighetsutskottets beslut ej kan avvaktas	18 b § LVM	Ordförande i socialnämnden*	Kompletterande beslutsrätt till SON 7.7 *Vid frånvaro av ordförande är följande ledamöter

				Sid 89 (1124) och med följande turordning förordnade att fatta beslut med stöd av kompletterande beslutanderätt, enligt beslut av socialnämnd, dnr 23SON20: 1. Lena Lundgren Rörick 2. EvaMarja Andersson 3. Aleksandra Stamenkovic 4. Elizabeth Puhls
SON 7.9	Samråd och planering av vården	26, 28 §§ LVM	Socialekreterare	
SON 7.10	Beslut om begäran av biträde av polis för genomförande av läkarundersökning	45 § 1 st LVM	1:e socialekreterare utredningsenhet vuxen och mottagningsenhet	
SON 7.11	Beslut om begäran om biträde av polis för inställelse till vårdinstitution	45 § 2 st LVM	1:e socialekreterare utredningsenhet vuxen och mottagningsenhet	
SON 7.12	Yttrande till åklagare vid åtalsprövning	46 § LVM	1:e socialekreterare Inom utredningsenheten vuxen	
SON 7.13	Yttrande till allmän domstol då den som begått brottslig gärning kan bli föremål för LVM-vård	31 kap. 2 § Brottsbalken	1:e socialekreterare Inom utredningsenheten vuxen	
SON 7.14	Beslut om egenavgift vid placering i HVB	8 kap. 1 § SoL 6 kap. 1 § SOFS	Socialekreterare	

8. Lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

SON 8.1	Att enligt 31 § 2 st. begära av polisen att utredning inleds	31 § 2 st LUL	1:e Socialekreterare ME, UEB, UEU, EVIN 1:e Barnsekreterare Familjehemsenhet myndighet	31 § 2 st: På begäran av socialnämnden får en utredning om brott även inledas i andra fall avseende någon som inte har fyllt femton år, om socialnämnden bedömer att utredningen kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för den unge. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om det är fråga om ett brott som innebär att den unge
----------------	--	---------------	--	---

				äventyrar sin hälsa eller utveckling eller om brottet kan antas utgöra ett led i en upprepad brottslighet begången av den unge.
9. Familjerättsärend				
SON 9.1	Yttranden enligt namnlag	45 § Namnlagen	Familjerättssekreterare	
SON 9.2	Godkännande av bekräftelse av faderskap/föräldraskap	1 kap. 4, 9 §§ Föräldrabalken	Familjerättssekreterare Familjerättsassistent	
SON 9.3	Inleda och avsluta faderskaps-/föräldraskapsutredning	2 kap. 1, 4–6, 8-9 §§ Föräldrabalken	Familjerättssekreterare Familjerättsassistent	
SON 9.4	Beslut att väcka och föra talan i mål om faderskap/föräldraskap	3 kap. 5-6, 8 §§ Föräldrabalken	Familjerättssekreterare	
SON 9.5	Godkänna avtal om underhållsbidrag för framtiden om betalningsperioder överstiger 3 månader (ej engångsbelopp)	7 kap. 7, 11 §§ Föräldrabalken	Familjerättssekreterare	
SON 9.6	Godkänna avtal om vårdnad, boende och umgänge	6 kap. 17a § Föräldrabalken	Familjerättssekreterare	
SON 9.7	Beslut att utse utredare i mål och ärende om vårdnad, boende och umgänge	6 kap. 19 § Föräldrabalken	Enhetschef familjerättsenheten	
SON 9.8	Beslut om kontaktperson för stöd och hjälp i vårdnads- och umgängesärende	4 kap. 1 § SoL 3 kap. 6 § SoL 5 kap. 1 § SoL	Familjerättssekreterare	
SON 9.9	Beslut om samarbetsamtal	4 kap. 1 § SoL 5 kap. 3 § SoL 6 kap. 18 § Föräldrabalken	Familjerättssekreterare	
SON 9.10	Beslut om överflyttning av faderskapsärende till annan kommun	2 kap. 3 § 2 st Föräldrabalken	Socialnämnd	
SON 9.11	Beslut att inte påbörja utredning eller att lägga ned påbörjad utredning om faderskap	2 kap. 7 § Föräldrabalken	Socialnämnd	
SON 9.12	Samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta	6 kap. 14 § SoL	Familjerättssekreterare	
SON 9.13	Medgivande att ta emot utländskt barn för adoption	6 kap. 12 § SoL	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 9.14	Beslut att utse utredare att genomföra en adoptionsutredning	4 kap. 14 § Föräldrabalken	Enhetschef familjerättsenheten	
SON 9.15	Beslut om att lämna upplysningar till rätten som inte innehåller ett ställningstagande i mål och ärenden om vårdnad, boende och umgänge	6 kap. 20 § 2 st. föräldrabalken	Familjerättssekreterare	
SON 9.16	Beslut om yttrande vid umgänge	6 kap. 15 c § 2 st. föräldrabalken	Familjerättssekreterare	

10. Alkohollag

SON 10.1	Beviljande av stadigvarande tillstånd till allmänheten eller slutet sällskap inom normaltiden	8 kap. 2 § Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.2	Avslag på stadigvarande tillstånd till allmänheten eller slutet sällskap	8 kap. 2 § Alkohollag	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 10.3	Ansökan från konkursförvaltare om serveringstillstånd vid serveringsställe som försatts i konkurs	9 kap. 12 § Alkohollag 8 kap. 2 § Alkohollag	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 10.4	Serveringstid efter kl. 01.00 till vid tillfälliga tillstånd för slutetna sällskap	8 kap. 19 § Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.5	Beslut om serveringstid efter kl.01.00 vid stadigvarande tillstånd eller tillfälligt tillstånd till allmänheten	8 kap. 19 § Alkohollag	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 10.6	Ändring av serveringstid inom den lagstadgade normaltiden, kl. 11.00 – 01.00	8 kap. 19 § Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.7	Ändring avseende dryckeslag	8 kap. 2 § Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.8	Ändring avseende utökad/förändrad serveringsyta	8 kap. 14 § Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.9	Avskrivning av ärende och beslut i ärende som inte föranleder sanktioner		Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 10.10	Beslut om tillfälliga tillstånd till allmänheten inom normaltiden	8 kap. 2 § Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.11	Beslut om tillfälliga tillstånd till slutna sällskap inom normaltiden	8 kap. 2 § Alkohollag	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 10.12	Beslut om stadigvarande tillstånd för till slutetna sällskap vid cateringverksamhet	8 kap. 4 § Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.13	Godkännande av lokal vid catering	8 kap. 4 § Alkohollag	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 10.14	Beslut om stadigvarande tillstånd för servering på gemensam serveringsyta	8 kap. 14 § 2 st. Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.15	Beslut om tillfälligt tillstånd för servering på gemensam serveringsyta	8 kap. 14 § 2 st. Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.16	Beslut om särskilt stadigvarande tillstånd, för provsmakning vid tillverkningsställe	8 kap. 7 § 2 st. Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.17	Beslut om särskilt tillstånd, tillfälligt, för provsmakning vid tillverkningsställe	8 kap. 7 § 2 st. Alkohollag	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 10.18	Beslut om tillfälligt tillstånd för provsmakning vid arrangemang	8 kap. 6 § 1 st. 2 p Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.19	Meddelande av villkor för stadigvarande serveringstillstånd		Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.20	Meddelande av villkor för tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten		Enhetschef Livsmedel och tillstånd	

SON 10.21	Meddelande av villkor för tillfälligt serveringstillstånd till slutet sällskap		Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 10.22	Anvisningar och information om lag och föreskrifter	8 kap. 9 § Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.23	Beslut om nedsättning av avgifter i vissa fall	8 kap. 10 § Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.24	Beslut om återkallelse av serveringstillstånd på tillståndshavarens begäran	9 kap. 18 § 1 st. 1 p Alkohollag	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 10.25	Beslut om återkallelse av serveringstillstånd på grund av att den tillståndspliktiga serveringsverksamheten upphört	9 kap. 18 § 1 st. 1 p Alkohollag	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 10.26	Beslut om återkallelse av serveringstillstånd på grund av att nytt serveringstillstånd meddelats för samma serveringsställe	9 kap. 18 § 1 st. 1 p Alkohollag	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 10.27	Beslut om återkallelse av serveringstillstånd i övriga fall	9 kap. 18 § 1 st. 2–3 p Alkohollag	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 10.28	Beslut om varning	9 kap. 17, 19 och 20 §§ Alkohollag	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 10.29	Beslut om försäljningsförbud/ serveringsförbud av folköl	9 kap. 19 § Alkohollag	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 10.30	Beslut att förbjuda servering av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat på särskilda boenden.	9 kap. 20 § Alkohollag	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	Ny punkt som har förbisetts i tidigare versioner
SON 10.30 SON 10.31	Beslut om erinran	9 kap. 17 § Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.31 SON 10.32	Införande av uppgifter, bokföring med mera	9 kap. 13–15 §§ Alkohollag	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö och tillstånd	
SON 10.32	Begäran om att få tillträde till lokal	9 kap. 13, 15 §§ Alkohollag	Alkoholhandläggare Restauranginspektör Miljöinspektör Livsmiljö och tillstånd	Ska strykas = verkställighet
SON 10.33	Begäran om polishandreckning	9 kap. 9 § Alkohollag	Alkoholhandläggare Restauranginspektör Miljöinspektör Livsmiljö och tillstånd	
SON 10.34	Överklagande av domar från förvaltningsrätt/kammarrätt	10 kap. 1 § Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.35	Omprövning av ärende jämlikt § 27 38-39 §§ Förvaltningslagen efter överklagande till förvaltningsrätt/kammarrätt	10 kap. 1 § Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.36	Yttrande till Förvaltningsrätt och Kammarrätt med anledning av överklagande, när yttrandet ligger i linje med det överklagade beslutet	10 kap. 1 § Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.37	Beslut att polisanmäla vid misstanke om brott mot alkohollagstiftningen		Enhetschef Livsmedel och tillstånd	Ska strykas = verkställighet

SON 10.38 SON 10.37	Beslut om förlängd handläggningstid	5 § Alkohol-förordning	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 10.39 SON 10.38	Beslut om kontrollköp	9 kap. 15 a § Alkohollag	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	

11. Lotterilag

SON 11.1	Avge yttrande till Spelinspektionen i tillståndsärenden		Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 11.2	Göra polisanmälan vid misstanke om brott mot lotterilagen		Enhetschef Livsmedel och tillstånd	SKA STRYKAS = VERKSTÄLLIGHET

12. Lag om handel med vissa receptfria läkemedel

SON 12.1	Rapportera brister till Läkemedelsverket	21 § lag om handel med vissa receptfria läkemedel	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 12.2	Beslut om kontrollköp	21 a § lag om handel med vissa receptfria läkemedel	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	

13. Lag om tobak och liknande produkter

SON 13.1	Beviljande av tillstånd att bedriva detaljhandel eller partihandel med tobaksvaror	5 kap. 1 § Lag om tobak och liknande produkter	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 13.2	Meddelande av villkor för detaljhandelstillstånd samt partihandelstillstånd	5 kap. 1 § Lag om tobak och liknande produkter	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 13.3	Avslå ansökan om tillstånd att bedriva detaljhandel eller partihandel med tobaksvaror	5 kap. 1 § Lag om tobak och liknande produkter	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 13.4	Återkallelse av tobakstillstånd på tillståndshavarens begäran	7 kap. 10 § p 1 Lag om tobak och liknande produkter	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 13.5	Återkallelse av tobakstillstånd på grund av att den tillståndspliktiga försäljningsverksamheten upphört	7 kap. 10 § p 1 Lag om tobak och liknande produkter	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 13.6	Återkallelse av tobakstillstånd på grund av att nytt tobakstillstånd meddelats för samma försäljningsställe	7 kap. 10 § 1 p Lag om tobak och liknande produkter	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 13.7	Återkallelse av tobakstillstånd i övriga fall	7 kap. 10 § 2–4 p Lag om tobak och liknande produkter	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	

SON 13.8	Beslut om varning	7 kap. 11 § Lag om tobak och liknande produkter	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 13.9	Beslut om förbud att sälja elektroniska cigaretter och påfyllnadsbehållare	7 kap. 13 § Lag om tobak och liknande produkter	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 13.10	Infordra uppgifter som behövs för tillsynsverksamheten	7 kap. 17 § Lag om tobak och liknande produkter	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö och tillstånd	
SON 13.11	Begära tillträde till lokaler med mera för undersökning	7 kap. 18 § Lag om tobak och liknande produkter	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	Ska strykas = verkställighet
SON 13.12 SON 13.11	Begära handräckning från polis	7 kap. 19 § Lag om tobak och liknande produkter	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 13.13 SON 13.12	Beslut om kontrollköp	7 kap. 22 § Lag om tobak och liknande produkter	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 13.14 SON 13.13	Nedsättning av avgifter i vissa fall	8 kap 1–2 § Lag om tobak och liknande produkter	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 13.15 SON 13.14	Avskriva ärende samt beslut i ärende som inte föranleder sanktion		Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö Livsmedel och tillstånd	
SON 13.16 SON 13.15	Meddela föreläggande och andra förbud än försäljningsförbud utan eller med vite upp till 50 000 kr	7 kap. 9, 12 och 15 §§ Lag om tobak och liknande produkter	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 13.17 SON 13.16	Meddela föreläggande och förbud med vite över 50 000 kr inklusive löpande vite	7 kap. 9, 12 och 15 §§ Lag om tobak och liknande produkter	Individ- och myndighetsutskott	
SON 13.18 SON 13.17	Ansöka om utdömande av vite oavsett vitesbeloppets storlek	6 § Lag (1985:206) om viten	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 13.19 SON 13.18	Överklaga dom från förvaltningsrätt	9 kap. 1 § Lag om tobak och liknande produkter	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 13.20 SON 13.19	Överklaga dom från kammarrätt	9 kap. 1 § Lag om tobak och liknande produkter	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 13.21 SON 13.20	Omprövning av ärende jämlikt § 38-39 Förvaltningslagen efter överklagande till förvaltningsrätt/kammarrätt	9 kap. 1 § Lag om tobak och liknande produkter	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	

	Omprövning av beslut efter överklagande av motpart			
SON 13.22 SON 13.21	Yttrande till förvaltningsrätt eller kammarrätt med anledning av överklagande när yttrandet ligger i linje med det överklagade beslutet	9 kap. 1 § Lag om tobak och liknande produkter	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 13.23	Göra polisanmälan vid misstanke om brott mot lag om tobak och liknande produkter		Enhetschef Livsmedel och tillstånd	Ska strykas = verkställighet
SON 13.24	Beslut om varning		Enhetschef Livsmedel och tillstånd	TA BORT. SKRIVFEL, SE 13.25 ELLER 13.22 FÖR RÄTT DELEGAT
SON 13.25 SON 13.22	Besluta om varning	29 § Lag om tobaksfria nikotinprodukter (SFS 2022:1257)	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 13.26 SON 13.23	Besluta om försäljningsförbud, med eller utan vite	29 § Lag om tobaksfria nikotinprodukter (SFS 2022:1257)	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 13.27 SON 13.24	Besluta om föreläggande och andra förbud än försäljningsförbud, utan vite, eller med vite upp till 50 000 kr	28 + 31 § Lag om tobaksfria nikotinprodukter (SFS 2022:1257)	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 13.28 SON 13.25	Meddela föreläggande och förbud med vite över 50 000 kr	28 + 31 § Lag om tobaksfria nikotinprodukter (SFS 2022:1257)	Socialnämndens individ- och myndighetsutskott	
SON 13.29 SON 13.26	Infordra uppgifter som behövs för tillsynsverksamheten	32 § Lag om tobaksfria nikotinprodukter (SFS 2022:1257)	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö och tillstånd	
SON 13.30	Begära tillträde till lokaler med mera för undersökning	33 § Lag om tobaksfria nikotinprodukter (SFS 2022:1257)	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmiljö och tillstånd	SKA STRYKAS = VERKSTÄLLIGHET
SON 13.31 SON 13.27	Begära handräckning från polis	34 § Lag om tobaksfria nikotinprodukter (SFS 2022:1257)	Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmedel och tillstånd	
SON 13.32 SON 13.28	Beslut om kontrollköp	37 § Lag om tobaksfria nikotinprodukter (SFS 2022:1257)	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 13.33 SON 13.29	Nedsättning av avgifter i vissa fall	40 § Lag om tobaksfria nikotinprodukter (SFS 2022:1257)	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 13.34 SON 13.30	Avskriva ärende samt beslut i ärende som inte föranleder sanktion		Alkoholhandläggare Miljöinspektör Livsmedel och tillstånd	
SON 13.35 SON 13.31	Överklaga dom från förvaltningsrätt	42 § Lag om tobaksfria	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	

		nikotinprodukter (SFS 2022:1257)		
SON 13.36 SON 13.32	Överklaga dom från kammarrätt	42 § Lag om tobaksfria nikotinprodukter (SFS 2022:1257)	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 13.37 SON 13.33	Omprövning av ärende jämlikt § 38-39 Förvaltningslagen efter överklagande till förvaltningsrätt/kammarrätt Omprövning av beslut efter överklagande av motpart	42 § Lag om tobaksfria nikotinprodukter (SFS 2022:1257)	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 13.38 SON 13.34	Yttrande till förvaltningsrätt eller kammarrätt med anledning av överklagande när yttrandet ligger i linje med det överklagade beslutet	42 § Lag om tobaksfria nikotinprodukter (SFS 2022:1257)	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	
SON 13.39	Göra polisanmälan vid misstanke om brott mot lag om tobaksfria nikotinprodukter	43-45 § Lag om tobaksfria nikotinprodukter (SFS 2022:1257)	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	SKA STRYKAS = VERKSTÄLLIGHET
SON 13.40 SON 13.35	Ansöka om utdömande av vite, oavsett vitesbeloppets storlek	6 § Lag (1985:206) om viten	Enhetschef Livsmedel och tillstånd	

Specifikt för Socialjouren

Delegerat av Socialnämnden och Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutanderätt	Kommentar
1. Socialtjänstlagen, SoL				
SJ 1.1	Beslut att polisanmäla misstanke om brott rörande barn	10 kap. 21 § offentlighets- och sekretesslagen	Socialsekreterare socialjouren	
SJ 1.2	Beslut i fråga om: försörjningsstöd enligt norm + 10 %	4 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare socialjouren	
SJ 1.3	Beslut i fråga om övrigt bistånd upp till 10 % av basbelopp	4 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare socialjouren	
SJ 1.4	Beslut om förvaltningens egna boenden	4 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare socialjouren	
SJ 1.5	Beslut om att utredning ej ska inledas	11 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare socialjouren	
SJ 1.6	Beslut om tillfällig placering i jourhem/nätverkshem	4 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare socialjouren	
SJ 1.7	Beslut om akut placering i HVB	4 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare socialjouren	
SJ 1.8	Beslut om placering i skyddat boende	4 kap. 1 § SoL	Socialsekreterare socialjouren	
SJ 1.9	Beslut om att utredning ska inledas	11 kap 1 § SoL	Socialsekreterare socialjouren	
2. Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU				
SJ 2.1	Beslut om omedelbart omhändertagande	6 § LVU	Ordförande i socialnämnden	
SJ 2.2	Begäran om förlängd utredningstid vid 6 § LVU	8 § LVU	Ordförande i socialnämnden	Ta bort punkten
SJ 2.3 SJ 2.2	Beslut om omedelbart omhändertagande, när svensk domstol inte är behörig att besluta om beredande av vård enligt LVU då individ- och myndighetsutskottets beslut ej kan avvaktas	6a § LVU	Ordförande i socialnämnden	Kompletterande beslutsrätt
SJ 2.4 SJ 2.3	Beslut om att omedelbart omhändertagande ska upphöra då individ- och myndighetsutskottets beslut ej kan avvaktas	9b § LVU	Ordförande i socialnämnden	Kompletterande beslutanderätt

	Ärendetyp	Lagrum	Beslutanderätt	Kommentar
SJ 2.5 SJ 2.4	Beslut om att omedelbart omhändertagande ska upphöra	9 § LVU	Ordförande i socialnämnden	Vid eget beslut enligt 6 § LVU
SJ 2.6 SJ 2.5	Beslut om hur vården ska ordnas och om var den unge ska vistas	11 § 3 st LVU	Ordförande i socialnämnden	
SJ 2.7 SJ 2.6	Beslut rörande den unges förhållanden i den mån beslutet ej är att hänföra till 11 § 1 och 2 st LVU	11 § 4 st LVU	Socialsekreterare socialjour	
SJ 2.8 SJ 2.7	Beslut om rätt till umgänge eller beslut om att vistelseort ej ska röjas för vårdnadshavare då nämndens beslut ej kan avvaktas	14 § 2 st LVU	Ordförande i socialnämnden	
SJ 2.9 SJ 2.8	Beslut om tillfälligt flyttningsförbud	27 § LVU	Ordförande i socialnämnden	
SJ 2.10 SJ 2.9	Beslut om tillfälligt utreseförbud när socialnämndens individ- och myndighetsutskotts beslut ej kan avvaktas	31 d § LVU	Ordförande i socialnämnden,	Ny punkt Se § 160 2020-08-25
SJ 2.10 SJ 2.10	Beslut om den unges umgänge med vårdnadshavare efter beslut om flyttningsförbud eller tillfälligt flyttningsförbud	31 § LVU	Ordförande i socialnämnden	
SJ 2.9 SJ 2.11	Beslut om läkarundersökning, utseende av läkare samt bestämmande av plats för läkarundersökning	32 § LVU	Ordförande	
SJ 2.10 SJ 2.12	Beslut om biträde av polis för att genomföra läkarundersökning	43 § 1 st LVU	Ordförande	
SJ 2.11 SJ 2.13	Beslut om att begära biträde av polis för att genomföra beslut om vård eller omhändertagande	43 § 2 st LVU	Särskild utsedd tjänsteman enligt bilaga 1	
3. Lag om vård av missbrukare i vissa fall, LVM				
SJ 3.1	Beslut om att inleda utredning då man fått kännedom om att det kan finnas skäl att bereda någon tvångsvård	7 § LVM	Socialsekreterare socialjouren	
SJ 3.2	Beslut om att inledd utredning ska läggas ned	7 § LVM	Enhetschef socialjour	
SJ 3.3	Beslut om läkarundersökning samt utse läkare för undersökning	9 § LVM	Socialsekreterare socialjouren	
SJ 3.4	Beslut om omedelbart omhändertagande av missbrukare	13 § LVM	Ordförande	Kompletterande beslutsrätt till SJ 3.3
SJ 3.5	Beslut om upphävande av omedelbart omhändertagande	18 b § LVM	Ordförande	

SJ 3.6	Beslut om begäran av biträde av polis för genomförande av läkarundersökning	45 § 1 st LVM	Socialsekreterare socialjouren	
SJ 3.7	Beslut om begäran om biträde av polis för inställelse till vårdinstitution	45 § 2 st LVM	Socialsekreterare socialjouren	

Bilaga 1

Namnförteckning för beslut avseende 43 § 2 st. LVU

Ansvariga tjänstemän med förordnande enligt punkt SON 6.31 och SJ 2.11.

Enheten för våld i nära relationer (EVIN)

- Annelie Mehtälä
- Katarina Bollner
- Teresia Wall

Familjehemsenhet

- Maja Levin Lindstrand
- Birgitta Wallin
- Maria Wallgren

Mottagningsenhet

- Maria Stenlund
- Nina Holmsten
- Mari Lennartsdotter
- Camilla Moilanen

Socialjour

- Anna Sääf Vikström
- Robert Larsson
- Ingela Kernehed
- Carina Jakobsson
- Laila Eriksson Wigg
- Annika Karlsson
- Therese Jonsson
- Monica Mäenpää
- Elin Ullström
- Sara Johansson Kindberg

Utredningsenhet Barn

- Erika Hug
- Eva Westman
- Jennie Englund
- Malin Sjöstrand
- Maja Ahrman
- Linnea Pettersson

Utredningsenhet Ungdom

- Lena Freij
- Eva Johnson
- Malin Christoffersson
- Charlotta Svallin
- Camilla Flink

Utredningsenhet Vuxen

- Carolina Gidlundh
- Malin Söderström

Beslutsärende: Remiss - En
översyn av regleringen om
frihetsberövande påföljder för
unga

17

23SON212



Tjänsteskrivelse

2023-11-10

Diarienummer: 23SON212

Handläggare:

Per Åsbrink
026-17 80 00
per.asbrink@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnd

Yttrande över remiss – En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga, SOU 2023:44

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget.

Sammanfattning av ärendet

Kommunstyrelsen har överlämnat rubricerad remiss till Socialnämnden för direktbesvarande till Justitiedepartementet, rörande utredning SOU 2023:44 om en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga.

Barn och unga som begår brott innan fyllda 18 år särbehandlas vid straffmätningen och påföljdsvalet. Det innebär bl.a. att det krävs synnerliga skäl för att bestämma påföljden för ett barn till fängelse. Utredningen har inte i uppdrag att föreslå några förändringar i det avseendet. Barn ska alltså även i fortsättningen dömas till frihetsberövande påföljd enbart i undantagsfall.

Sedan påföljden sluten ungdomsvård infördes för mer än 20 år sedan har samhället och brottsligheten förändrats på flera sätt. Forskningen tyder på att ungdomar generellt begår färre brott, men att den grupp som begår brott blivit alltmer brottsbelastad och begår fler och allvarliga brott. Förekomsten av illegala skjutvapen och explosiva varor har ökat betydligt samt dödligt våld där skjutvapen använts. Sådan brottslighet har dessutom ofta koppling till kriminella nätverk. Barn och unga som växer upp i områden

där kriminella nätverk påverkar levnadsförhållandena löper också en ökad risk att involveras i organiserad brottslighet. Utredningen påtalar "att det finns flera skäl att tro att strafftiderna kommer att bli längre för unga lagöverträdare." En anledning är de generella straffskärpningar som har skett på senare tid, bl.a. för mord, rån och vapenbrott.

Utredningen lämnar följande förslag:

- En ny fängelselag för barn och unga. Fängelselagen ska i första hand tillämpas när den som avtjänar fängelse är under 18 år.
- Avskaffa sluten ungdomsvård. Statens institutionsstyrelse (SiS) ska inte längre verkställa sluten ungdomsvård.
- Kriminalvården anförtros uppgiften att verkställa frihetsberövande påföljder för barn.
- Barn ska avtjäna fängelse vid särskilda ungdomsavdelningar inom kriminalvårdens regi, vilket kräver personal med rätt kompetens och erfarenhet. Barn ska avtjäna straffet under trygga förhållanden, med rätt till lämplig sysselsättning i form av t.ex. skola, behandling och fritidsaktiviteter.
- Det kan finnas behov av att i vissa fall särbehandla vissa barn vid verkställigheten, det ska finnas en möjlighet att i undantagsfall besluta att ett barn som döms till fängelse kan verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem inom SiS. I det fall det finns synnerliga skäl som kan hänföras till barnets personliga förhållande, såsom barnets mognad, funktionsnedsättning, psykologisk eller medicinsk diagnos.
- Flickor ska placeras på särskilda ungdomsplatser, vilket skulle vara platser på ordinarie avdelningar vid Kriminalvårdens kvinnoanstalter med förstärkt bemanning.
- Det införs ett krav på att socialnämnden i den dömdes hemkommun att utse en ansvarig handläggare för barn som avtjänar fängelse.

Utredningen bedömer att om SiS inte längre ska verkställa sluten ungdomsvård kan de platser som för närvarande används för påföljden sluten ungdomsvård i stället användas för vård.

Behovet av samhällsskydd, att en verksamhet ska hindra rymningar eller fritagningar, talar för att Kriminalvården anförtros uppgiften att verkställa utdömda påföljder för unga.

Utredningen bedömer att antalet frihetsberövade barn kommer att öka mot bakgrund av att straffmassan kommer att öka (fler döms för allvarigare brott) samt att återfallsfrekvensen är hög i den åldersgrupp som är aktuell här.

Att det i lag anges att det ska utses en ansvarig handläggare för en intagen innebär att kommunernas socialtjänster åläggs en ny uppgift. Utöver kostnaden för att årligen utse särskilda handläggare för barn som avtjänar fängelse kommer det även att krävas utbildningsinsatser inför och efter ikraftträdandet av lagförslaget.

Välfärd Gävle motsätter sig utredningens lagförslag om ny fängelselag för barn och unga.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 3 november 2021 att uppdra åt en särskild utredare att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (dir. 2021:99). Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare som begår brott innan fyllda 18 år och föreslå lämpliga förändringar. Utgångspunkten för översynen är behovet av en ordning som möjliggör reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som säkerställer en trygg och säker miljö. I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av dom föreslagna påföljderna.

Yttrande

Samhället har bevittnat en oroande utveckling där kriminaliteten har blivit alltmer grövre, en kriminalitet där också allt fler barn och unga är involverade i. Även om forskningen pekar på att barn och unga generellt begår färre brott så har vi en grupp unga som är alltmer brottsbelastad och som begår fler och allvarigare brott. En grupp vars felutveckling, i de allra flesta fallen, hade sin början i tidig ålder och där samhällets råd och stödinsatser över tid har misslyckats med att stoppa en felutveckling hos det enskilda barnet.

Problemet för socialtjänsten är att råd och stödinsatser tenderar att sättas in först då ett normbrytande beteende redan har befästs hos det enskilda barnet. Till exempel, den genomsnittliga åldern när ett barn aktualiseras till socialtjänsten i Gävleborgs läns kommuner är mellan 10–11 år. Majoriteten av aktualiseringarna till socialtjänsten är orosanmälningar, ansökningar från föräldrarna själva utgör mindre än 10 %.¹ Vilket innebär att andra aktörer, än föräldrarna själva, är de som kontaktar socialtjänsten.

¹ Att dokumentera socialtjänstens insatser för Barn och Unga. Aktualiseringar till socialtjänsten i Gävleborg 2022. FoU rapport 2023:5. FoU Välfärd. Region Gävleborg. Socialstyrelsen, 2022. Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021.

Intentionerna i socialtjänstutredningen, "En hållbar socialtjänst" lyfter vikten av utvecklandet av förebyggande insatser, främst på selektiv och indikerad nivå. Ett arbete som inte bara omfattar förändringar i socialtjänstens arbete utan hos övriga verksamheter i en kommun eller region som möter barn i sitt arbete. Eftersom utsatta barn och deras familjer nu tenderar att aktualiseras alltför sent inom socialtjänsten kommer det att krävas familjebaserade råd och stödinsatser, i ett tidigare skede i barns liv, av andra aktörer förutom socialtjänsten. Det kommer att krävas än mer omfattande insatser från samhället sida riktade mot indikerade riskgrupper av barn och familjer i syfte att långsiktigt förhindra framtida kriminalitet hos barn och unga.

Välfärd Gävle motsätter sig utredningens lagförslag om ny fängelselag för barn. Det främsta syftet med utredningens lagförslag synes vara att skydda samhället, från fritagningar och rymningar av unga brottslingar. I utredningen saknas en mer grundligare diskussion och övervägande kring kort- och långsiktiga effekter av lagförslaget. Det saknas framför allt avvägningar utifrån straffrättssystemets principer, det allmänpreventiva kontra det individualpreventiva synsättet, samt vad lagförslaget i förlängningen kan komma att leda till i framtiden vad gäller samhällets syn på barn med ett normbrytande beteende. Det föreligger en uppenbar risk, utifrån intentionerna i utredningens lagförslag, att samhället växlar ner ambitionerna om en förebyggande inriktning för utsatta barn till förmån mot mer repressiva åtgärder.

Välfärd Gävle anser att lagförslaget strider mot barnkonventionens principer. I utredningen nämns ett antal tidigare utredningar rörande unga lagöverträdare där man i slutsatserna har fastslagit att barn *inte* ska sättas i fängelse dels mot bakgrund av det försvårar den unges rehabilitering till ett ordnat liv, dels att det strider mot barnkonventionen. I denna utredning väljer man dock att tolka barnkonventionen på motsatt sätt, i syfte att motivera lagförslaget om frihetsberövande av barn och unga. Även om barn redan idag frihetsberövas, av socialtjänsten eller hälso- och sjukvården, så är syftet av psykosociala eller medicinska orsaker och inte av straffrättsliga skäl.

Tvärtemot Sverige så har andra länder ett annat synsätt på unga brottslingar. Till exempel i USA ser vi en utveckling där man väljer att stänga ner ungdomsfängelser för att i stället satsa på behandlingsinstitutioner för unga lagöverträdare.²

² Sveriges Radio. P1 morgon. 2023-10-27

En uppenbar risk med utredningens lagförslag om frihetsberövande av barn och unga är att unga lagöverträdare stigmatiseras och att den unges kriminella identitet befasts än mer.

Välfärd Gävle motsätter sig utredningens förslag till ny fängelselag för barn och unga och anser att Statens institutionsstyrelse (SiS) ska ha fortsatt ansvar för unga lagöverträdare och den slutna ungdomsvården. En mer framkomlig väg är att verksamheter inom SiS tillförs resurser samt erhåller utökade befogenheter för att bättre kunna möta upp barn och unga med en allvarlig brottslighet.

Magnus Höjjer

Sektorchef

Sektor Välfärd

Socialnämnden har ålagts yttra sig över remiss gällande SOU 2023:44. En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga

Ärendet hanteras av Socialnämnden vid sammanträdet den 12 december. Utredare Per Åsbrink har varit ansvarig handläggare i ärendet. I den slutgiltiga handläggningen har synpunkter inkommit från representanter för Myndighetskontoret inom Välfärd Gävle. Kontorschef Lena Hörnell, verksamhetschef Eva Westman och enhetschef utredningsenhet ungdom Lena Freij.

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga

*Betänkande av Utredningen om
friketsberövande påföljder för unga*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:44

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-978-91-525-0681-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0682-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Sid 109(1124)

Regeringen beslutade den 3 november 2021 att uppdra åt en särskild utredare att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (dir. 2021:99).

Justitierådet Agneta Bäcklund förordnades samma dag som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 17 december 2021 rättssakkunniga, numera kanslirådet, Kajsa Johansson (Justitiedepartementet) och kanslirådet Miriam Söderström (Socialdepartementet). Som experter att biträda utredningen förordnades samma dag ställföreträdande chefsrådmannen Cecilia Ahlström (Göteborgs tingsrätt), biträdande avdelningschefen och chefsjuristen Tove Björnheden (Barnombudsmannen), institutionschefen, numera verksamhetsområdeschef primärvården Östra Norrbotten, Tomas Fjellvind (Statens institutionsstyrelse), polismästaren Carin Götblad (Polismyndigheten), handläggaren Ove Ledin (Sveriges Kommuner och Regioner), docenten och medicinskt sakkunnige Niklas Långström (Socialstyrelsen), advokaten Anders Malmsten (Sveriges Advokatsamfund), rättschefen Marie-Louise Ollén (Åklagarmyndigheten), rättschefen och avdelningschefen på Rättsavdelningen Caroline Oredsson (Kriminalvården), enhetschefen David Shannon (Brottsförebyggande rådet) och docenten Erik Svensson (Stockholms universitet) som experter i utredningen.

Rättssakkunniga Anna Fridh Welin (Justitiedepartementet) förordnades som sakkunnig den 25 februari 2022.

Den 1 april 2022 entledigades Miriam Söderström och departementssekreteraren Axelina Hedenskog (Socialdepartementet) förordnades i stället som sakkunnig.

Ove Ledin entledigades den 1 april 2022. Samma dag förordnades handläggaren Karin Lindström (Sveriges Kommuner och Regioner)

och biträdande chefsjuristen Caroline Hellström (Statens institutionsstyrelse) att biträda utredningen som experter. Sid 110(1124)

Caroline Hellström entledigades den 1 januari 2023 och utredaren Catrine Kaunitz (Statens institutionsstyrelse) förordnades som expert i utredningen.

Rådmannen Anna Hannell har varit utredningens sekreterare från och med den 20 januari 2022.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. Det har emellertid framförts olika uppfattningar såväl om huvudförslaget som i förslagets detaljer. De förslag som presenteras är därför utredarens även om majoriteten av experterna i huvudsak ställt sig bakom de redovisade förslagen och övervägandena. Tove Björnheden har avgett ett särskilt yttrande. Detta fogas till betänkandet.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga, får härmed överlämna betänkandet *En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga*, SOU 2023:44. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i augusti 2023

Agneta Bäcklund

/Anna Hannell

Sammanfattning	17
Summary	23
1 Författningsförslag.....	29
1.1 Förslag till fängelselag för unga (2027:000)	29
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740).....	37
1.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	39
1.4 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110).....	41
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	43
1.6 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)	46
1.7 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	52
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	53
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård	55
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	60
1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder	63

1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister	Sid 112(1124) 64
1.13	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	65
1.14	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	67
1.15	Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	72
1.16	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	73
1.17	Förslag till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen	75
1.18	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande	77
1.19	Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)	79
1.20	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område	82
1.21	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område	84
2	Utredningens uppdrag och arbete	87
2.1	Utredningsuppdraget	87
2.2	Definition av barn	87
2.3	Utredningens arbete	88
2.4	Betänkandets disposition	89
3	Straff- och påföljdssystemet för unga lagöverträdare	91
3.1	Inledning	91
3.2	Straffsystemets olika nivåer	92

3.3	Straffmätning för unga lagöverträdare.....	Sid 113 114 (1124)
3.3.1	Inledning	95
3.3.2	Ungdomsvård	96
3.3.3	Ungdomstjänst	98
3.3.4	Ungdomsovervakning.....	99
3.4	Särskilt om frihetsberövande påföljder för barn och unga	103
3.4.1	Fängelse och sluten ungdomsvård.....	103
3.4.2	Införandet av sluten ungdomsvård.....	104
3.4.3	Reformen av ungdomspåföljderna utvärderas	108
3.4.4	Straffnivåutredningen.....	110
3.4.5	Påföljdsutredningens uppdrag beträffande unga lagöverträdare.....	112
4	Förhållandena i övriga nordiska länder	121
4.1	Inledning.....	121
4.2	Danmark.....	121
4.2.1	Allmänt.....	121
4.2.2	Unga lagöverträdare	123
4.3	Finland.....	127
4.3.1	Allmänt.....	127
4.3.2	Unga lagöverträdare	129
4.4	Island	132
4.4.1	Allmänt.....	132
4.4.2	Unga lagöverträdare	134
4.5	Norge.....	135
4.5.1	Allmänt.....	135
4.5.2	Unga lagöverträdare	137
4.6	Sammanfattning av genomgången av förhållandena i de nordiska länderna	141

5	Barns rättigheter.....	Sid 114(1124) 143
5.1	Inledning	143
5.2	Barnkonventionens grundprinciper	144
5.2.1	Artikel 2 – barnets rätt till icke-diskriminering ..	145
5.2.2	Artikel 3 – barnets bästa ska vara i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.....	146
5.2.3	Artikel 6 – barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling	148
5.2.4	Artikel 12 – barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd	149
5.3	Särskilt om frihetsberövande av barn	150
5.3.1	Artikel 37 om tortyr, förnedrande behandling och frihetsberövande.....	150
5.3.2	Artikel 40 om barn som misstänks, åtalas eller dömts för brott.....	153
5.4	Ytterligare artiklar med särskild betydelse för barns grundläggande behov.....	156
5.4.1	Artikel 24 om rätten till hälso- och sjukvård	156
5.4.2	Artikel 28 om rätten till utbildning	158
5.4.3	Artikel 31 om rätten till vila och fritid, lek och rekreation samt rätten att delta i det kulturella och konstnärliga livet	159
5.5	Om barnkonsekvensanalyser	160
5.5.1	Allmänt om barnkonsekvensanalyser	160
5.5.2	Särskilt om utredningens barnkonsekvensanalys.....	162
5.6	Sammanfattning.....	162
6	Särskilt om unga lagöverträdare.....	165
6.1	Inledning	165
6.2	Psykologisk forskning.....	165
6.2.1	Hjärnans utveckling	165
6.2.2	Neurologisk forskning.....	167
6.2.3	Ungas hjärnor är mer formbara.....	168

6.3	Något om de barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder	Sid 115(1124) 168
6.3.1	Statistik om frihetsberövande påföljder för barn och unga under åren 2000–2020.....	168
6.3.2	Vilka döms till sluten ungdomsvård?	172
6.3.3	Vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.....	173
6.3.4	Huvudbrotten i domar där sluten ungdomsvård dömts ut som påföljd 2010–2021....	176
6.3.5	En strängare syn på brott påverkar den grupp unga som avtjänar frihetsberövande påföljder	181
6.4	Om behandlingseffekter vid frihetsberövanden	184
6.4.1	Brottsåterfallsförebyggande effekter av frihetsberövande påföljder.....	184
6.4.2	Effekter på unga lagöverträdare.....	186
6.4.3	Forskning som jämfört fängelse med placering vid ungdomshem.....	187
6.4.4	Alternativ till fängelse och ungdomshem	187
6.4.5	Upphörandeforskning – att sluta begå brott	189
6.5	Samtal med barn som avtjänar sluten ungdomsvård.....	194
6.5.1	Besöken och de frågor som ställdes	194
6.5.2	Allmänt om avdelningen, personal och känslan av trygghet (frågorna 1–5 och 8)	196
6.5.3	Sysselsättning, utevistelser m.m. (frågorna 6–7 och 11–12)	197
6.5.4	Behandling och syn på vad som får en att upphöra med brott (frågorna 9–10 och 13–15) ...	198
6.5.5	Efter verkställigheten (frågorna 16–20)	199
6.5.6	Några avslutande kommentarer från ungdomarna.....	199
7	Verkställighet av sluten ungdomsvård	201
7.1	Inledning.....	201
7.2	Lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.....	202
7.3	Utslussning från sluten ungdomsvård	206

7.4	SiS riktlinjer för sluten ungdomsvård.....	Sid 116(1124) 208
7.4.1	Inledning.....	208
7.4.2	Verkställighetens fasor.....	210
7.5	SiS skola.....	214
7.6	Vård och behandling.....	215
7.7	SiS säkerhetsprojekt	216
8	Verkställighet av fängelse i anstalt och i frihet	219
8.1	Inledning	219
8.2	Allmänt om verkställighet i anstalt	219
8.2.1	Verkställighetsplanering med inriktning på återfallsförebyggande åtgärder	219
8.2.2	Särskilda villkor	221
8.2.3	Säkerhet	222
8.2.4	Placering vid anstalt	224
8.2.5	Sysselsättning	225
8.2.6	Vistelse i gemensamhet och avskildhet.....	230
8.2.7	Besök och andra kontakter.....	231
8.2.8	Särskilda kontroll- och tvångsåtgärder	232
8.2.9	Permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt	234
8.2.10	Särskilda utslussningsåtgärder.....	236
8.2.11	Särskilt om barn som verkställer fängelsepåföljd.....	241
8.3	Verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.....	242
8.4	Villkorlig frigivning	244
8.4.1	Inledning.....	244
8.4.2	Tidpunkten för villkorlig frigivning.....	244
8.4.3	Förutsättningar för uppskjuten villkorlig frigivning.....	244
8.4.4	Prövotid	247
8.4.5	Övervakning.....	247
8.4.6	Särskilda föreskrifter.....	250
8.4.7	Åtgärder vid misskötsamhet.....	252

8.5	Förverkande av villkorligt medgiven frihet	Sid 147 (1124) 253
8.6	Kriminalvårdens regeringsuppdrag om förstärkta insatser för unga i kriminalvård.....	254
9	Utgångspunkter för en reform	257
10	Överväganden om frihetsberövande påföljder för barn och unga	263
10.1	Uppdraget.....	263
10.2	Behov av förändring.....	264
10.3	Alternativa lösningar.....	265
10.4	Omvärldsfaktorer som påverkar ställningstagandet	269
10.4.1	Längre strafftider	269
10.4.2	Införandet av ungdomsövervakning.....	271
10.5	Övergången mellan verkställighet på institution och i frihet.....	273
10.6	Samhällsskydd, renodling och flexibilitet.....	276
10.6.1	Samhällsskydd.....	276
10.6.2	Renodling.....	277
10.6.3	Flexibilitet	278
10.7	Slutsatserna är att fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd även för barn och unga och att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten	280
10.7.1	Forskningsstöd	282
10.7.2	Begreppet fängelse.....	283
10.7.3	Vad är bäst för barnen	284
10.8	Det kan finnas behov av att i vissa fall särbehandla barn när fängelse verkställs.....	285
10.9	Kort om några förutsättningar för förslagen	289

11	Verkställigheten av fängelse ska vara anpassad för barn.....	Sid 118(1124) 291
11.1	Inledning	291
11.2	En ny fängelselag för unga	292
11.2.1	Allmänna förutsättningar för barn som avtjänar fängelse.....	292
11.2.2	Särskilt om regleringen i fängelselagen för unga.....	307
11.2.3	Om verkställighet av fängelse vid särskilt ungdomshem efter beslut enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.....	323
11.2.4	Barn ska få stöd vid övergången mellan anstalt och frihet.....	328
11.2.5	Övriga frågor	335
11.3	Informationsutbyte och sekretess.....	338
11.4	Internationell straffverkställighet m.m.	349
12	Alternativt förslag om påföljden sluten ungdomsvård behålls i påföljdssystemet	353
12.1	Inledning	353
12.2	Förlängd maximitid för sluten ungdomsvård	355
12.3	Förordning med instruktion för SiS.....	359
12.4	Kvalifikationstid för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet.....	362
12.5	Villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård	365
12.5.1	SiS förslag om villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård	365
12.5.2	Utredningen lämnar inte något förslag om villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård...	368
12.6	Sysselsättningsplikt för den som har fyllt arton år.....	369

12.7	Utformning av ett alternativt författningsförslag om sluten ungdomsvård behålls som påföljd	Sid 119(1124) 371
12.7.1	Det alternativa författningsförslagets placering i betänkandet.....	371
12.7.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	372
12.7.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård	373
12.7.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse	374
13	Konsekvenser av utredningens förslag	377
13.1	Inledning.....	377
13.2	Probleminventering och bedömning av vilka som berörs av förslagen	378
13.3	Ekonomiska konsekvenser	380
13.3.1	Övergripande effekter av utredningens förslag ...	380
13.3.2	Kostnaderna för Kriminalvården	381
13.3.3	Kostnaderna för SiS.....	392
13.3.4	Kostnaderna för övriga statliga myndigheter	394
13.3.5	Kostnaderna för kommunernas socialtjänst	395
13.3.6	Finansiering.....	397
13.4	Andra konsekvenser	399
13.4.1	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	399
13.4.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	400
13.4.3	Konsekvenser för barn	400
13.4.4	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	402
13.4.5	Övriga konsekvenser.....	403

14	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	Sid 120(1124) 405
14.1	Ikraftträdande	405
14.2	Övergångsbestämmelser	407
14.2.1	Det behövs inga övergångsbestämmelser för huvudförslaget	407
14.2.2	Övergångsbestämmelser behövs i vissa följd författningar.....	409
15	Författningskommentar	411
15.1	Förslaget till fängelselag för unga (2027:000).....	411
15.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)	441
15.3	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700).....	442
15.4	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)	444
15.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	445
15.6	Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302)	447
15.7	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	451
15.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	452
15.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.....	453
15.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.....	457
15.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.....	458
15.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister	459
15.13	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) ...	460

15.14 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	Sid 121(1124) 461
15.15 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	467
15.16 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	469
15.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen	470
15.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande	472
15.19 Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251) ...	473
15.20 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område	476
15.21 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område	477

Särskilt yttrande 479

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:99	487
Bilaga 2	Utdrag ur kapitel 3 i betänkandet <i>Slopad straffrabatt för unga myndiga</i> , SOU 2018:85	503
Bilaga 3	Förslag från Statens institutionsstyrelse om villkorlig frigivning vid sluten ungdomsvård	533

Sid 122(1124)

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare som begår brott innan fyllda 18 år och föreslå lämpliga förändringar. Utgångspunkten för översynen är behovet av en ordning som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som säkerställer en trygg och säker miljö. I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas. Översynen ska genomföras av ett ungdoms- och barnrättsperspektiv och förslagen ska säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd även för barn och unga

Barn och unga som begår brott innan fyllda 18 år särbehandlas vid straffmätningen och påföljdsvalet. Det innebär bl.a. att det krävs synnerliga skäl för att bestämma påföljden för ett barn till fängelse. Utredningen har inte i uppdrag att föreslå några förändringar i det avseendet. Barn ska alltså även i fortsättningen dömas till frihetsberövande påföljd enbart i undantagsfall.

Sedan påföljden slutet ungdomsvård infördes för mer än 20 år sedan har samhället och brottsligheten förändrats på flera sätt. Forskning tyder på att ungdomar generellt begår färre brott, men att den grupp som begår brott blivit alltmer brottsbelastad och alltså begår

fler och allvarligare brott. Förekomsten av illegala ^{Sid 124(1124)}skjutvapen och explosiva varor har också ökat betydligt. Detsamma gäller fall av dödligt våld där skjutvapen använts. Sådan brottslighet har dessutom ofta koppling till kriminella nätverk. Barn och unga som växer upp i områden där kriminella nätverk påverkar levnadsförhållandena löper också en ökad risk att involveras i organiserad brottslighet.

Det finns flera skäl att tro att strafftiderna kommer att bli längre för unga lagöverträdare. En anledning är de generella straffskärpningar som har skett på senare tid, bl.a. för mord, rån och vapenbrott. Det finns även lagförslag som för närvarande bereds och som innebär en skärpt syn på flerfaldig brottslighet. Skärpningarna är inte i sig riktade mot lagföring av barn, men kommer att påverka strafftiderna även för den kategorin av lagöverträdare. Ett annat skäl till att strafftiderna kommer att öka är att påföljden ungdomsövervakning kommer att förändra tillämpningsområdet för de frihetsberövande påföljderna när den reformen slagit igenom fullt ut. Ungdomsövervakning kan dömas ut i stället för vissa kortare frihetsstraff och därmed kommer den genomsnittliga tid som döms ut som frihetsberövande påföljd troligen att bli något längre.

Om straffen som döms ut blir längre är det ännu viktigare att den intagne får stöd vid övergången mellan institution och frihet. Om stödet uteblir är risken för återfall i brott hög. En frihetsberövande påföljd för unga bör därför innehålla moment av stöd vid övergången mellan institution och frihet. Det ska även finnas möjligheter för samhället att kontrollera att den frigivne sköter de villkor som sätts upp i samband med frigivningen och kan ingripa på ett tidigt stadium vid en ogynnsam utveckling.

Behovet av samhällsskydd, i den bemärkelse att den verksamhet som ansvarar för att verkställa frihetsberövande påföljder ska ha möjlighet att hindra rymningar, stå emot fritagningar och skapa förutsättningar för att skydda såväl intagna som personal mot hot och våld, talar för att Kriminalvården anförtros uppgiften att verkställa frihetsberövande påföljder för unga. Det beror bl.a. på att en av Kriminalvårdens huvudsakliga uppgifter är att verkställa utdömda påföljder. För verkställighet av fängelse finns ett omfattande regelverk och Kriminalvården har erfarenhet av att hantera klienter med skiftande behov av stöd och kontroll. Det innebär att fängelsepåföljden har en grundstruktur som gör det möjligt att skapa en verkställighet som tillgodoser

kravet på trygghet, såväl för de intagna och personal som för brotts-^{Sid 125(1124)}offer och samhället i övrigt.

Även för Statens institutionsstyrelse (SiS) skulle en förändring som innebär att Kriminalvården tar över ansvaret för de dömda leda till att SiS verksamhet kan renodlas till att enbart avse vård. Antalet barn och unga som är i akut behov av tvångsvård har ökat på senare tid, vilket har lett till att det uppstått kö till den tvångsvård som bedrivs vid de särskilda ungdomshemmen. Om SiS inte längre ska verkställa sluten ungdomsvård kan de platser som för närvarande används för den påföljden i stället användas för vård. En förändring som innebär att barn som tvångsvårdas tas omhand av en myndighet med ett tydligt vårduppdrag medan barn som döms för allvarliga brott omhändertas av en annan myndighet med det huvudsakliga uppdraget att verkställa straff skulle också göra systemet mer tydligt och renodlat.

Den grupp unga lagöverträdare som döms till frihetsberövande påföljder är inte homogen. Det kommer att finnas unga som påbörjar verkställigheten innan 18 års ålder men som, om strafftiden är lång, hinner bli betydligt äldre innan frigivningen aktualiseras. Behoven av insatser skiljer sig åt dels mellan olika individer, dels i olika åldrar. Det finns därför skäl att söka en lösning som ger utrymme för flexibilitet. Den som inleder verkställigheten i en form som är anpassad för barn under 18 år bör kunna övergå till verkställighet i annan form. Detta för att undvika att äldre personer avtjänar straff tillsammans med barn och för att säkerställa att lämplig sysselsättning kan erbjudas den dömda under hela verkställigheten.

Om barn och unga döms till fängelse som verkställs av Kriminalvården kan en flexibilitet uppnås genom att myndigheten placerar barn på ungdomsavdelningar där en verksamhet erbjuds som är anpassad till barns behov. Om verkställigheten fortgår efter att den dömda har fyllt 18 år kan han eller hon placeras på en annan avdelning där andra behov av t.ex. sysselsättning kan uppfyllas.

Sammantaget innebär behoven av samhällsskydd, renodling och flexibilitet att fängelse bör väljas som påföljd även för barn som döms till frihetsberövande påföljder. Verkställigheten måste dock anpassas så att de behov och rättigheter som tillkommer barn kan tillgodoses fullt ut. Kriminalvården är bäst lämpad att verkställa fängelse.

Kriminalvårdens verksamhet måste anpassas ^{Sid 126(1124)}

En förutsättning för det förslag som utredningen lämnar är att Kriminalvårdens verksamhet anpassas till att barn ska vistas där. Det innebär bl.a. att barn ska avtjäna fängelse vid särskilda ungdomsavdelningar där de kan hållas avskilda från vuxna intagna under verkställigheten. Barn ska avtjäna straffet under trygga förhållanden, med rätt till lämplig sysselsättning i form av t.ex. skola, behandling och fritidsaktiviteter. Det kräver personal med rätt kompetens och erfarenhet. Av grundläggande betydelse är att Kriminalvårdens skolverksamhet utvecklas till att omfatta även yngre intagna samt att även den behandling som erbjuds för att motverka återfall i brott anpassas till barn. De rättigheter som följer av barnkonventionen tillkommer alla barn oavsett var de befinner sig under uppväxten. Kriminalvårdens verksamhet måste därmed anpassas till den nya målgruppen.

Reformen bör av den anledningen inte träda i kraft förrän den 1 januari 2028.

Det kan finnas behov av att i vissa fall särbehandla vissa barn när fängelse verkställs

Att påföljdssystemet bygger på krav på likabehandling utesluter inte att det kan finnas behov av att ta större hänsyn till dömda barns individuella förhållanden när det gäller valet mellan olika former av frihetsberövande påföljder eller vid verkställigheten av en sådan påföljd.

Det är inte osannolikt att det kan finnas undantagssituationer där ett barn riskerar att fara illa vid en verkställighet tillsammans med andra dömda. I vissa fall, inte minst när det gäller personer med särskilda behov av stöd, är förhållandena sådana att en mer utpräglad vårdpåföljd förefaller vara det lämpligaste alternativet även när personen döms för allvarlig brottslighet.

Utredningen föreslår därför att det ska införas en möjlighet att i undantagsfall besluta att ett barn som döms till fängelse kan verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem. För att undantagsbestämelsen ska bli tillämplig ska det krävas att det finns synnerliga skäl hänförliga till den enskildes personliga förhållanden. Det kan vara så att den unges mognadsgrad inte överensstämmer med ungdomens verkliga ålder eller att den unge har en fysisk eller intellektuell funk-

tionsnedsättning, en psykologisk eller medicinsk diagnos eller något liknande förhållande som innebär att han eller hon kan vara särskilt utsatt i förhållande till andra intagna. Det kan också vara fråga om att andra särskilda överväganden behöver göras och att den unges behov av stöd- och omsorgsinsatser på ett mer ändamålsenligt sätt kan mötas vid ett särskilt ungdomshem. De barn som kan komma i fråga är alltså de som riskerar att fara illa av en placering bland andra dömda personer.

Det är rätten som beslutar om verkställighet ska ske vid ett särskilt ungdomshem. Beslutet fattas i samband med att ett barn döms till fängelse. Om kraven på samhällsskydd är framträdande bör det inte komma i fråga att besluta om verkställighet vid ett särskilt ungdomshem.

En ny fängelselag för unga

Utredningen föreslår en ny verkställighetslag, fängelselagen för unga (2027:000). Den lagen ska gälla om den innehåller avsteg från det som följer av fängelselagen (2010:610), som i övrigt ska kunna tillämpas.

I fängelselagen för unga finns en bestämmelse om att den verkställande myndigheten, dvs. Kriminalvården eller SiS, ska utse en koordinator för barn som avtjänar fängelse. På samma sätt följer av lagen att socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokförd ansvarar för att utse en särskild handläggare för det barn som dömts till fängelse. Den verkställande myndigheten ska samverka med socialnämnden vid verkställighetsplaneringen och löpande under verkställigheten. Samråd ska ske med barnet och, om det är möjligt och bedöms som lämpligt, med hans eller hennes vårdnadshavare och med andra personer som kan ha upplysningar om barnet. Vid behov får samråd även ske med andra myndigheter och aktörer.

Fängelselagen för unga ska i första hand tillämpas när den som avtjänar fängelse är under 18 år. Kriminalvården får dock besluta att verkställighet får ske enligt fängelselagen för unga även efter att personen har fyllt 18 år. Den som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga ska vara placerad vid en särskild ungdomsavdelning. Placering vid säkerhetsavdelning får inte förekomma. I fängelselagen för unga finns även särskilda bestämmelser om t.ex. sysselsättning, ersättning, permission och utslussning.

I 3 kap. fängelselagen för unga finns särskilda bestämmelser^{Sid 128(1124)} som gäller när fängelse verkställs vid ett särskilt ungdomshem. Där anges även att SiS ska ansvara för verkställighet av fängelse som sker där.

I fängelselagen för unga finns det även bestämmelser om villkorlig frigivning. Den som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga ska alltid ställas under övervakning vid villkorlig frigivning. Det ska dessutom krävas synnerliga skäl för att skjuta upp villkorlig frigivning för ett barn. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl för att skjuta upp villkorlig frigivning enligt fängelselagen för unga ska det endast beaktas om den intagne under verkställigheten på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

The commission of inquiry's terms of reference

The commission of inquiry has been tasked with conducting a review of regulations concerning depriving offenders under the age of 18 of their liberty and to recommend appropriate amendments. The point of departure for this review is the need for a system that facilitates sufficiently robust interventions in very serious criminality, including adequate measures to prevent recidivism and ensure a safe and secure environment. The assignment includes the specific task of considering which government agency is best suited to assuming responsibility for the enforcement of the proposed custodial sentences. The review shall be imbued with a children's rights perspective and proposals shall ensure that the rights of children are protected in accordance with the United Nations Convention on the Rights of the Child.

Prison should be available as a sentence for children

Children who commit offences before they reach 18 years of age receive special treatment in the meting out of punishment and sentencing. Among other things, extraordinary reasons are required before a child can be sentenced to prison. The inquiry's mandate does not extend to recommending changes in this regard. Even in future, sentences that deprive children of their liberty must be reserved for exceptional cases.

Since the sentence of institutional care of young offenders was introduced over 20 years ago, society and criminality have changed in many ways. Although research suggests that youths are generally committing fewer offences, those that do increasingly have extensive criminal records, committing a greater number of and more serious offences. The possession of firearms and explosives has also increased

significantly, as have cases of lethal violence involving firearms.^{SOU 130/1124} Such crimes are also often linked to criminal networks. Children and youths growing up in areas in which criminal networks influence living conditions also run a greater risk of becoming involved in organised crime.

There are a number of reasons to believe that sentences for young offenders will increase in length. One is the recent general trend towards tougher sentencing for crimes such as murder, robbery and firearms offences. A bill is also being prepared that will mean tougher sentences when offenders are convicted of multiple crimes. While this more rigorous approach is not targeted at legal proceedings against children, it will inevitably affect the length of sentence imposed on this category of offender. Another reason why sentences will increase in length is that the relatively new sentence youth supervision will change the area of application for custodial sentences once the reform is fully implemented. As a sentence of youth supervision may be passed instead of certain short custodial sentences, it seems likely that the average length of custodial sentences will increase somewhat.

As the sentences passed become longer, it becomes even more important that inmates receive adequate support in the transition from institution to freedom. If this support is not forthcoming, the risk of recidivism is high. A custodial sentence imposed on a youth should therefore include elements of support for the transition from institution to freedom. Society must also be able to check that releasees comply with the terms of their parole and intervene at an early stage in the event of adverse developments.

Given the need to protect society, the organisation responsible for enforcing a custodial sentence must be able to prevent escapes, withstand attempts to free inmates and create the conditions for protecting both inmates and staff from threats and violence. This suggests that the Swedish Prison and Probation Service should be entrusted with enforcing custodial sentences handed down to young offenders, not least because the Swedish Prison and Probation Service's principal task is to enforce custodial sentences. The enforcement of prison sentences is covered by an extensive regulatory framework and the Swedish Prison and Probation Service is experienced in dealing with clients with shifting needs in terms of support and control. This provides a foundation for meeting security requirements, both for inmates and staff and for the victims of crime and society at large.

Were the Swedish Prison and Probation Service to take over responsibility for young offenders given custodial sentences, this would also allow the Swedish National Board of Institutional Care (SiS) to concentrate its operations on providing care. The number of children and youths in acute need of compulsory institutional care has increased over recent years, leading to queues for places in special residential homes for young people. Were SiS to be relieved of the task of caring for young people placed in an institution due to criminal behaviour, places would be freed up for other forms of care. A change by which minors placed in compulsory institutional care are cared for by one government agency, while those convicted of serious crimes are cared for by another agency with the main assignment of enforcing custodial sentences would also make the system more straightforward.

The group of young offenders who receive custodial sentences is not homogeneous. There will be those who begin a sentence before reaching 18 years of age but who, if the sentence is long, will be significantly over 18 by the time they are released. The need for interventions differs from one person to the next and between age groups, hence the need to seek a flexible solution. It should be possible to transfer an inmate from an institution adapted to minors to another once they reach 18 years of age, both to avoid children serving sentences alongside adults and to ensure that appropriate activities and occupations can be offered throughout the sentence.

If prison sentences handed down to minors are enforced by the Swedish Prison and Probation Service, the desired flexibility can be achieved by placing young offenders in a youth wing where appropriate activities can be offered. If a sentence continues after the young offender reaches 18 years of age, she or he can then be transferred to another wing where other needs, such as an occupation, can be met.

In summary, the need for specialisation, flexibility and to protect society mean that custodial sentences should be served in a prison, even if the offender is a minor. That said, the enforcement of the sentence must be adapted so that the needs and rights of children can be met in full. The Swedish Prison and Probation Service is the most suitable agency to enforce prison sentences.

Sid 132(1124)

The operations of the Swedish Prison and Probation Service must be adapted

One precondition for the submitted proposal is that the operations of the Swedish Prison and Probation Service are adapted to housing children. Among other things, this means children serving their sentences in separate youth wings where they can be kept apart from adult inmates. Children must be able to serve their sentences under safe conditions, with the right to activities such as school, leisure activities and therapy. This demands staff with the right expertise and experience. It is essential that the Swedish Prison and Probation Service's educational activities be developed to include school for young offenders and that the treatment programmes offered to prevent recidivism are adapted to young offenders. The provisions of the Convention on the Rights of the Child apply to all children, regardless of their situation. The Swedish Prison and Probation Service's operations must therefore be adapted to the new client group.

For this reason, the reform should not enter into force until 1 January 2028.

It may prove necessary to give special treatment to certain children when a custodial sentence is enforced

The fact that the sentencing system is based on equal treatment does not preclude the possibility that greater consideration may need to be given to the individual circumstances of children when choosing which form the deprivation of liberty should take, or when enforcing a custodial sentence.

It is likely that exceptional circumstances may arise in which a child's safety would be put at risk were they to serve their sentence with other convicted offenders. In certain cases, circumstances may be such that a sentence with a more pronounced care element may seem the most appropriate alternative even for serious offences, not least when the offender is in need of special support.

The commission therefore recommends that a provision should be inserted so that under exceptional circumstances a court may decide that a child should serve a custodial sentence in a special residential home for young people rather than prison. To invoke such a

provision, there would have to be extraordinary reasons related to the individual's personal circumstances. This might be that the child's level of maturity does not correspond to their age, or that they have a physical or intellectual disability, a psychological disorder or medical diagnoses or some similar circumstance that may make them especially vulnerable in relation to other inmates. It may also be the case that special consideration needs to be given to whether the child's need for support and care interventions can be met more effectively in a special residential home for young people. So, the primary consideration is whether placing the child among other convicted offenders presents a risk to their safety.

It is for the court to decide whether a custodial sentence should be served in a special residential home for young people. This decision is made in conjunction with sentencing. The option of serving a sentence in a special residential home for young people should not be considered if it conflicts with the requirement to protect the public.

A new act on the imprisonment of young offenders

The commission recommends a new act on the enforcement of imprisonment of young offenders, the Swedish Act on Imprisonment of Young Offenders (SFS 2027:000). This act shall apply to the extent that it deviates from the Swedish Act on Imprisonment (SFS 2010:610), which should otherwise apply.

The new act on the imprisonment of young offenders shall contain a provision that the enforcing agency – i.e., the Swedish Prison and Probation Service or SiS – must appoint a coordinator for a child serving a prison sentence. Similarly, pursuant to the act, the social welfare committee in the municipality where the child is registered in the population register shall appoint a case officer for that child. The enforcing agency shall cooperate with the social welfare committee when planning the enforcement of the sentence and on an ongoing basis while the sentence is being planned. The child shall be consulted and, if possible and deemed appropriate, her or his parents/-guardians and other individuals who may have information about the child. If necessary, other government agencies and stakeholders should also be consulted.

The act on the imprisonment of young people shall be primarily applied when someone serving a prison sentence is under 18 years of age. The Swedish Prison and Probation Service may, however, decide that the act should apply to the enforcement of a sentence after the offender has turned 18. An inmate serving a prison sentence pursuant to the act on the imprisonment of young offenders shall be placed in a separate youth wing. No one under 18 years of age shall be placed in a high-security unit. The act on the imprisonment of young offenders also includes separate provisions on matters such as occupation, remuneration, leave and release.

Chapter 3 of the act contains provisions on serving a custodial sentence in a special residential home for young people. It also states that SiS is responsible for enforcing custodial sentences in such homes.

The act on the imprisonment of young offenders also contains provisions on parole. An inmate serving a prison sentence pursuant to the act on the imprisonment of young offenders shall always be under supervision once paroled. Extraordinary reasons are also required to defer the parole of a child. When assessing whether extraordinary reasons exist to defer parole pursuant to the act, the only consideration shall be whether the inmate has seriously breached the regulations and conditions that apply to the enforcement of their sentence.

1.1 Förslag till fängelselag för unga (2027:000)

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse för den som inte har fyllt arton år.

Vid verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt gäller fängelselagen (2010:610) om inte annat följer av denna lag.

I 2 kap. finns bestämmelser som gäller när verkställigheten sker i kriminalvårdsanstalt.

I 3 kap. finns bestämmelser som gäller när fängelse verkställs vid ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Efter villkorlig frigivning gäller bestämmelserna i 26 kap. brottsbalken om inte annat följer av denna lag.

2 § Den verkställande myndigheten ska förordna en särskild koordinator för den intagne. Koordinatorn ska hålla regelbunden kontakt med den intagne och träffa honom eller henne under verkställigheten. Koordinatorn ska genom kontroll, stöd och hjälp verka för att verkställighetsplanen följs.

Till särskild koordinator ska tjänsteman vid den verkställande myndigheten eller annan lämplig person förordnas.

Om det finns skäl för det får den verkställande myndigheten entlediga koordinatorn och i stället förordna någon annan.

3 § Socialnämnden i den kommun där den intagne är folkbokförd ska utse en särskild person att vara handläggare för honom eller henne under verkställigheten.

4 § Verkställighetsplaneringen ska, om det är möjligt och bedöms som lämpligt, genomföras av den verkställande myndigheten i samråd med den intagne, hans eller hennes vårdnadshavare och andra berörda personer.

Den verkställande myndigheten ska, vid verkställighetsplaneringen och under verkställigheten, samverka med socialnämnden i den kommun där den dömda är folkbokförd. Vid behov får samråd även ske med andra berörda myndigheter och aktörer.

Innehållet i verkställigheten ska anpassas till den intagnes särskilda förutsättningar och behov.

2 kap. Verktällighet i anstalt

1 § Verktällighet enligt denna lag ska ske vid en avdelning som är särskilt anpassad för barn (ungdomsavdelning), om det inte kan anses vara till den intagnes bästa att placeras vid en annan avdelning.

Kriminalvården får besluta att verktälligheten ska ske i enlighet med denna lag trots att den intagne har fyllt arton år.

2 § Den som är under arton år får inte placeras vid en säkerhetsavdelning.

3 § En intagen ska erbjudas lämplig sysselsättning och möjlighet att delta i fritidsaktiviteter.

Den som har fyllt arton år är skyldig att delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne. Det gäller dock inte den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken. Den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt nämnda balk får erbjudas sysselsättning bara av den art och i den omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

Enbart en intagen med sysselsättningsplikt har rätt till sådan ersättning som anges i 3 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

4 § Intagna under arton år får inte hållas inlåsta avskilda från andra intagna under en längre period än tio timmar om det inte är motiverat av säkerhetsskäl. Sid 137⁽¹¹²⁴⁾

5 § En intagen under arton år ska erbjudas uppföljande samtal efter att ett beslut om kontroll av bostadsrum, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning har verkställts eller om den intagne har belagts med fängsel.

6 § En intagen får, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

1. minst två månader av strafftiden har avtjänats, och
2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Om det finns särskilda skäl får permission beviljas trots att den tid som avses i första stycket inte har förflutit.

7 § Vistelse i halvvägshus och utökad frigång enligt 11 kap. 4 och 5 §§ fängelselagen (2010:610) får ske om minst tre månader av strafftiden har avtjänats.

3 kap. Verkställighet vid särskilt ungdomshem

1 § Om rätten med tillämpning av 32 kap. 5 § brottsbalken har beslutat att ett fängelsestraff ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem ska Statens institutionsstyrelse ansvara för verkställigheten.

2 § Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas och de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas.

3 § I fråga om avbrott i verkställigheten ska 12 a kap. 1 § fängelselagen (2010:610) tillämpas.

4 § Den intagne får hindras att lämna det särskilda ungdomshemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att verkställigheten ska kunna genomföras. Han eller hon får också hindras att disponera sitt pass.

Den intagnes rörelsefrihet får även inskränkas, när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller till personalens säkerhet.

5 § Det som anges om sysselsättning och ersättning i 2 kap. 3 § ska gälla även när fängelsestraff verkställs vid ett särskilt ungdomshem.

6 § Den intagne har rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster och ta emot besök i den utsträckning det är lämpligt. Den intagnes rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster och ta emot besök får dock begränsas om det behövs med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid det särskilda ungdomshemmet eller om det kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller annars vara till skada för honom eller henne eller till skada för någon annan.

Ett beslut om inskränkning i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster eller ta emot besök får gälla i högst 14 dagar. När det inte längre finns förutsättningar för beslutet ska det upphävas.

7 § Vad som sägs i 15 c–d, 16, 17–17 c, 19 och 20 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska gälla även för den som avtjänar ett fängelsestraff vid ett särskilt ungdomshem.

Särskilda befogenheter med stöd av denna lag får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden.

Den intagne ska erbjudas uppföljande samtal efter att ett beslut om avskildhet, kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller rumsvisitation har verkställts.

8 § Den intagne ska tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet (permission) i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms som lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Ett beslut om permission ska förenas med de villkor som behövs.

Vid permission får elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera efterlevnaden av de villkor som ställts om var den intagne ska befinna sig.

Permission enligt första stycket får beviljas först efter att två månader av strafftiden har avtjänats. Om det finns särskilda skäl får dock permission beviljas trots att den angivna kvalifikationstiden inte har förflutit. Tid då den dömde har beviljats permission ska räknas in i verkställighetstiden.

Under den senare delen av verkställigheten ska den intagne ^{Sid 139(1124)} genom konkreta utslussningsåtgärder förberedas för ett liv i frihet.

9 § Om den intagne behöver hälso- och sjukvård, ska han eller hon vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Kan nödvändig undersökning och behandling inte lämpligen genomföras vid det särskilda ungdomshemmet, bör den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, får den intagne föras över till ett allmänt sjukhus. Får någon som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen och är verksam vid ett särskilt ungdomshem kännedom om att den intagne har en sådan smittsam sjukdom som enligt 1 kap. 3 § andra stycket smittskyddslagen (2004:168) utgör allmänfarlig sjukdom, ska den som förestår vården vid hemmet underrättas, om det inte står klart att det inte finns risk för smittspridning. Föreskrifter om psykiatrisk tvångsvård ges i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Om det finns anledning till det, ska den som enligt första stycket vistas utanför det särskilda ungdomshemmet stå under bevakning eller vara underkastad särskilda föreskrifter. Tiden för sådan vistelse ska räknas in i verkställighetstiden.

I fråga om behandlingen av den som har förts över till en sådan sjukvårdsinrättning som avses i 6 § första stycket lagen om rättspsykiatrisk vård för frivillig psykiatrisk vård, tillämpas föreskrifterna i 18–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt bestämmelsen i 8 § andra stycket lagen om rättspsykiatrisk vård om befogenhet för Statens institutionsstyrelse att besluta om särskilda restriktioner.

10 § Polismyndigheten ska på begäran av den som förestår vården vid ett särskilt ungdomshem lämna hjälp för att söka efter och hämta tillbaka den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem om denne har avvikit.

Kriminalvården ska på begäran av den som förestår vården vid ett sådant hem lämna hjälp med transport vid förflyttning av den intagne.

En begäran enligt första eller andra stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter som anges i 10 och 10 a §§ polislagen (1984:387) eller, om det gäller en transport som utförs av Kriminalvården, 4 kap. 4 § och 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

11 § Kriminalvården ska vid en transport enligt 10 § tillämpa följande bestämmelser i häkteslagen (2010:611).

- 4 kap. 4 § om kroppsvisitation,
- 4 kap. 10 § första stycket om användning av fängsel, och
- 8 kap. 2 a § om möjligheten att i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten.

Den intagne får tas i förvar, om det är nödvändigt för att en transport enligt 10 § ska kunna genomföras.

12 § Den som begär hjälp enligt 10 § ska lämna Polismyndigheten eller Kriminalvården de uppgifter om den intagne som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

13 § Om den intagne avtjänar fängelse för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, ska målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om följande:

1. vid vilket särskilt ungdomshem den dömda befinner sig,
2. när den dömda frigges,
3. om den dömda förflyttas,
4. om den dömda vistas utanför det särskilda ungdomshemmet, och
5. om den dömda rymmer.

Underrättelse om en planerad vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet behöver inte lämnas, när en underrättelse på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig. Detsamma gäller när en underrättelse på goda grunder kan antas allvarligt äventyra den dömdes egen säkerhet.

Underrättelse till målsägande om frigivning ska lämnas i lämplig tid före frigivningen. I andra fall ska underrättelsen lämnas så tidigt som möjligt. Underrättelsen ska utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Underrättelsen ska innehålla information om de regler som gäller för meddelande av kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.

4 kap. Villkorlig frigivning

Sid 141(1124)

1 § När en intagen under arton år friges villkorligt ska han eller hon ställas under övervakning.

2 § Om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning får den skjutas upp enligt vad som framgår av 26 kap. 7 § brottsbalken. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömden under verkställigheten på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen fattas av Statens institutionsstyrelse i de fall den dömden avtjänar fängelsestraffet vid ett särskilt ungdomshem.

5 kap. Övriga bestämmelser

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om verkställighet som sker enligt denna lag.

2 § Beslut enligt denna lag fattas av Kriminalvården om inte annat följer av 3 §.

3 § Beslut enligt denna lag fattas av Statens institutionsstyrelse om verkställigheten sker vid ett särskilt ungdomshem.

4 § Besluten i 2 och 3 §§ gäller omedelbart, om inte något annat beslutas.

Besluten i första stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol inom vars domkrets den institution är belägen som den intagne var inskriven vid när det beslut som överklagas fattades.

Det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

5 § Statens institutionsstyrelse ska lämna de uppgifter som behövs till Kriminalvården om en intagen som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.
 3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande vid verkställighet av sluten ungdomsvård.

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740) Sid 143(1124)

Härigenom föreskrivs att 30 kap. 6 § och 51 kap. 25 § rättegångsbalken (1942:740) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 kap.

6 §¹

Har den tilltalade erkänt gärningen och bestäms brottspåföljden till annat än fängelse eller *sluten ungdomsvård* eller till fängelse i högst sex månader, får domen utfärdas i förenklad form. Dom, varigenom högre rätt fastställer lägre rätts dom, får också utfärdas i förenklad form

Har den tilltalade erkänt gärningen och bestäms brottspåföljden till annat än fängelse eller till fängelse i högst sex månader, får domen utfärdas i förenklad form. Dom, varigenom högre rätt fastställer lägre rätts dom, får också utfärdas i förenklad form

Förs i målet talan om enskilt anspråk i anledning av brott, gäller vad som sägs i första stycket första meningen endast om den tilltalade medger anspråket eller om rätten finner saken vara uppenbar.

51 kap.

25 §²

Om endast den tilltalade har överklagat tingsrättens dom eller om åklagaren har överklagat domen till den tilltalades fördel får hovrätten inte döma till en påföljd som är att anse som svårare eller mer ingripande för den tilltalade än den som tingsrätten dömt till. Hovrätten får dock överlämna den tilltalade till särskild vård enligt 31 eller 32 kap. brottsbalken eller, om tingsrätten beslutat om sådan vård, döma till annan påföljd.

Vid tillämpningen av första stycket ska sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken jämföras med fängelse.

¹ Senaste lydelse 1998:605.

² Senaste lydelse 2022:1082.

Första stycket gäller inte om

Sid 144(1124)

1. tingsrätten har förenat en villkorlig dom eller en skyddstillsyn med en föreskrift som förutsätter samtycke och den tilltalade inte längre samtycker till föreskriften,

2. tingsrätten har bestämt påföljden till skyddstillsyn och den tilltalade har misskött skyddstillsynen på ett sådant sätt att det finns förutsättningar enligt 28 kap. 8 § brottsbalken att undanröja den, eller

3. det kommer fram utredning som innebär att det enligt 58 kap. 3 § första stycket 3 finns förutsättningar för resning i fråga om påföljd.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

1.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Sid 145(1124)

Härigenom föreskrivs att 30 kap. 5 § och 32 kap. 5 § brottsbalken (1962:700) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 kap.

5 §¹

För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl. *Att rätten då i första hand ska bestämma påföljden till sluten ungdomsvård i stället för fängelse framgår av 32 kap.*

För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl.

32 kap.

5 §²

Har någon begått brott innan han eller hon fyllt arton år och finner rätten med tillämpning av 30 kap. att påföljden bör bestämmas till fängelse, *skall den i stället bestämma påföljden till sluten ungdomsvård under viss tid. Detta gäller dock inte om det, med hänsyn till den tilltalades ålder vid lagföringen eller annan omständlighet, finns särskilda skäl däremot.*

Rätten får bestämma tiden för sluten ungdomsvård till lägst fjorton dagar och högst fyra år.

Bestämmelser om verkställighet finns i lagen (1998:603) om

Om någon har begått brott innan han eller hon fyllt arton år och finner rätten med tillämpning av 30 kap. att påföljden bör bestämmas till fängelse, får rätten, om det finns synnerliga skäl hänförliga till den tilltalades ålder eller andra personliga förhållanden, besluta att fängelsestraffet, fram till tidpunkten för villkorlig frigivning, ska verkställas vid ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

¹ Senaste lydelse 2021:1103.

² Senaste lydelse 2006:891.

verkställighet av sluten ungdomsvård.

Bestämmelser om verkställighet finns i ^{Sid 146(1124)}*fängelselagen för unga* (2027:000).

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Om någon har begått brott både före och efter ikraftträdandet och ska dömas till gemensam påföljd får sluten ungdomsvård användas vid tillämpning av 30 kap. 5 § brottsbalken.

1.4 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

Sid 147(1124)

Härigenom föreskrivs att 102 kap. 20 § och 106 kap. 16 § socialförsäkringsbalken (2010:110) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

102 kap.

20 §¹

När den bidragsgrundande inkomsten och reduceringsinkomsten beräknas ska den handläggande myndigheten bortse från sådan förändring i utbetalning av aktivitetsersättning, sjukersättning, pensionsförmåner, äldreomsorgsstöd och livränta som föranleds av att den försäkrade

- är häktad,
- är intagen i kriminalvårdsanstalt,
- är intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av *sluten ungdomsvård*, eller
- är intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av *fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken*, eller

– på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan vistas i ett sådant familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende som avses i socialtjänstlagen (2001:453).

106 kap.

16 §²

Sjukersättning och aktivitetsersättning lämnas inte för tid efter det att den försäkrade sextio dagar i följd varit frihetsberövad på grund av att han eller hon är

1. häktad eller intagen i anstalt, eller

2. intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med sär-

Sjukersättning och aktivitetsersättning lämnas inte för tid efter det att den försäkrade sextio dagar i följd varit frihetsberövad på grund av att han eller hon är

1. häktad eller intagen i anstalt, eller

2. intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med sär-

¹ Senaste lydelse 2015:983.

² Senaste lydelse 2010:110.

skilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av *sluten ungdomsvård*. skilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av ^{Sid 148(1124)}*fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken*.

Förmåner lämnas dock åter från och med den trettionde dagen före frigivningen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar Sid 149(1124)

Häri genom föreskrivs att 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärder som endast avser måls beredande,
2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,

3. vid beslut som endast avser rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende, och

4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, får utföras av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om en uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller någon annan skatteförfattning

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 och 6 a §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 och 6 a §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om

¹ Senaste lydelse 2020:350.

vård i enskildhet enligt 15 d § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet enligt 34 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 34 b § samma lag, *mål om vård vid en låsbar enhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård, mål om vård i enskildhet enligt 14 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag*, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt strafftidslagen (2018:1251), mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål om preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

^{Sid 150(1124)}
vård i enskildhet enligt 15 d § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet enligt 34 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 34 b § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt strafftidslagen (2018:1251), mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

5. mål enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, ^{Sid 151(1124)} lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt, och

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

1.6 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Sid 152/1624

Härigenom föreskrivs att 7, 12, 19, 21, 24 och 26 §§ passlagen (1978:302) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Passansökan ska avslås, om

1. bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,

2. ansökan avser pass för barn under arton år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass,

3. sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,

4. sökanden är föremål för ett beslut om övervakningsåtgärder enligt 2 kap. 1 § lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

5. sökanden är föremål för en uppföljningsförklaring som avser en övervakningsåtgärd enligt 3 kap. 3 § 3–5 lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

6. sökanden är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet,

7. sökanden genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

8. sökanden avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och sökanden inte har villkorligt frigivits,

¹ Senaste lydelse 2015:486.

9. sökanden genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

10. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, eller

11. sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma bestämmelser.

9. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, eller

10. sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma bestämmelser.

12 §²

Passmyndigheten ska återkalla ett gällande pass, om

1. passinnehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap,

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. en passinnehavare, som är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

5. passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigetts,

6. passinnehavaren genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

7. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild

6. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild

² Senaste lydelse 2020:351.

utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

8. det fanns hinder mot att bevilja passansökan enligt 7 § vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

9. någon annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet, eller

10. passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag.

Ett särskilt pass ska dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns.

Vad som sägs i första stycket 2 ska inte gälla i det fall pass har utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

Vad som sägs i första stycket 10 ska inte gälla i det fall pass har utfärdats enligt 7 a § andra stycket eller 11 §.

utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

7. det fanns hinder mot att bevilja passansökan enligt 7 § vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

8. någon annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet, eller

9. passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag.

19 §³

Passtillstånd fordras för den som

1. avtjänar fängelsestraff och inte är villkorligt frigiven, *eller genomgår sluten ungdomsvård, utom när straffet eller vården är en månad eller kortare tid*, eller

2. står under övervakning efter dom på skyddstillsyn eller efter villkorlig frigivning från fängelse

21 §⁴

En fråga om passtillstånd för den som avtjänar fängelsestraff enligt 19 § 1 eller står under över-

En fråga om passtillstånd för den som avtjänar fängelsestraff enligt 19 § 1 eller står under över-

³ Senaste lydelse 2005:655.

⁴ Senaste lydelse 2005:974.

vakning enligt 19 § 2 prövas av Kriminalvården. Myndigheten får hänskjuta ärendet till övervakningsnämnd för avgörande. Ärendet *skall* alltid hänskjutas, om Kriminalvården finner att tillstånd inte bör meddelas. Ärenden som gäller den som avtjänar fängelsestraff *skall* hänskjutas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde den kriminalvårdsanstalt där den intagne är inskriven är belägen. Ärenden som gäller den som står under övervakning *skall* hänskjutas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den övervakade är inskriven är beläget. *En fråga om passtillstånd för den som genomgår slutna ungdomsvård enligt 19 § 1 prövas av Statens institutionsstyrelse.*

Passtillstånd *skall* vägras, om det skäligen kan antas att den dömda skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med en utlandsresa, att han eller hon genom att resa utomlands skulle söka undandra sig fortsatt verkställighet av den ådömda påföljden eller att resan annars skulle motverka hans eller hennes anpassning i samhället.

vakning enligt 19 § 2 prövas av Kriminalvården. Myndigheten får hänskjuta ärendet till övervakningsnämnd för avgörande. Ärendet *ska* alltid hänskjutas, om Kriminalvården finner att tillstånd inte bör meddelas. Ärenden som gäller den som avtjänar fängelsestraff *ska* hänskjutas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde den kriminalvårdsanstalt där den intagne är inskriven är belägen. Ärenden som gäller den som står under övervakning *ska* hänskjutas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den övervakade är inskriven är beläget.

Passtillstånd *ska* vägras, om det skäligen kan antas att den dömda skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med en utlandsresa, att han eller hon genom att resa utomlands skulle söka undandra sig fortsatt verkställighet av den ådömda påföljden eller att resan annars skulle motverka hans eller hennes anpassning i samhället

24 §⁵

Sid 156(1124)

Om en passinnehavare avtjänar fängelsestraff som anges i 19 § 1, eller står under övervakning enligt 19 § 2 och skulle passstillstånd ha vägrats enligt 21 § andra stycket, kan övervakningsnämnden besluta att framställning *skall* göras hos passmyndigheten om att passet *skall* återkallas. *Om en passinnehavare genomgår sluten ungdomsvård enligt 19 § 1 och skulle passstillstånd ha vägrats enligt 21 § andra stycket, kan Statens institutionsstyrelse göra en motsvarande framställning.*

Om en passinnehavare bereds vård som anges i 20 § och om det med hänsyn till ändamålet med vården är olämpligt att han eller hon har pass, kan Socialstyrelsen besluta att en framställning *skall* göras hos passmyndigheten om att passet *skall* återkallas.

Om en passinnehavare avtjänar fängelsestraff som anges i 19 § 1, eller står under övervakning enligt 19 § 2 och skulle passstillstånd ha vägrats enligt 21 § andra stycket, kan övervakningsnämnden besluta att framställning *ska* göras hos passmyndigheten om att passet *ska* återkallas.

Om en passinnehavare bereds vård som anges i 20 § och om det med hänsyn till ändamålet med vården är olämpligt att han eller hon har pass, kan Socialstyrelsen besluta att en framställning *ska* göras hos passmyndigheten om att passet *ska* återkallas.

26 §⁶

Om en passmyndighet får kännedom om att ett pass har utfärdats i strid mot bestämmelserna om passstillstånd, *skall* den omedelbart anmäla detta till *myndighet som anges i 24 §*, om passinnehavaren fortfarande avtjänar fängelsestraff *eller genomgår sluten ungdomsvård*, står under övervakning eller bereds sjukvård som avses i nämnda paragraf.

Om en passmyndighet får kännedom om att ett pass har utfärdats i strid mot bestämmelserna om passstillstånd, *ska* den omedelbart anmäla detta till *övervakningsnämnden*, om passinnehavaren fortfarande avtjänar fängelsestraff, står under övervakning eller bereds sjukvård som avses i nämnda paragraf.

⁵ Senaste lydelse 2005:655.

⁶ Senaste lydelse 2005:655.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

1.7 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Sida 158(1124)

Härigenom föreskrivs att 29 a § polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 a §¹

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får överlämna till Kriminalvården att transportera någon som är berövad friheten. Vid en sådan transport tillämpas följande bestämmelser i häkteslagen (2010:611):

- 4 kap. 4 § om kroppsvisitation,
- 4 kap. 10 § första stycket om användning av fängsel, och
- 8 kap. 2 a § om möjligheten att i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten

Om det behövs för planeringen och genomförandet av transporten, ska Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, utan hinder av sekretess, lämna Kriminalvården de uppgifter som avses i 45 b § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, 43 b § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, 47 b § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, 27 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, 20 b § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård eller 10 kap. 19 c § utlänningslagen (2005:716).

Om det behövs för planeringen och genomförandet av transporten, ska Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, utan hinder av sekretess, lämna Kriminalvården de uppgifter som avses i 45 b § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, 43 b § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, 47 b § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, 27 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, 3 kap. 12 § fängelselagen för unga (2027:000) eller 10 kap. 19 c § utlänningslagen (2005:716). eller 10 kap. 19 c § utlänningslagen (2005:716).

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

¹ Senaste lydelse 2017:137.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ^{Sid 159(1124)}

Häri genom föreskrivs att 3 och 22 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Vård *skall* också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Vård skall också beslutas om den som dömts till sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatt vård för att inte löpa sådan risk som avses i första stycket.

Vård *ska* också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

22 §²

Om det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § kommer att behöva beredas vård enligt denna lag om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare, får socialnämnden besluta

1. att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett, eller

2. att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten.

När ett sådant beslut meddelas, ska en särskild behandlingsplan finnas.

¹ Senaste lydelse 2006:896.

² Senaste lydelse 2022:664.

Bestämmelserna i 13 § andra stycket, 13 a § första stycket samt 21 § första stycket första meningen och andra och fjärde styckena gäller i tillämpliga delar också i fråga om beslut enligt första stycket. Prövning enligt 13 § andra stycket av om ett sådant beslut ska upphöra att gälla ska ske första gången inom sex månader från dagen för nämndens beslut.

Första stycket är också tillämpligt om den som är under 20 år och som dömts till *sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken* vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatta insatser för att hindra ett sådant beteende som avses i första stycket.

Sid 160(1124)
Första stycket är också tillämpligt om den som är under 20 år och som dömts till *fängelse* vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatta insatser för att hindra ett sådant beteende som avses i första stycket.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård Sid 161(1124)

Härigenom föreskrivs att 1, 5, 8, 11, 15 och 29 §§ lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Föreskrifter om psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande och annat tvång i andra fall än som avses i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (rättspsykiatrisk vård) ges i denna lag.

Lagen gäller den som

1. efter beslut av domstol *skall* ges rättspsykiatrisk vård,

2. är anhållen, häktad eller intagen på en enhet för rättspsykiatrisk undersökning,

3. är intagen i eller *skall* förpassas till kriminalvårdsanstalt eller

4. är intagen i eller *skall* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *sluten ungdomsvård* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.

Lagen gäller den som

1. efter beslut av domstol *ska* ges rättspsykiatrisk vård,

2. är anhållen, häktad eller intagen på en enhet för rättspsykiatrisk undersökning,

3. är intagen i eller *ska* förpassas till kriminalvårdsanstalt eller

4. är intagen i eller *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.

5 §²

Beslut om intagning för rättspsykiatrisk vård enligt 4 § första stycket fattas av en chefsöverläkare vid en sjukvårdsinrättning eller enhet som avses i 6 §. För ett sådant beslut krävs att ett vårdintyg har utfärdats av någon annan läkare. Beträffande vårdintyg, undersökning för vårdintyg samt fastspänning, avskiljande och behandling gäller därvid bestämmelserna i 4 §, 5 §, 6 a § och 6 b § första stycket andra meningen lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård i tillämpliga delar.

En fråga om intagning för rättspsykiatrisk vård enligt 4 § första

En fråga om intagning för rättspsykiatrisk vård enligt 4 § första

¹ Senast lydelse 2006:897.

² Senaste lydelse 2006:687.

stycket *skall* avgöras skyndsamt efter undersökning av patienten.

Om rätten har fattat beslut om rättspsykiatrisk undersökning och den misstänkte har tagits in på undersökningsenheten, krävs inte något vårdintyg för beslut om rättspsykiatrisk vård. Detsamma gäller den som är anhållen, häktad, intagen i eller *skall* förpassas till kriminalvårdsanstalt eller som är intagen i eller *skall* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *sluten ungdomsvård* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken och som förts till en sådan sjukvårdsinrättning som avses i 6 § första stycket för frivillig psykiatrisk vård.

stycket *ska* avgöras ^{Sid 163(1124)}skyndsamt efter undersökning av patienten.

Om rätten har fattat beslut om rättspsykiatrisk undersökning och den misstänkte har tagits in på undersökningsenheten, krävs inte något vårdintyg för beslut om rättspsykiatrisk vård. Detsamma gäller den som är anhållen, häktad, intagen i eller *ska* förpassas till kriminalvårdsanstalt eller som är intagen i eller *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken och som förts till en sådan sjukvårdsinrättning som avses i 6 § första stycket för frivillig psykiatrisk vård.

8 §³

Vid sluten rättspsykiatrisk vård enligt denna lag gäller, om inte annat anges i 8 a §, i tillämpliga delar bestämmelserna i 18–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

I fråga om den som är anhållen, häktad eller intagen i eller ska förpassas till kriminalvårdsanstalt får Kriminalvården i särskilda fall, om det behövs från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, att ta emot besök eller att stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation. I fråga om den som är intagen i eller ska förpassas till ett särskilt ungdoms-

I fråga om den som är anhållen, häktad eller intagen i eller ska förpassas till kriminalvårdsanstalt får Kriminalvården i särskilda fall, om det behövs från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, att ta emot besök eller att stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation. I fråga om den som är intagen i eller ska förpassas till ett särskilt ungdoms-

³ Senaste lydelse 2022:669.

hem till följd av en dom på *sluten ungdomsvård* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken får Statens institutionsstyrelse fatta motsvarande beslut. Försändelser som avses i 3 kap. 6 § häkteslagen (2010:611) från den som är häktad eller anhållen, försändelser som avses i 7 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) från den som är intagen liksom brev som avses i 19 § andra stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska dock alltid vidarebefordras utan föregående granskning.

I fråga om den som ges rättspsykiatrisk vård efter beslut av domstol eller som är intagen i kriminalvårdsanstalt får regeringen i särskilda fall, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att denne under vistelsen på sjukvårdsinrättningen medverkar till terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666), besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, ta emot besök eller stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation.

hem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken får Statens institutionsstyrelse fatta motsvarande beslut. Försändelser som avses i 3 kap. 6 § häkteslagen (2010:611) från den som är häktad eller anhållen, försändelser som avses i 7 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) från den som är intagen liksom brev som avses i 19 § andra stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska dock alltid vidarebefordras utan föregående granskning.

11 §⁴

Den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *sluten ungdomsvård* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken och som ges rättspsykiatrisk vård får ges tillstånd att under en viss del av vårdtiden vistas utanför sjukvårdsinrättningens område. Tillståndet får ges för ett visst tillfälle eller för vissa återkommande tillfällen. Tillstånd får ges endast under för-

Den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken och som ges rättspsykiatrisk vård får ges tillstånd att under en viss del av vårdtiden vistas utanför sjukvårdsinrättningens område. Tillståndet får ges för ett visst tillfälle eller för vissa återkommande tillfällen. Tillstånd får ges endast under förutsättning att

⁴ Senaste lydelse 2008:416.

utsättning att det står i överens- det står i överens^{Sid 164(1124)}stäm-
stäm- melse med vårdplanen. melse med
stäm- vårdplanen.
melse vårdplanen.

Ett tillstånd enligt första stycket får förenas med sådana villkor som anges i 26 § tredje stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

15 §⁵

I fråga om den som ges rättspsykiatrisk vård enligt 4 § ska chefsöverläkaren genast besluta att vården ska upphöra när det inte längre finns förutsättningar för sådan vård. Chefsöverläkaren ska fortlopande överväga frågan om den rättspsykiatriska vårdens upphörande.

Rättspsykiatrisk vård enligt första stycket ska upphöra senast

1. för den som är anhållen eller häktad, när beslutet om frihetsberövande upphört att gälla,

2. för den som är intagen med stöd av 10 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning, när han eller hon inte längre får hållas kvar på undersökningsenheten,

3. för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt, när frigivning sker,

4. för den som är intagen i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *sluten ungdomsvård* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken, *vid verkställighetens slut*.

4. för den som är intagen i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken, *när frigivning sker*.

29 §⁶

Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är chefsöverläkaren skyldig att till *kriminalvården* lämna ut uppgift om en patient som efter den rättspsykiatriska vårdens upphörande *skall* förpassas till häkte eller kriminalvårdsanstalt, om uppgiften behövs inom kriminalvården.

Motsvarande skyldighet att lämna uppgifter gäller för chefsöverläkaren i förhållande till Statens institutionsstyrelse beträff-

Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är chefsöverläkaren skyldig att till *Kriminalvården* lämna ut uppgift om en patient som efter den rättspsykiatriska vårdens upphörande *ska* förpassas till häkte eller kriminalvårdsanstalt, om uppgiften behövs inom kriminalvården.

Motsvarande skyldighet att lämna uppgifter gäller för chefsöverläkaren i förhållande till Statens institutionsstyrelse beträff-

⁵ Senaste lydelse 2008:416.

⁶ Senaste lydelse 2006:897.

ande den som efter den rättspsykiatriska vårdens upphörande *skall* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *sluten ungdomsvård* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.

ande den som efter den rättspsykiatriska vårdens upphörande *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.

Sid 165⁽¹¹²⁴⁾

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Sid 166 (1124)

Härigenom föreskrivs att 17 § lagen (1998:620) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §¹

Utöver vad som följer av 16 § ska uppgifter om

1. fängelse- eller förvandlingsstraff för böter gallras tio år efter frigivningen,

2. fängelsestraff som ska anses helt verkställt genom tidigare frihetsberövande eller från vilket någon genom beslut om nåd helt har befriats gallras tio år efter domen eller beslutet,

3. fängelsestraff som har fallit bort enligt 35 kap. 8 eller 9 § brottsbalken eller förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt 18 eller 21 § bötesverkställighetslagen (1979:189) gallras fem år efter det att straffet föll bort,

4. skyddstillsyn eller villkorlig dom gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

5. *sluten ungdomsvård gallras tio år efter det att påföljden helt verkställts,*

6. ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

7. överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras

5. ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

6. överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras

¹ Senaste lydelse 2020:619.

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

8. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

9. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

10. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

11. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras

a. tio år efter beslutet, eller

b. tre år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet,

12. beslut om kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder gallras tio år efter beslutet, och

13. beslut om tillträdesförbud gallras fem år efter beslutet.

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

7. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

8. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

9. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

10. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras

a. tio år efter beslutet, eller

b. tre år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet,

11. beslut om kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder gallras tio år efter beslutet, och

12. beslut om tillträdesförbud gallras fem år efter beslutet.

Sid 167 (1124)

Sid 168(1124)

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Sid 169(1124)

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Den som har avtjänat fängelsestraff, *sluten ungdomsvård* eller förvandlingsstraff för böter har rätt till ersättning, om det efter överklagande eller anlitande av särskilt rättsmedel meddelas frikännande dom eller döms ut en mindre ingripande påföljd eller om den dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs utan beslut om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter beslut av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har varit intagen för rättspsykiatrisk vård.

Den som har avtjänat fängelsestraff, eller förvandlingsstraff för böter har rätt till ersättning, om det efter överklagande eller anlitande av särskilt rättsmedel meddelas frikännande dom eller döms ut en mindre ingripande påföljd eller om den dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs utan beslut om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter beslut av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har varit intagen för rättspsykiatrisk vård.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande *sluten ungdomsvård*.

¹ Senaste lydelse 1998:714.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister

Sid 170(4124)

Härigenom föreskrivs i frågan om lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister

dels att 9 a § ska upphöra att gälla,

dels att 8 och 10 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

För varje person som har överlämnats till rättspsykiatrisk vård, dömts till fängelse *eller sluten ungdomsvård* får uppgifter om vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård registreras.

För varje person som har överlämnats till rättspsykiatrisk vård eller dömts till fängelse får uppgifter om vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård registreras.

Uppgifter enligt första stycket får avse

1. tidpunkt när vården har påbörjats, avbrutits och upphört,
2. på vilka sjukvårdsinrättningar personen har vårdats, samt
3. vilka diagnoser som har ställts i samband med utskrivning.

10 §²

Socialstyrelsen, Kriminalvården respektive Statens institutionstyrelse *skall* lämna uppgifter enligt 6 § 7, 8 §, 9 § och 9 a § till det rättspsykiatriska forskningsregistret.

Socialstyrelsen, Kriminalvården respektive Statens institutionstyrelse *ska* lämna uppgifter enligt 6 § 7, 8 § och 9 § till det rättspsykiatriska forskningsregistret.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

¹ Senaste lydelse 2000:362.

² Senaste lydelse 2005:982.

1.13 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Sid 171(1124)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § Socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §¹

Socialnämnden ska

1. verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden,

2. i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga,

3. bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa,

4. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel,

5. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar bland barn och unga,

6. tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem,

7. med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling,

8. i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet,

9. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts, och

10. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan

10. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan

¹ Senaste lydelsen 2017:809.

finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört eller sedan verkställighet av *sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård* upphört.

finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet ^{Sid 173(1124)} *har upphört eller sedan verkställighet av fängelse enligt fängelselagen (2010:610) och fängelselagen för unga (2027:000) har upphört.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

1.14 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Sid 173(1124)

Härigenom föreskrivs att 23 kap. 6 a §, 26 kap. 7, 9 b och 15 §§ samt 35 kap. 10 b, 15 a och 20 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

6 a §¹

Sekretessen enligt 2 § första stycket, i fråga om specialpedagogisk insats, eller 2 § andra stycket hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sådan sekretess som avses i första stycket hindrar inte heller att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av verkställighetsplanen.

Sekretessen enligt 2 § första stycket, i fråga om specialpedagogisk insats, eller 2 § andra stycket hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan *för den som ska avtjäna fängelse enligt fängelselagen för unga* (2027:000) eller *ungdomsövervakning* enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sådan sekretess som avses i första stycket hindrar inte heller att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av *en verkställighetsplan efter dom på fängelse eller ungdomsövervakning*.

Sekretess enligt första och andra stycket hindrar inte att motsvarande uppgifter lämnas till Statens insti-

¹ Senaste lydelse 2020:620.

^{Sid 174(1124)}
*tutionsstyrelse om en dömd förhållar
 fängelse vid ett särskilt ungdoms-
 hem.*

26 kap.

7 §²

Sekretessen enligt 1 § gäller inte

1. beslut om omhändertagande av en enskild,
2. beslut om vård utan samtycke,
3. *beslut om sluten ungdoms-
vård,*

4. beslut i ärende om klagomål mot kommunal hälso- och sjukvård eller dess personal, eller

5. beslut i ärende enligt 8 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659).

3. beslut i ärende om klagomål mot kommunal hälso- och sjukvård eller dess personal, eller

4. beslut i ärende enligt 8 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659).

Sekretessen enligt 1 och 4 §§ gäller inte beslut i fråga om omhändertagande eller återlämnande av personakt.

9 b §³

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömd återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sådan sekretess som avses i första stycket hindrar inte heller att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan *för den som ska avtjäna fängelse enligt fängelselagen för unga (2027:000) eller ungdomsövervakning* enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömd återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sådan sekretess som avses i första stycket hindrar inte heller

² Senaste lydelse 2010:679.

³ Senaste lydelse 2020:620.

som omfattas av verkställighetsplanen.

att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av *en verkställighetsplan efter dom på fängelse eller ungdomsövervakning*.^{Sid 175(1124)}

Sekretess enligt första och andra stycket hindrar inte att motsvarande uppgifter lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

15 §⁴

Den tystnadsplikt som följer av 1 a, 5, 13 och 14 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 3, 4, 6 och 10 a §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om *sluten ungdomsvård*.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 3, 4, 6 och 10 a §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om *verkställighet av fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken*.

⁴ Senaste lydelse 2022:916.

35 kap.

Sid 176(1124)

10 b §⁵

Sekretessen enligt 1 § första stycket 1 hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt

Sekretessen enligt 1 § första stycket 1 hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan enligt *fängelselagen för unga* (2027:000) eller lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sekretess hindrar inte heller att sådana uppgifter som avses i första stycket lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

15 a §⁶

Sekretessen enligt 15 § första stycket hindrar inte att uppgift om den vars dom på ungdomsövervakning verkställs enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning lämnas av Kriminalvården till en enskild eller till en annan myndighet, om det behövs för att genomföra en verkställighetsplan enligt den lagen.

Sekretessen enligt 15 § första stycket hindrar inte att uppgift om den vars *dom på fängelse verkställs enligt fängelselagen för unga* (2027:000) eller dom på ungdomsövervakning verkställs enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning lämnas av Kriminalvården till en enskild eller till en annan myndighet, om det behövs för att genomföra en verkställighetsplan enligt den lagen.

Sekretess hindrar inte heller att sådana uppgifter som avses i första

⁵ Senaste lydelse 2020:620.

⁶ Senaste lydelse 2020:620.

stycket lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. ^{Sid:177(1124)}

20 §⁷

Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till

1. verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild,

2. ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård eller om vård av missbrukare utan samtycke inom socialtjänsten,

3. ärende om handräckning enligt lagstiftningen om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten eller enligt *lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård*, 3. ärende om handräckning enligt lagstiftningen om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten eller enligt *fängelselagen för unga (2027:000)*.

4. ärende som avses i 21 kap. föräldrabalken, eller

5. verksamhet som innefattar handräckning enligt smittskyddslagstiftningen eller annat bistånd åt smittskyddsläkare.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

⁷ Senaste lydelse 2014:633.

Sid 178(1124)

1.15 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

Härigenom föreskrivs beträffande fängelselagen (2010:610)

dels att 2 kap. 3 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

Denna lag innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. Bestämmelserna avser

- placering (2 kap.),
- sysselsättning och ersättning (3 kap.),
- fritid (4 kap.),
- personliga tillhörigheter (5 kap.),
- vistelse i gemensamhet och avskildhet (6 kap.),
- besök och andra kontakter (7 kap.),
- särskilda kontroll- och tvångsåtgärder (8 kap.),
- hälso- och sjukvård (9 kap.),
- permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (10 kap.),
- särskilda utslusningsåtgärder (11 kap.),
- varning och uppskjuten villkorlig frigivning (12 kap.), samt
- beslut och överklagande m.m. (13–15 kap.).

När denna lag tillämpas för den som inte har fyllt arton år ska den intagnes ålder särskilt beaktas. Särskilda bestämmelser om verkställighet av fängelse för den som inte har fyllt arton år finns i fängelselagen för unga (2027:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

¹ Senaste lydelse 2010:610.

1.16 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) Sid 179(1124)

Härigenom föreskrivs beträffande skollagen (2010:800)

dels att det ska införas två nya paragrafer, 24 kap. 10 a och b §§, av följande lydelse,

dels att det närmast före 24 kap. 10 § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning",

dels att det närmast före 24 kap. 10 a § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Utbildning för skolpliktiga intagna i kriminalvårdsanstalt",

dels att det närmast före 24 kap. 10 b § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Utbildning för icke skolpliktiga under arton år intagna i kriminalvårdsanstalt".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

10 a §

Under vistelse i kriminalvårdsanstalt ska skolpliktiga barn, som inte lämpligen kan fullgöra sin skolplikt på annat sätt, fullgöra den genom att delta i utbildning vid kriminalvårdsanstalten. För sådan utbildning ansvarar Kriminalvården.

Utbildningen ska motsvara den som erbjuds i grundskolan eller i förekommande fall anpassade grundskolan eller specialskolan. För sådan utbildning ska relevanta bestämmelser i skollagen tillämpas med de nödvändiga avvikelser som följer av att barnet vistas i en kriminalvårdsanstalt. Följande bestämmelser behöver dock inte tillämpas:

– bestämmelser om registerkontroll (2 kap. 31–33 §§), och

– bestämmelser om lokaler och utrustning (2 kap. 35 §).

10 b §

Den som inte längre är skolpliktig och vistas i en kriminalvårdsanstalt, inte har fyllt arton år och som inte lämpligen kan fullgöra skolgång på annat sätt ska genom Kriminalvårdens försorg ges möjlighet att delta i utbildning som motsvarar sådan utbildning som erbjuds i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan.

För sådan utbildning ska relevanta bestämmelser i skollagen tillämpas med de nödvändiga avvikelser som följer av att den unge vistas i kriminalvårdsanstalt. Följande bestämmelser behöver dock inte tillämpas:

- bestämmelser om registerkontroll (2 kap. 31–33 §§), och*
- bestämmelser om lokaler och utrustning (2 kap. 35 §).*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:96)^{Sid 181(1124)} om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § samt 3 kap. 12, 13 och 21 §§ lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §¹

Med en svensk dom på frihetsberövande påföljd avses i denna lag en dom eller ett slutligt beslut

1. som har meddelats av en svensk domstol,
2. som avser fängelse, överlämnande till rättspsykiatrisk vård *eller sluten ungdomsvård*, och
2. som avser fängelse *eller* överlämnande till rättspsykiatrisk vård, och
3. som har fått laga kraft.

3 kap.

12 §²

Om den frihetsberövande påföljden i den utländska domen behöver anpassas för att kunna verkställas i Sverige, ska Kriminalvården

1. besluta i fråga om påföljdens art eller längd, eller
2. överlämna åt Åklagarmyndigheten att göra en ansökan hos tingsrätten om att en ny påföljd ska bestämmas.

Beslut enligt första stycket 1 får meddelas endast om anpassningen av påföljden är av enklare slag.

En utländsk dom på frihetsberövande påföljd får, med hänsyn till dess art, endast anpassas till fängelse, överlämnande till rättspsykiatrisk vård *eller sluten ungdomsvård*.

En utländsk dom på frihetsberövande påföljd får, med hänsyn till dess art, endast anpassas till fängelse eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård.

¹ Senaste lydelse 2015:96.

² Senaste lydelse 2015:96.

En frihetsberövande påföljd som har anpassats enligt första stycket får inte bli strängare än den ursprungliga frihetsberövande påföljden.

13 §³

Beslut enligt 12 § första stycket 1 om påföljdens längd ska meddelas om påföljden är begränsad i tiden och

1. ska verkställas i Sverige som fängelse och dess längd överstiger arton år, eller

2. ska verkställas i Sverige som sluten ungdomsvård och dess längd överstiger fyra år.

I fall som avses i första stycket 1 ska påföljdens längd bestämmas till arton år. I fall som avses i första stycket 2 ska påföljdens längd bestämmas till fyra år.

Beslut enligt 12 § första stycket 1 om påföljdens längd ska meddelas om påföljden är begränsad i tiden och ska verkställas i Sverige som fängelse och dess längd överstiger arton år.

Påföljdens längd ska i fall som avses i första stycket bestämmas till arton år.

21 §⁴

Verkställighet i Sverige ska ske enligt vad som gäller vid verkställighet av fängelse, *sluten ungdomsvård* eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård, om inte annat följer av denna lag.

Verkställighet får ske även om påföljden är strängare än vad som enligt svensk lag hade kunnat följa på brottet eller brotten.

Verkställighet i Sverige ska ske enligt vad som gäller vid verkställighet av fängelse eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård, om inte annat följer av denna lag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande sluten ungdomsvård.

³ Senaste lydelse 2015:96.

⁴ Senaste lydelse 2018:1261.

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande Sid 183(1124)

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Om någon har dömts till fängelse på viss tid *eller till slutet ungdomsvård* och den dömde med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad i Sverige eller utomlands under en sammanhängande tid av minst 24 timmar, ska tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljden.

Om någon har dömts till fängelse på viss tid och den dömde med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad i Sverige eller utomlands under en sammanhängande tid av minst 24 timmar, ska tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljden.

Tillgodoräknande ska dock inte ske om

1. tiden för frihetsberövandet redan tillgodoräknats den dömde, eller

2. den dömde samtidigt avtjänat sådan frihetsberövande påföljd i annat mål.

Villkor som uppställts vid överförande av verkställighet från en annan stat till Sverige ska gälla vid tillämpning av denna paragraf.

3 §²

Om någon döms till fängelse på viss tid *eller till slutet ungdomsvård* och med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad på ett sätt som enligt 2 § ska tillgodoräknas som verkställighet av påföljd, får rätten be-

Om någon döms till fängelse på viss tid och med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad på ett sätt som enligt 2 § ska tillgodoräknas som verkställighet av påföljd, får rätten besluta att påföljden ska anses helt

¹ Senaste lydelse 2018:1251.

² Senaste lydelse 2020:621.

sluta att påföljden ska anses helt verkställd genom frihetsberövandet. En förutsättning för ett sådant beslut är att den tid som den utdömda påföljden överstiger frihetsberövandet med är ringa.

Om någon döms till böter, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning och med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad på ett sätt som enligt 2 § ska tillgodoräknas som verkställighet av påföljd, får rätten besluta att påföljden ska anses helt eller delvis verkställd genom frihetsberövandet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande slutna ungdomsvård.

1.19 Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251) Sid 185(1124)

Härigenom föreskrivs att 6–8 och 11 §§ strafftidslagen (2018:1251) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

Om en dömd inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart ska han eller hon utan dröjsmål föreläggas att senast en viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt där fängelsestraffet ska verkställas.

Om den dömd inte följer eller inte kan nås av ett föreläggande enligt första stycket eller om det finns risk för det, ska Polismyndigheten på begäran av Kriminalvården förpassa honom eller henne till ett häkte *eller* en kriminalvårdsanstalt.

Om det bedöms kunna ske utan risk för att den dömd undandrar sig verkställighet, får Polismyndigheten förelägga honom eller henne att inställa sig vid en kriminalvårdsanstalt i stället för att förpassa honom eller henne dit.

Om en dömd inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart ska han eller hon utan dröjsmål föreläggas att senast en viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt *eller det särskilda ungdomshem* där fängelsestraffet ska verkställas.

Om den dömd inte följer eller inte kan nås av ett föreläggande enligt första stycket eller om det finns risk för det, ska Polismyndigheten på begäran av Kriminalvården *eller Statens institutionsstyrelse* förpassa honom eller henne till ett häkte, en kriminalvårdsanstalt *eller till ett särskilt ungdomshem*.

Om det bedöms kunna ske utan risk för att den dömd undandrar sig verkställighet, får Polismyndigheten förelägga honom eller henne att inställa sig vid en kriminalvårdsanstalt *eller ett särskilt ungdomshem* i stället för att förpassa honom eller henne dit.

¹ Senaste lydelse 2018:1251.

7 §²

Sid 186(1124)

Kriminalvården får skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff

1. för domar eller beslut på fängelse i högst tre månader om syftet är att åstadkomma en jämnare beläggning i kriminalvårdsanstalterna,

2. i avvaktan på ett ställningstagande om överförande av verkställighet av en svensk dom eller ett svenskt beslut på fängelse till en annan stat, eller

3. i avvaktan på regeringens beslut i ett ärende om nåd.

I de fall som avses i första stycket 1 får verkställigheten skjutas upp under högst sex månader från den dag fängelsestraffet är verkställbart.

Om den som ska avtjäna fängelsestraff är under arton år får verkställigheten skjutas upp endast om det finns synnerliga skäl hänförliga till den unges person.

8 §³

Om en dömd är häktad, omhändertagen enligt 26 kap. 22 § eller 28 kap. 11 § brottsbalken eller intagen i kriminalvårdsanstalt för verkställighet i ett annat mål när fängelsestraffet är verkställbart, ska verkställigheten påbörjas omedelbart där han eller hon förvaras.

Om den dömd inte förvaras i kriminalvårdsanstalt när verkställigheten enligt första stycket påbörjas och inte heller samtidigt är häktad eller omhändertagen enligt 26 kap. 22 § eller 28 kap. 11 § brottsbalken i ett annat mål, ska han eller hon överföras till krimi-

Om en dömd är häktad, omhändertagen enligt 26 kap. 22 §, 28 kap. 11 § brottsbalken eller 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller intagen i kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem för verkställighet i ett annat mål när fängelsestraffet är verkställbart, ska verkställigheten påbörjas omedelbart där han eller hon förvaras.

Om den dömd inte förvaras i kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem när verkställigheten enligt första stycket påbörjas och inte heller samtidigt är häktad eller omhändertagen enligt 26 kap. 22 §, 28 kap. 11 § brottsbalken eller enligt 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, ska han eller hon överföras till krimi-

² Senaste lydelse 2018:1251.

³ Senaste lydelse 2022:933.

nalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet.

melser om vård av unga i ett annat mål, ska han eller hon överföras till kriminalvårdsanstalt eller till ett särskilt ungdomshem för fortsatt verkställighet.

11 §⁴

En dömd får förklara att han eller hon avstår från att överklaga eller fullfölja ett överklagande av en dom eller ett beslut i den del som avser fängelsestraff (nöjdförklaring).

En nöjdförklaring får lämnas inför Kriminalvården. Om en dömd inte är frihetsberövad får en nöjdförklaring också lämnas inför Polismyndigheten.

En nöjdförklaring får lämnas inför Kriminalvården. Om en dömd inte är frihetsberövad får en nöjdförklaring också lämnas inför Polismyndigheten. *Om den dömde är intagen vid ett särskilt ungdomshem får en nöjdförklaring även tas emot av en tjänsteman vid ungdomshemmet som har förordnats att ta emot en sådan förklaring.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

⁴ Senaste lydelse 2018:1251.

1.20 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Sid 188(1124)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 7 och 8 §§ lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

7 §¹

Personuppgifter som kan antas ha samband med sådan brottslig verksamhet som anges i 3 kap. 2 § första stycket 1 får, om de behandlas i ett ärende, inte behandlas längre än ett år efter det att ärendet avslutades.

Om personuppgifterna inte behandlas i ett ärende får de inte behandlas längre än tre år efter utgången av det kalenderår då registreringen avseende personen gjordes. Personuppgifter som kan antas ha samband med brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer får inte behandlas längre än fem år efter utgången av det kalenderår då registreringen gjordes. Om en ny registrering beträffande personens anknytning till brottslig verksamhet görs före utgången av de tidsfristerna, får de personuppgifter som redan finns om personen fortsätta att behandlas så länge någon av uppgifterna får behandlas.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår *sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård* med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket.

¹ Senaste lydelse 2018:1693.

8 §²

Sid 189(1124)

Personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får inte behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då den senaste registreringen avseende personen gjordes.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår *sluten ungdomsvård* eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande *sluten ungdomsvård*.

² Senaste lydelse 2018:1693.

1.21 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Sid 180/4124

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 8 och 9 §§ lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

8 §¹

Personuppgifter som kan antas ha samband med sådan brottslig verksamhet som anges i 3 kap. 2 § första stycket 1 får, om de behandlas i ett ärende, inte behandlas längre än ett år efter det att ärendet avslutades.

Om personuppgifterna inte behandlas i ett ärende får de inte behandlas längre än tre år efter utgången av det kalenderår då registreringen avseende personen gjordes. Personuppgifter som kan antas ha samband med brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer får inte behandlas längre än fem år efter utgången av det kalenderår då registreringen gjordes. Om en ny registrering beträffande personens anknytning till brottslig verksamhet görs före utgången av de tidsfristerna, får de uppgifter som redan finns om personen fortsätta att behandlas så länge någon av uppgifterna får behandlas.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår *sluten ungdomsvård* eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket.

¹ Senaste lydelse 2018:1694.

9 §²

Sid 191(1124)

Personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får inte behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då den senaste registreringen avseende personen gjordes.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår *sluten ungdomsvård* eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande *sluten ungdomsvård*.

² Senaste lydelse 2018:1694.

Sid 192(1124)

2 Utredningens uppdrag och arbete

Sid 193(1124)

2.1 Utredningsuppdraget

Den 3 november 2021 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år och föreslå lämpliga förändringar.¹ Utgångspunkten för översynen är behovet av en ordning som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som säkerställer en trygg och säker miljö. I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas. Översynen ska genomföras av ett ungdoms- och barnrättsperspektiv och förslagen ska säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Femton experter och sakkunniga förordnades att bistå den särskilda utredaren (se det inledande missivet).

2.2 Definition av barn

Utredningens uppdrag handlar främst om verkställigheten av frihetsberövande påföljder för barn och unga som har begått brott när de var mellan 15 och 17 år. Eftersom straffet kan komma att verkställas efter att barnet fyllt 18 år kommer regleringen dock ta sikte på barn under 18 år, men också på äldre personer, i åldersgruppen 18 och möjligen upp till 25 år. I betänkandet används ”barn” för att markera att personer som inte har fyllt 18 år avses. När såväl barn under 18 år som

¹ Dir. 2021:99, se bilaga 1.

unga över 18 år avses hänvisas till den gruppen som ”^{Sid 194(1124)}barn och unga”. Avsikten är att på så vis vara tydliga med att barnkonventionens definition av barn är varje människa under 18 års ålder, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet (artikel 1 barnkonventionen). Samtidigt behandlar betänkande också en grupp som inte är barn men som kan beskrivas som unga.

2.3 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits i enlighet med sedvanliga metoder för utredningsarbete. Sammanlagt har fjorton sammanträden hållits med expertgruppen. Genom expertgruppen har information löpande utbytt med de myndigheter som varit representerade i expertgruppen. Utredningen har även haft flera kontakter med företrädare för olika myndigheter, däribland generaldirektören för SiS, Institutet för mänskliga rättigheter, Flerbrottsutredningen (Ju 2021:08), Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (Ju 2022:10) samt med den utredare som har haft i uppdrag att utreda vissa särskilda befogenheter vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem (S2022:C).² Samråd har även skett med andra delar av civilsamhället, t.ex. med företrädare för Unicef och Bris.

En naturlig utgångspunkt för övervägandena har varit de åtaganden Sverige har enligt internationella överenskommelser, särskilt barnkonventionen. Jämförelser har gjorts med hur man hanterar unga lagöverträdare i de nordiska grannländerna i syfte att bl.a. kunna belysa de erfarenheter som kan dras av dessa länders erfarenheter.

Den särskilda utredaren, utredningssekreteraren och samtliga experter och sakkunniga har bjudits in att delta i studiebesök vid Norrtäljeanstalten samt Bärby ungdomshem den 10 juni 2022. Vidare har utredningen vid expertgruppsmöte den 23 september 2022 fått en redogörelse om ungdomspåföljden ungdomsövervakning av Håkan Zandén, Maria Svantesson och Gunilla Hansson som ansvarat för införandet av påföljden inom Kriminalvården.

Slutligen bör även nämnas att utredningssekreteraren tillsammans med Catrine Kaunitz, projektledare vid SiS och expert i utredningen sedan den 25 januari 2023, har genomfört intervjuer med totalt 13 ungdomar som vid tiden för intervjuerna avtjänade sluten ungdomsvård

² Se Ds 2023:20.

vid ungdomshemmen Fagared, Råby och Johannisberg. En sammanfattning av hur intervjuerna gick till och vad de unga berättade finns i kapitel 6. Sid 195(1124)

2.4 Betänkandets disposition

Utredningens lagförslag finns i betänkandets första kapitel, dvs. i *kapitel 1*. I *kapitel 2* (detta kapitel) redogörs för kommitténs uppdrag och arbete.

I *kapitel 3* finns en kort beskrivning av gällande svensk rätt. Beskrivningen har den omfattning som utredningen har bedömt relevant för att överväganden och analyser ska bli enkla att följa och förstå. Redogörelsen gör inte anspråk på att vara fullständig.

I *kapitel 4* redovisas förhållandena i övriga nordiska länder.

I *kapitel 5* finns en redovisning av vissa rättigheter som tillkommer barn enligt barnkonventionen och som bedömts ha särskild betydelse för utredningens överväganden.

Kapitel 6 innehåller en redogörelse av vissa särskilda frågor av betydelse för unga lagöverträdare. I kapitlet finns även en sammanfattning av de samtal som har hållits med barn och unga med erfarenhet av sluten ungdomsvård.

I *kapitel 7* redovisas de bestämmelser som omgärdar verkställigheten av sluten ungdomsvård samt även en redogörelse för SiS säkerhetsprojekt.

Kapitel 8 innehåller en motsvarande redogörelse för verkställighetsbestämmelser för verkställigheten i anstalt och i frihet. Där finns även en redogörelse för Kriminalvårdens projekt med ungdomsavdelningar.

I *kapitel 9* redovisas utredningens utgångspunkter för en reform.

Kapitel 10 innehåller överväganden om vilken myndighet som ska ansvara för verkställigheten av frihetsberövande påföljder för barn och unga.

I *kapitel 11* redovisas en ny reglering för verkställighet av frihetsberövande påföljder för barn och unga.

Kapitel 12 innehåller ett alternativt förslag till det som utredningen lämnar för det fall sluten ungdomsvård ska finnas kvar med SiS som huvudman. I kapitlet redovisas även utredningens alternativa författningsändringar om sluten ungdomsvård behålls som påföljd.

I *kapitel 13* redovisas konsekvenserna av utredningens förslag.

Kapitel 14 innehåller utredningens överväganden i fråga om lagstiftningens ikraftträdande och behovet av övergångsbestämmelser.

Författningskommentaren finns i *kapitel 15*.

Betänkandet avslutas med ett särskilt yttrande och de tre bilagor som fogats till betänkandet.

3 Straff- och påföljdssystemet för unga lagöverträdare

Sid 197(1124)

3.1 Inledning

Unga lagöverträdare, dvs. personer under 21 år, särbehandlas i påföljdssystemet, både vid straffmätning och vid påföljdsval. Bestämmelserna om påföljdsval innebär också att personer under 18 år som huvudregel verkställer frihetsberövanden i andra former än vuxna. I brottsbalken finns ett flertal bestämmelser som har gemensamt att de syftar till att mildra ingripandena mot barn och unga jämfört med ingripanden mot vuxna. Regleringen grundar sig i en insikt om att en ungdom är omogen och inne i en utvecklingsfas och att detta kan vara en orsak till brottsligheten.

Påföljdssystemet för unga lagöverträdare bygger därför sedan lång tid tillbaka på principen att barn och unga som har begått brott i första hand ska bli föremål för insatser inom socialtjänsten och att de så långt det är möjligt bör hållas utanför kriminalvården i allmänhet och fängelserna i synnerhet.¹

På senare tid har särbehandlingen inskränkts för unga i åldern 18–20 år. Så har skett genom att möjligheten att döma personer i den åldersgruppen till ungdomspåföljder har minskat liksom, för allvarligare brott, reduktionen av de ungas straff.

Den här utredningen har inte i uppdrag att göra överväganden i frågan om när en frihetsberövande påföljd ska väljas för unga.

¹ Se t.ex. bet. 1994/95:JuU1 och Ds 1997:32.

3.2 Straffsystemets olika nivåer

Sid 198(1124)

Straffsystemet kan delas in i tre olika nivåer: (1) kriminalisering, (2) utdömande av påföljd och (3) verkställighet av påföljd. Frågan om straffrättens syfte och berättigande har diskuterats ingående under hundratala år. Det är därför knappast förvånande att det finns en stor mängd olika svar på frågan om varför vissa gärningar ska bemötas med straff. En grundläggande sortering kan göras mellan å ena sidan sådana teorier som bygger på uppfattningen att straffrättens syfte är att förhindra att skadliga eller farliga gärningar begås i framtiden, och å andra sidan sådana teorier som i stället är konstruerade kring synsättet att straffet är en rättvis reaktion på en moraliskt förkastlig gärning. Den första typen av teorier är med ett annat språkbruk inriktade på prevention, medan den senare typen av teorier har att göra med förtjänst eller retribution.

Preventionsteorierna kan delas upp i allmänprevention och individualprevention. Om man ansluter sig till ett allmänpreventivt synsätt menar man att straffrättens syfte är att avskräcka människor i allmänhet från att begå i brott. Om man i stället har ett individualpreventivt synsätt menar man att straffrätten ska bidra till att avhålla en straffad person från att begå brott på nytt.

Det låter sig inte enkelt göras att karaktärisera ett existerande straffrättsligt system, exempelvis det svenska, som byggt på antingen prevention eller förtjänst. Det straffrättsliga regelverket är komplext och det måste ges utrymme för att beakta många olika typer av, ibland motstridiga, hänsyn. Det är därför inte eftersträvänsvärt, eller ens möjligt, att åstadkomma teoretisk renodling.

I litteraturen är det numera vanligt att man försöker hantera problemen med straffrättens syfte och berättigande i ett modernt samhälle genom att dela upp problemet i mindre delar. I stället för att betrakta straffrätten som en helhet väljer man då att dela upp det straffrättsliga systemet i tre nivåer, där olika typer av argument får betydelse på respektive nivå.

På den första nivån diskuteras själva förekomsten av straffrättsliga regler liksom vad som bör vara kriminaliserat. På denna nivå träder preventionsargumenten i förgrunden. Syftet med att alls ha ett straffrättsligt system är ett försök att styra människors beteende, att skapa incitament för att avhålla människor från att begå vissa typer av gärningar. Det är med andra ord fråga om allmänprevention.

Tillämpningen av straffsystemet sker alltid i konkreta fall. På tillämpningsnivå, som alltså kan sägas vara nivå 2 i straffsystemet, är det i stället de förtjänstinriktade teoriernas begränsande argument som träder i förgrunden. Det innebär att endast den straffas som har haft möjlighet att rätta sig efter lagen (konformitetsprincipen) och som har visat relevant skuld i förhållande till gärningen (skuldprincipen). Straffet ska därutöver vara proportionerligt i förhållande till gärningens allvar och straffet för motsvarande brottstyper.

Om straffsystemet tillämpas och leder till fällande dom bestämmer domstolen en påföljd för den dömda. Denna ska sedan verkställas, vilket kan sägas vara straffsystemets tredje nivå. Under verkställigheten får individualpreventiva argument stor betydelse. Påföljden bör utformas på ett sätt som främjar – eller i vart fall inte motverkar – den dömdes återanpassning i samhället och den bör motverka återfall i brott. Både av individualpreventiva skäl och av rena anständighetsskäl finns också anledning att betona intresset av humanitet vid verkställighet av straff.

Genom att dela in straffsystemet i tre nivåer blir det tydligt vilken nivå som diskuteras och vilken typ av argument som blir viktiga på respektive nivå. Uppdraget för förevarande utredning kan placeras i den andra och tredje nivån, vilket innebär att frågor som har att göra med om en viss gärning är kriminaliserad inte kommer att behandlas i betänkandet. Uppdraget är dock inte att ta bort möjligheten att döma barn och unga till frihetsberövande påföljd, inte heller att lämna förslag som har att göra med vilket straffvärde en viss gärning har eller bör ha eller hur valet av påföljd ska göras av domstol. Utredningens överväganden kommer i stället handla om vilken eller vilka frihetsberövande påföljder som bör finnas för barn och unga, hur den eller de påföljder som väljs bör utformas och vilken myndighet som ska ansvara för verkställigheten (se kapitel 10–12 nedan).

Vid utredningens kommande överväganden är det därför en given förutsättning att krävs synnerliga skäl för att döma barn och unga som har begått brott i åldern 15–17 år till en frihetsberövande påföljd. Det betyder att en sådan påföljd endast ska väljas i sista hand och om ingen annan påföljd anses tillräckligt ingripande. En utgångspunkt för de överväganden som kommer att göras är också att barn och unga som begår brott innan de har fyllt 18 år kommer få sitt straff reducerat i enlighet med de principer som följer av 29 kap. 7 § brottsbalken.

En redogörelse för de principer som gäller för straffmätning och påföljdsval för unga lagöverträdare lämnas strax nedan. Redogörelsen gör

inte anspråk på att vara komplett i alla delar. I kommande kapitel kommer en mer ingående redovisning av de regelverk som styr verkställigheten av sluten ungdomsvård och fängelse att presenteras.

3.3 Straffmätning för unga lagöverträdare

Till varje brott är knutet en straffskala, angiven i böter, i böter eller fängelse eller endast i fängelse. Genom straffskalan har lagstiftaren gett uttryck för hur allvarligt ett visst brott anses vara. Straffskalan ger med andra ord uttryck för vad som brukar kallas brottets abstrakta straffvärde. Inom ramen för straffskalan ska därefter rätten, för det enskilda brottet, bestämma dess konkreta straffvärde. Även det ska mätas i antingen böter eller ett antal dagar, månader eller år av fängelse.

Om den dömda var under 21 år vid gärningstillfället följer det av bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken att en reduktion av straffvärdet ska ske. Vid straffmätningen innebär särbehandlingen att om någon har begått ett brott innan han eller hon fyllt 21 år ska åldern beaktas i mildrande riktning, s.k. ungdomsreduktion. Även om det inte finns några i lag angivna gränser för hur reduktionen ska göras har det i doktrin och praxis utvecklats riktlinjer för hur den bör hanteras. Straffnedsättningen blir generellt större för den som vid tidpunkten för brottet var väsentligt yngre än 21 år än för den som nästan uppnått denna ålder. I princip blir det alltså fråga om allt större straffnedsättning ju yngre lagöverträdaren är. Även om reduktionen inte bör ske helt schematiskt utan också differentieras utifrån t.ex. straffets längd (se NJA 2000 s. 421) tillämpas ofta – som en allmän utgångspunkt – kvotdelar av straffvärdet enligt en fallande skala utifrån ålder. Enligt den ordningen reduceras straffvärdet för t.ex. en person som var 15 år vid tiden för brottet till en femtedel, för en 16-åring till en fjärdedel, för en 17-åring till en tredjedel, för en 18-åring till hälften och för en 20-åring till tre fjärdedelar av det straffvärde som skulle ha gällt för en vuxen lagöverträdare.

Den 2 januari 2022 genomfördes vissa ändringar i reglerna om ungdomsreduktion. En ändring som gjordes i 29 kap. 7 § brottsbalken innebär att det maxstraff om fängelse 10 år som tidigare gällde den som begått brott innan han eller hon fyllt 21 år numera endast gäller den som inte hade fyllt 18 år när brottet begicks. En annan ändring innebar att

det lades till ett nytt tredje stycke i paragrafen. Det nya stycket har^{Sid201(1124)} följande lydelse.

Första stycket [dvs. att personens ungdom ska beaktas särskilt vid straffmätningen] gäller inte för brott som någon har begått efter det att han eller hon fyllt arton år, om

1. det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,
2. det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott som avses i 1, eller
3. brottets straffvärde uppgår till fängelse i ett år eller mer.

Reformen innebar även bl.a. en ändring i 30 kap. 5 § brottsbalken genom att den paragrafens andra stycke, där det tidigare angavs att det krävdes särskilda skäl för att döma någon som fyllt 18 men inte 21 år när brottet begicks till fängelse, togs bort. Utrymmet för att döma personer som fyllt 18 år vid lagföringen till ungdomstjänst, ungdomsvård och ungdomsövervakning minskade också.

Det sagda innebär att det numera främst är unga lagöverträdare i åldersspannet 15–17 år som generellt särbehandlas vid straffmätningen och påföljdsvalet. Det betyder att det har uppstått stora tröskeleffekter i straff- och påföljdssystemet. Om påföljdsvalet för unga lagöverträdare och de särskilda ungdomspåföljderna

3.3.1 Inledning

Unga personer, och då framför allt personer under 18 år, särbehandlas inte bara vid straffmätningen utan också vid påföljdsvalet. Påföljdssystemet innehåller påföljder som är särskilt anpassade efter de behov och förutsättningar som gäller för unga personer och som därmed i första hand ska väljas för unga lagöverträdare. Dessa är ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning och slutna ungdomsvård. Härutöver kan även övriga påföljder användas i vissa fall. Unga lagöverträdare är alltså inte exkluderade från dessa påföljder och kan därför även dömas till t.ex. villkorlig dom och skyddstillsyn.

För att en person under 18 år ska kunna dömas till fängelse krävs det synnerliga skäl. Om rätten väl kommer fram till att en person som har begått brott innan han eller hon har fyllt 18 år ska dömas till fängelse ska påföljden i stället i första hand bestämmas till slutna ungdomsvård. Det följer av 30 kap. 5 § brottsbalken. Det innebär att det för närvarande finns två frihetsberövande påföljder som kan användas för barn

sid 202(1124)
som begår brott innan fyllda 18 år. Fängelsestraff verkställs av Kriminalvården medan Statens institutionsstyrelse ansvarar för att verkställa sluten ungdomsvård.

3.3.2 Ungdomsvård

Den som har begått brott innan han eller hon fyllt 18 år får dömas till ungdomsvård om det finns ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453; i fortsättningen SoL) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Det följer av 32 kap. 1 § brottsbalken. Om åtgärderna ska vidtas med stöd av SoL ska rätten meddela föreskrift om att den unge ska följa ett ungdomskontrakt som upprättas av socialnämnden. Innehållet i kontraktet ska framgå av domen. Om åtgärderna i stället vidtas med stöd av LVU ska en av socialnämnden upprättad vårdplan fogas till domen.

Även den som har begått brott efter det att han eller hon fyllt arton år får dömas till ungdomsvård om det finns särskilda skäl för det. Den som har fyllt 21 år får inte dömas till ungdomsvård.

Om det behövs med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den unges tidigare brottslighet får rätten förena ungdomsvård med ungdomstjänst eller med högst 200 dagsböter. I valet mellan ungdomstjänst och böter som tilläggsåtgärd ska ungdomstjänst ha företräde.

Ungdomsvård ska endast komma i fråga i de fall den unge vid en kvalificerad bedömning har befunnits löpa risk för fortsatt brottslighet och därför är i behov av kraftfulla åtgärder från socialtjänstens sida. Påföljden ska syfta till att genom vård eller andra åtgärder återföra den unge till ett socialt välfungerande liv. För det fall det saknas risk för fortsatt brottslighet bör andra påföljder komma i fråga, vilket kravet på ett särskilt vårdbehov ger uttryck för. Med detta ska förstås ett vårdbehov som inte kan bedömas som mindre.²

Ungdomsvård får dömas ut om domstolen finner att socialtjänstens planerade insatser, eventuellt i förening med ungdomstjänst eller böter, kan anses tillräckligt ingripande. Vid bedömningen ska en avvägning ske med hänsyn både till brottets straffvärde och art samt till den unges tidigare brottslighet. Det förtjänar att påtalas att det lika lite kan dömas ut en omfattande ungdomsvård för ett ringa brott som en begränsad vård vid allvarlig brottslighet. Påföljden ska alltid stå i proportion till

² Prop. 2005/06:165 s. 129 f.

brottets allvar. Om den unge har behov av mer vård än vad som kan dömas ut i en ungdomsvård får sådan vård i stället beredas på annat sätt genom socialtjänstens försorg. Sid 203(1124)

Det är socialtjänsten som har ansvaret för att ta fram underlag för domstolarnas bedömning av om den unge har ett vårdbehov och om det finns förutsättningar för att bestämma påföljden till ungdomsvård. Enligt 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) ska åklagaren, före beslut i åtalsfrågan, inhämta ett yttrande från den socialnämnd som ansvarar för den unge. Yttrandet ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge samt en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Vidare ska yttrandet innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser att vidta samt en bedömning av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. Härtill ska det i vissa fall omfatta en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt. Yttrandet utgör ett viktigt underlag i rättegången och för domstolens påföljdsbestämning. Rätten får döma till ungdomsvård endast om det i målet finns ett yttrande av socialnämnden med det innehåll som anges i 11 § LUL.

Socialnämnden har en rapporteringsskyldighet och ska underrätta Åklagarmyndigheten om det kan antas finnas förutsättningar för åtgärder från åklagarens eller rättens sida. Det kan vara fråga om missköt-samhet eller annat hinder för verkställigheten. I ett sådant fall kan rätten på ansökan av åklagaren undanröja påföljden och bestämma ny påföljd för brottet. I stället för att undanröja påföljden får rätten meddela den dömde en varning, om det är en tillräckligt ingripande åtgärd.

En uttalad tanke är att ungdomsvård ska kunna tillämpas för allvar-ligare brottslighet än sådan där den tidigare påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten var möjlig.³ Det finns inga klara uttalanden i förarbeten om vid vilket straffvärde det är uteslutet att välja ungdomsvård. Hur högt straffvärde som kan godtas har att göra med hur ingripande vården är tänkt att vara. I litteraturen anges att det inte bör komma

³ Påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten fanns innan lagändringen 2007 i 31 kap. 1 § brottsbalken. Den påföljden fick genom införande av ungdomsvård i 32 kap. 1 § en ny benämning och innebar flera ändringar i förhållande till påföljden överlämnande av vård inom socialtjänsten, se prop. 2005/06:165 s. 129 f.

i fråga att döma ut ungdomsvård som ensam påföljd för brott med straffvärden som överstiger fängelse i två år.⁴

Det finns inget hinder mot att döma till ungdomsvård vid återfall i brott. Avgörande för om en ny ungdomsvård ska dömas ut eller inte bör vara om vården framstår som ändamålsenlig och om det finns rimliga förutsättningar för att den unge ska genomföra vården på avsett vis. Om rätten anser att en skärpning av straffet är påkallad för att på så vis beakta den unges tidigare brottslighet kan det ske genom att döma ut en tilläggsuppföljd i form av böter eller ungdomstjänst.⁵

3.3.3 Ungdomstjänst

Ungdomstjänst är avsedd för den som har begått brott innan han eller hon har fyllt 18 år (se 32 kap. 2 § brottsbalken). Ungdomstjänst kan dömas ut om den som ska dömas anses lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Vid bedömningen av den unges lämplighet ska hans eller hennes egen inställning vägas in, även om det numera inte utgör ett formellt hinder att den unge inte samtycker till påföljden.

Om det finns särskilda skäl får även den som är över 18 år när dom meddelas dömas till ungdomstjänst. Ett sådant särskilt skäl kan vara att brottet begåtts före 18 års ålder och det blir aktuellt att bestämma påföljden kort tid efter att den unge fyllt 18 år.

Ungdomstjänst innebär att den unge åläggs att utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet i lägst 20 och högst 150 timmar. Den särskilt anordnade verksamheten kan bestå i deltagande i olika former av program eller utbildning.

Ungdomstjänst kan väljas som påföljd om den anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet och det inte finns skäl för att döma till ungdomsvård. I motsats till vad som gäller vid utdömmande av ungdomsvård ska brottets art enligt lagtexten inte tillmätas betydelse för möjligheten att döma ut ungdomstjänst.⁶

I valet mellan ungdomstjänst och böter ska ungdomstjänst väljas om den påföljden inte är alltför ingripande.

⁴ Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2021, version 4, JUNO), s. 566.

⁵ Se Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2021, version 4, JUNO), s. 567.

⁶ Jfr Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2021, version 4, JUNO), s. 565.

Av förarbetena följer att ungdomstjänst normalt bör komma i fråga endast när alternativet är ett bötesstraff på minst ”omkring” 60 dagsböter.⁷ Det innebär att ungdomstjänst i regel blir en alltför ingripande påföljd om alternativet är ett bötesstraff på 55 dagsböter eller lägre. Ungdomstjänst kan därmed inte heller ersätta penningböter. I fråga om tillämpningsområdets övre gräns har det ansetts lämpligt att ungdomstjänst inte döms ut för brottslighet med ett straffmättningsvärde överstigande sex månaders fängelse.⁸

Att den unge återfallit i brott utgör normalt inte ett hinder mot att döma till ungdomstjänst. Vid återfall kan det dock i stället bli aktuellt att bestämma påföljden till ungdomsvård, eventuellt i förening med en tilläggsåtgärd.⁹

Det är kommunerna som ansvarar för att ordna en ungdomstjänstplats för den dömda. Socialtjänsten ska upprätta en arbetsplan som närmare beskriver verkställighetsinnehållet. I planen ska anges vad ungdomstjänsten ska bestå i och när den ska utföras samt övriga villkor som kan förekomma.

Socialnämnden har en rapporteringsskyldighet och ska underrätta Åklagarmyndigheten om det kan antas finnas förutsättningar för åtgärder från åklagarens eller rättsens sida. Det kan vara fråga om missköttsamhet eller annat hinder för verkställigheten. I ett sådant fall kan rätten på ansökan av åklagaren undanröja påföljden och bestämma ny påföljd för brottet. I stället för att undanröja påföljden får rätten meddela den dömda en varning, om det är en tillräckligt ingripande åtgärd.

3.3.4 Ungdomsövervakning

Påföljden ungdomsövervakning

Den 1 januari 2021 infördes en ny ungdomspåföljd, ungdomsövervakning. Påföljden innebär att den som begått brott innan han eller hon har fyllt 18 år får dömas till ungdomsövervakning om varken ungdomsvård eller ungdomstjänst är tillräckligt ingripande påföljder med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet (se 32 kap. 3 a § brottsbalken). Den som är över 18 år när dom meddelas får dömas till ungdomsövervakning endast om det finns särskilda

⁷ Se prop. 2005/06:165 s. 132.

⁸ Jfr Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2021, version 4, JUNO), s. 581.

⁹ Se prop. 2005/06:165 s. 132 där det också särskilt anges att det borde finnas skäl att döma till ungdomsvård vid högre straffvärden än så och annars får annan påföljd väljas.

skäl. Påföljden får inte dömas ut för någon som har fyllt 21 år när dom meddelas.

Tiden för ungdomsövervakning får bestämmas till lägst sex månader och högst ett år. Detta innebär att ungdomsövervakning som utgångspunkt bör kunna väljas när det är fråga om brottslighet med ett s.k. straffmättningsvärde, i bemärkelsen straffvärde med beaktande av främst ungdomsreduktion enligt 29 kap. 7 § brottsbalken men även eventuella s.k. billighetsskäl, som överstiger sex månader men inte uppgår till mer än ett år. Dessutom bör ungdomsövervakning kunna väljas i graverande återfallssituationer och i sådana fall komma i fråga vid brottslighet med ett straffmättningsvärde som något understiger sex månader, men där även den unges tidigare brottslighet ska beaktas vid straffmätningen.¹⁰ Brottslighetens art kan vara ett skäl för att bestämma påföljden till just ungdomsövervakning. Den påföljden får nämligen dömas ut om det med hänsyn till bl.a. brottslighetens art inte är tillräckligt med ungdomsvård eller ungdomstjänst.¹¹

Den som döms till ungdomsövervakning ska medverka i verkställighetsplaneringen och följa det som anges i verkställighetsplanen. Det är Kriminalvården som ansvarar för verkställigheten. Myndigheten ska i samråd med den dömda och – om det är möjligt – hans eller hennes vårdnadshavare planera verkställigheten. Samverkan ska även ske med socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen har ansvar för den dömda och vid behov även med andra berörda myndigheter och aktörer. Verktällighetsplanen ska vara upprättad senast fyra veckor efter det att domen eller beslutet i den del som avser ungdomsövervakning är verkställbar mot den dömda.¹²

Avsikten med påföljden är att den så långt som möjligt ska angripa de riskfaktorer hos den unge som kan antas öka risken för nya brott och understödja de skyddsfaktorer som kan antas motverka en sådan risk. Straffsystemets krav på tydliga och tillräckligt ingripande påföljder innebär dock att påföljden inte kan utformas enbart utifrån den unges person och dennes behov.

Påföljden innehåller vissa obligatoriska inslag, såsom att följa den verkställighetsplan som fastställts, någon form av frihetsinskränkande inslag och en skyldighet för den dömda att hålla kontakt med en särskilt utsedd koordinator. Det finns också en obligatorisk föreskrift om att

¹⁰ Prop. 2019/20:118 s. 42 f. och 130.

¹¹ Jfr Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2021, version 4, JUNO), s. 565.

¹² Prop. 2019/20:118 s. 51 f.

den dömden ska avhålla sig såväl från droger som från alkohol och andra berusningsmedel under verkställigheten. Utöver de obligatoriska momenten är det möjligt att reglera andra föreskrifter i verkställighetsplanen som utgår från den enskildes tillvaro. Det kan t.ex. röra frågor om boende, fritid, vård eller annan behandling, skolgång eller annan sysselsättning.¹³

En viktig del i påföljden är just inskränkningen i den dömdes frihet. Under verkställigheten ska den dömden därför vara förbjuden att vistas utanför bostaden under kvällar och nätter mot lördag, söndag och måndag, från kl. 18.00 på kvällen till kl. 07.00 på morgonen, s.k. helghem-arrest.

Om ett sådant förbud inte bedöms lämpligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden eller om en annan inskränkning i rörelsefriheten annars bedöms vara mer ändamålsenlig, får förbudet ersättas med ett förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, ett förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område, eller en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats.¹⁴

Efter halva verkställighetstiden ska Kriminalvården pröva om inskränkningarna i rörelsefriheten kan minskas. Efter två tredjedelar av verkställighetstiden ska Kriminalvården pröva om inskränkningarna i rörelsefriheten kan upphöra helt. Vid prövningen ska det beaktas om den dömden har medverkat i verkställighetsplaneringen och därefter följer verkställighetsplanen på ett godtagbart sätt. För att säkerställa att de frihetsinskränkande inslagen kan övervakas på ett betryggande vis ska rörelsefriheten kontrolleras med elektronisk övervakning.

Under verkställigheten ska en särskild koordinator utses, vars främsta uppgift är att verka för att verkställighetsplanen följs. I det ligger att kontrollera att den dömden följer det han eller hon ska göra enligt planen, t.ex. fullfölja skolundervisningen, delta i någon särskild fritidsverksamhet eller underkasta sig viss behandling. Koordinators uppgift är att både kontrollera och ge stöd och hjälp till den dömden. Koordinatoren kan t.ex. genom allmänna påstötningar och påminnelser eller motivationshöjande samtal påverka den dömden att genomföra det som angetts i verkställighetsplanen. Den dömden ska träffa koordinatoren två gånger i veckan under verkställigheten. Om det finns skäl för

¹³ Prop. 2019/20:118 s. 48.

¹⁴ Prop. 2019/20:118 s. 71.

det kan antalet kontakter öka eller minska under tiden som verkställigheten pågår.^{Sid 208(1124)}

Trots att den allmänna utgångspunkt som sedan länge gällt är att barn som begått brott i första hand ska hållas utanför kriminalvården och i stället bli föremål för insatser inom socialtjänsten bestämdes det att Kriminalvården skulle ansvara för verkställigheten av ungdomsövervakning. Det huvudsakliga skälet för det var att påföljden måste kunna verkställas oavsett var i landet den dömda bor, med bibehållen kvalitet och inom de lagstadgade tidsramarna.

Kriminalvårdens uppföljning

När reformen hade varit i kraft i två år genomförde Kriminalvården en uppföljning, vilket resulterat i en rapport där myndighetens erfarenheter sammanställts.¹⁵ Av rapporten framgår följande.

Sedan påföljden ungdomsövervakning infördes den 1 januari 2021 och fram till och med den 31 december 2022 hade 149 ungdomar dömts till ungdomsövervakning. Under det första året dömdes påföljden ut i 66 fall. Under 2022 uppgick antalet domar med ungdomsövervakning som påföljd till 83.

Det har främst varit unga män som har dömts till ungdomsövervakning (cirka 90 procent). Genomsnittsåldern har varit 17 år och genomsnittslängden på ungdomsövervakningen 8,5 månader. Uppskattningsvis har cirka 20 procent av ungdomarna koppling till någon känd kriminell individ, gruppering eller våldsbejakande extremism. Ungefär en tredjedel av de ungdomar som dömts till ungdomsövervakning har samtidigt haft en pågående insats enligt LVU. Ungdomarna kan då vara placerade på institution eller bo kvar i det egna hemmet samtidigt som de ska följa den vårdplan som socialtjänsten upprättat.

Det vanligaste brottet som har lett till ungdomsövervakning är rån (cirka en tredjedel av de dömda har dömts för rån). Efter rån har de vanligaste huvudbrotten varit våldtäkt (inklusive våldtäkt mot barn) grov misshandel, grovt vapenbrott och narkotikabrott.

Av de utdömda ungdomsövervakningspåföljderna hade 110 verkställigheter genomförts eller var pågående när Kriminalvården gjorde uppföljningen. I fråga om misskötsamhet noterades att åklagare hade beslutat om varning vid tolv tillfällen och rätten delat ut varningar i

¹⁵ Kriminalvården, Två år med ungdomsövervakning, 2023-04-12, dnr 2019-19240.

lika många fall. Åtta domar hade blivit undanröjda på grund av misskötsamhet och av dessa hade sju fall föregåtts av en varning av antingen åklagare eller rätten. Kriminalvården noterade att det fanns ett tydligt samband mellan de verkställigheter där det inte hade skett någon minskning av rörelseinskränkningen och de fall där det fanns beslut om åtgärd av åklagare eller rätten. Av de åtta fall där ungdomsövervakningen till följd av misskötsamhet hade undanröjts resulterade det i att sluten ungdomsvård dömdes ut i tre fall, fängelse i tre fall samt skyddstillsyn och ungdomsvård i ett fall vardera. Ytterligare fyra domar hade blivit undanröjda, samtliga i samband med att ungdomarna dömts för nya, allvarligare brott.

3.4 Särskilt om frihetsberövande påföljder för barn och unga

3.4.1 Fängelse och sluten ungdomsvård

Barn som begått brott innan han eller hon har fyllt 18 år ska så långt det är möjligt dömas till annan påföljd än fängelse. Det följer av 30 kap. 5 § brottsbalken att det krävs synnerliga skäl för att under sådana förhållanden bestämma påföljden till fängelse. Om rätten anser att det finns synnerliga skäl för att döma den unge till fängelse följer det av 32 kap. 5 § brottsbalken att påföljden i första hand ska bestämmas till sluten ungdomsvård i stället för fängelse. I det nuvarande påföljdssystemet finns det alltså två frihetsberövande påföljder för unga lagöverträdare, fängelse och sluten ungdomsvård.

Sluten ungdomsvård får bestämmas till en viss begränsad tid, lägst 14 dagar och högst fyra år (32 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). Enligt 26 kap. 1 § brottsbalken döms fängelse ut på viss tid eller på livstid beroende på vad som är föreskrivet för brottet. Fängelse på viss tid får inte understiga fjorton dagar och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst 18 år. Även när rätten bestämmer påföljd för flerfaldig brottslighet och vid återfall i allvarlig brottslighet gäller som högsta tidsbestämda straff fängelse i 18 år (se 26 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken). Om den som återfaller i brott har begått detta innan han eller hon fyllt arton år får det dock inte läggas till grund för förhöjning av straffet.

I 29 kap. 7 § brottsbalken finns en särskild bestämmelse som anger att rätten får döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 21 år. Personens ungdom ska särskilt beaktas vid straffmätningen (s.k. ungdomsreduktion). För brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt 18 år får det inte dömas till svårare straff än fängelse i tio år. Om fängelse på längre tid och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 26 kap. 2 § brottsbalken, får det dock dömas till fängelse i högst 14 år.

Om rätten finner att straffvärdet för den aktuella brottsligheten är så högt att tiden för frihetsberövandet trots beaktande av ungdomsreduktionen inte kan bestämmas till fyra år eller kortare utgör det ett särskilt skäl mot att döma till sluten ungdomsvård.¹⁶ Om det fängelsestraff som brottsligheten motiverar (efter beaktande av eventuella billighetsskäl och ungdomsreduktion) är längre än sex år bestäms i stället påföljden i normalfallet till fängelse.

Avgörande för tillämpningsområdet för sluten ungdomsvård blir straffskalorna för de enskilda brotten, dvs. vilka fängelsetider som kan dömas ut, men också den unges ålder vid tiden för domen.

3.4.2 Införandet av sluten ungdomsvård

På 1990-talet genomfördes flera utredningar av intresse för de frågor som ska övervägas nu, bl.a. Ungdomsbrottskommittén¹⁷ och Straffsystemkommittén¹⁸. Båda kommittéerna hade i uppdrag att på olika sätt se över påföljdssystemet.¹⁹ I Justitiedepartementet arbetades det även fram en departementspromemoria med utgångspunkt i Ungdomsbrottskommitténs överväganden och förslag. Promemorian färdigställdes 1997 och fick namnet *Påföljder för unga lagöverträdare*.²⁰ I departementspromemorian redovisades den rådande principen, nämligen att barn och unga som begått brott i första hand ska bli föremål för insatser inom socialtjänsten och att de i största möjliga mån skulle hållas utanför kriminalvården i allmänhet och fängelserna i synnerhet. Avsikten var att den principen skulle behållas. Departementspromemo-

¹⁶ Prop. 1997/98:96 s. 202.

¹⁷ Ju 1990:07; Ungdomsbrottskommittén redovisade sina överväganden och förslag i betänkandet *Reaktion mot ungdomsbrott*, SOU 1993:35.

¹⁸ Ju 1992:07; Straffsystemkommittén lämnade sina förslag i betänkandet *Ett reformerat straffsystem*, SOU 1995:91.

¹⁹ Se bilaga 2 för en mer utförlig redogörelse för Ungdomsbrottskommitténs och Straffsystemkommitténs uppdrag och förslag.

²⁰ Ds 1997:32.

rian bestod av två huvudsakliga förslag: ett om ändringar av påföljden²¹ (1124) överlämnande till vård inom socialtjänsten och ett om en ny påföljd – överlämnande till vård vid särskilt ungdomshem.²¹

Regeringen behandlade Straffsystemkommitténs förslag och de som lämnades i departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare år 1998. Utgångspunkten var att det fanns behov av att reformera påföljdssystemet för unga lagöverträdare samtidigt som socialtjänstens huvudansvar för de unga skulle bibehållas.²²

Unga lagöverträdare skulle enligt förslagen även i fortsättningen i första hand överlämnas för olika åtgärder inom ramen för socialtjänstens verksamhet. En förändring var dock att domstol skulle pröva om socialnämndens insatser var tillräckligt ingripande med hänsyn till straffvärdet, brottets art och den unges eventuella tidigare brottslighet. Vidare infördes, mot bakgrund av Ungdomsbrottskommitténs förslag och förslaget i departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare, en särskild tidsbestämd påföljd – sluten ungdomsvård – för lagöverträdare i åldersspannet 15–17 år. Statens institutionsstyrelse skulle ansvara för verkställigheten.²³

Förslaget låg i linje med den grundläggande princip som sedan lång tid rått inom kriminalpolitiken i Sverige, nämligen att unga lagöverträdare endast i sällsynta undantagsfall ska dömas till fängelse och att den principen gjorde sig särskilt gällande beträffande ungdomar under 18 år. Bakgrunden till denna princip angavs dels vara tanken att det inte är rimligt att straffa ungdomar som begår brott lika hårt som vuxna, dels vetenskapen om att fängelsestraffet innebär särskilda risker för unga människor. Framför allt långvariga fängelsestraff ansågs förknippade med betydande risker för skadeverkningar för den dömda och särskilt för unga människor. Dessa omständigheter talade för att fängelsestraffet helt borde utmönstras när det gäller de yngsta lagöverträdarna.

Samtidigt angav regeringen att ungdomar ibland begår så allvarliga brott att samhället måste kunna reagera kraftfullt genom ett frihetsberövande. Det var därför nödvändigt att det inom påföljdssystemet fanns möjlighet att välja en påföljd som i rimlig utsträckning avskräckte från brott, tydligt markerade grundläggande gränser och dessutom motsvarade de krav samhället ställer på rättvisa inom straffrättskipningen. Eftersom fängelsemiljön ansågs vara en olämplig miljö för barn skapa-

²¹ Ds 1997:32 s. 9.

²² Prop. 1997/98:96.

²³ Prop. 1997/98:96 s. 138–170. Bestämmelsen har genom senare lagstiftningsärenden flyttats till 32 kap. 5 § brottsbalken, se prop. 2005/06:165 samt avsnitt 3.2.2 nedan.

des en alternativ form av frihetsberövande, slutet ungdomsvård, som gjorde det möjligt att hålla de yngsta lagöverträdarna utanför fängelserna.²⁴

Utgångspunkterna vid utformningen av den nya frihetsberövande påföljden för de yngsta lagöverträdarna var dels att verkställigheten kunde ske under sådana former att risken för skadeverkningar minimeras, dels att verkställigheten kunde ordnas så att orsakerna till den unges kriminalitet kunde angripas så effektivt som möjligt. Samtidigt ansågs det angeläget att verkställigheten utformades med beaktande av att frihetsberövandet var en straffrättslig reaktion på brott och att verkställigheten måste kunna ske under säkra och betryggande former.

Redan innan reformen gällde att om den som begått brott inte hade fyllt 18 år när brottet begicks fick fängelse dömas ut bara om det fanns synnerliga skäl. Det innebar att största möjliga restriktivitet skulle iaktas med att döma till fängelse. Det fick till följd att endast ett mindre antal ungdomar mellan 15 och 18 år dömdes till fängelse. Kriminalvården hade därför begränsad erfarenhet av behandling av unga lagöverträdare även om det hade skapats särskilda ungdomsavdelningar. Eftersom det fanns ett starkt intresse av att hålla de yngsta lagöverträdarna utanför kriminalvården i allmänhet och fängelserna i synnerhet menade regeringen att ansvaret för verkställigheten av den nya frihetsberövande påföljd för unga borde anförtros åt något annat organ än kriminalvården.

Regeringen konstaterade att SiS sedan 1994 ansvarade för planering och drift av de särskilda ungdomshemmen och att det talade för att den myndigheten även var lämpad att ansvara för verkställigheten av slutet ungdomsvård.

Det som särskilt framhölls var att det övergripande målet för denna del av SiS verksamhet var att svara för att de ungdomar som behöver vård vid ett särskilt ungdomshem ska kunna beredas vård av god kvalitet samt att SiS även hade till uppgift att bedriva metodutveckling samt stödja forskning och utvecklingsarbete, så att vården fick högsta möjliga kvalitet. Vid SiS fanns även en särskild enhet för forsknings- och utvecklingsfrågor samt ett vetenskapligt råd och man erhåller anslag för forskning och utveckling. SiS hade vidare i uppdrag att verka för ett vårdutbud som med beaktande av närhetsprincipen var differentierat utifrån individuella vårdbehov, vilket innebar att det bl.a. skulle finnas

²⁴ Prop. 1997/98:96 s. 153.

särskilda institutioner med hög bevakningsgrad, så att även de ungdomar som kräver särskilt intensiv bevakning skulle kunna tas om hand. Sid 213 (1124)

Att tilldela SiS ansvaret för verkställigheten låg dessutom väl i linje med barnkonventionen (se mer om barnkonventionen nedan i kapitel 5).²⁵

I samband med att sluten ungdomsvård infördes som påföljd framhöll regeringen att fängelse borde undvikas så långt det var möjligt när det gällde unga lagöverträdare och att den restriktivitet med att döma till en frihetsberövande påföljd borde gälla oavsett om det var fråga om att döma till fängelse eller sluten ungdomsvård. Förutsättningarna för att domstolen skulle kunna döma till sluten ungdomsvård var alltså enligt regeringen desamma som för att döma till fängelse.²⁶

Beträffande den föreslagna strafftiden föreslogs det i departementspromemorian att minimitiden skulle vara två månader för att verkställigheten skulle kunna fyllas med meningsfullt innehåll. Några remissinstanser ansåg att det inte borde finnas några begränsningar i tid och att fängelsepåföljden därmed helt skulle kunna utmönstras för de yngsta lagöverträdarna. I det avseendet framhöll regeringen att den unges behov av vård inte skulle tillmätas någon betydelse vid påföljdsbestämningen i en situation då den unge har gjort sig skyldig till så allvarlig brottslighet att det är aktuellt med ett frihetsberövande. Av det skälet kunde den unges behov av vård inte heller tillmätas någon betydelse vid bestämmandet av längden av frihetsberövandet i det enskilda fallet. Det utdömda frihetsberövandets längd skulle i stället vara relaterat till brottslighetens straffvärde. Påföljdens minimitid borde därmed inte vara kopplad till någon form av vårdperspektiv. Dessutom menade regeringen att den föreslagna minimitiden om två månader skulle få den negativa konsekvensen att rätten i en situation där en ung lagöverträdare gjort sig skyldig till sådan brottslighet att det föreligger synnerliga skäl för att döma till fängelse men straffvärdet är sådant att det inte är påkallat med fängelse överstigande två månader är tvungen att bestämma påföljden till fängelse i stället för sluten ungdomsvård. Detta trots att sluten ungdomsvård i förhållande till fängelse måste anses vara en lämpligare påföljd. Minimitiden föreslogs därför motsvara fängelseminimum.²⁷

²⁵ Prop. 1997/98:96 s. 153 f.

²⁶ Prop. 1997/98:96 s. 156.

²⁷ Prop. 1997/98:96 s. 157.

I fråga om maximitiden framhöll regeringen att denna ^{Sid 214(1124)} borde sättas så högt att påföljden kunde omfatta även brottslighet med mycket höga straffvärden. Den övre gränsen skulle därför bestämmas med utgångspunkt i de verkställighetstider som vid tiden för lagstiftningsärendet kunde bli resultatet när ungdomar, som vid tiden för brottet var under 18 år, döms till fängelsestraff i de allra grävsta fallen. I det sammanhanget skulle den betydande reduktion som sker med stöd av 29 kap. 7 § brottsbalken beaktas. Dessutom menade regeringen att hänsyn skulle tas till att villkorlig frigivning inte skulle förekomma vid slutet ungdomsvård och att det faktiska frihetsberövandet inte borde bli längre än vad det skulle ha blivit vid en dom på fängelse. Mot den bakgrunden framstod fyra år som en lämplig övre gräns.²⁸

I sammanhanget kommenterade regeringen även det faktum att det ibland kunde bli så att den som begått brott innan han eller hon fyllt 18 år lagförs först avsevärt senare. I en situation där lång tid har flutit mellan brottet och lagföringen menade regeringen att skälen för särbehandling inte kunde anses vara lika starka som när lagföring sker i nära anslutning till brottet. Om så lång tid gått att personen åldersmässigt inte längre skulle passa in på ett särskilt ungdomshem, där i stort sett alla intagna även i framtiden borde vara under 21 år, skulle det vara möjligt att döma en sådan person till fängelse. Som ytterligare exempel på situationer då det skulle kunna vara möjligt att döma den som begått brott före 18 års ålder till fängelse angavs vara om en ung lagöverträdare under en längre period gjorde sig skyldig till omfattande och allvarlig brottslighet såväl före som efter 18 års ålder. Det sagda innebar att slutet ungdomsvård inte helt kunde förväntas ersätta fängelsepåföljden.²⁹

3.4.3 Reformen av ungdomspåföljderna utvärderas

År 2002 tillkallades en särskild utredare för att följa upp och vidareutveckla 1999 års påföljdsreform såvitt avsåg unga lagöverträdare. I direktiven³⁰ beskrevs uppdraget sammanfattningsvis på följande sätt:

Arbetet skall utföras mot bakgrund av en analys av hur de kriminalpolitiska intentionerna bakom det nuvarande påföljdssystemet har förverkligats. Utredaren skall med denna utgångspunkt göra en översyn av påföljds-

²⁸ Prop. 1997/98:96 s. 157 f.

²⁹ Prop. 1997/98:96 s. 158.

³⁰ Dir. 2002:95.

systemet och lämna förslag till hur detta kan vidareutvecklas och förbättras.³¹ Uppdraget omfattar såväl frågan om valet av påföljd som verkställigheten av de olika påföljderna. Möjligheterna att utveckla påföljderna och skapa nya påföljdsoptioner skall särskilt övervägas. De åtgärder som vidtas skall vara ägnade att motverka att den unge återfaller i brott. Syftet med uppdraget är att, med upprätthållande av de straffrättsliga principerna om proportionalitet, förutsebarhet och konsekvens, gå vidare i arbetet med att utveckla ett påföljdssystem för unga som har ett pedagogiskt och tydligt innehåll samt att utifrån den unges behov skapa bättre förutsättningar för ett återförande till ett socialt välfungerande liv och på så sätt åstadkomma en positiv förändring.

Utredningen³¹, som tog namnet Ungdomsbrottsutredningen, redovisade sina förslag i betänkandet Ingripanden mot unga lagöverträdare.³²

Utredningen konstaterade följande i ett inledande avsnitt:³³

Lagstiftaren har [...] inte övergivit behandlingstanken, särskilt inte när det gäller behandlingen av unga lagöverträdare. Tanken bygger på erfarenheten att straffrättsliga ingripanden mot unga människor måste anpassas till den unges brist på mognad, begränsade erfarenhet och särskilda förhållanden. Man menar att det inte är tillräckligt att fokusera på de brottsliga gärningarna som sådana, utan hela den unges situation måste beaktas. Härvid har särskilt betonats att rätt anpassad vård och behandling är bättre ägnad att motverka fortsatt kriminalitet från den unge än samhällsreaktioner som har straffvärdet som ensam grund.

I fråga om slutna ungdomsvård konstaterade utredningen att lagstiftarens intention hade varit att minska antalet frihetsberövanden av unga lagöverträdare och att det faktiska frihetsberövandet inte skulle vara längre än ett fängelsestraff. Utfallet visade dock att fler ungdomar hade dömts till frihetsberövande påföljder och tiderna för frihetsberövandena hade blivit längre samtidigt som antalet placeringar inom socialtjänsten inte hade minskat. Det visade enligt utredningen att det fanns behov av att ta fram och använda alternativ till frihetsberövande påföljder för unga.³⁴

Regeringen behandlade förslagen i Ungdomsbrottsutredningens betänkande 2006 i propositionen Ingripanden mot unga lagöverträdare.³⁵ I linje med förslagen i betänkandet föreslog regeringen bl.a. att ungdomsvård och ungdomstjänst skulle vara separata påföljder sam-

³¹ Ju 2002:14.

³² SOU 2004:122. För en mer utförlig redogörelse för Ungdomsbrottsutredningens förslag, se bilaga 2.

³³ SOU 2004:122 s. 144 f.

³⁴ SOU 2004:122 s. 443–451.

³⁵ Prop. 2005/06:165.

tidigare som ungdomsvård i vissa fall skulle kunna kombineras med ungdomstjänst. Ungdomsvård skulle även kunna kombineras med dagsböter, om det behövdes med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den unges tidigare brottslighet, och inte bara om ungdomstjänst inte kunde komma till stånd.

Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2007.³⁶

3.4.4 Straffnivåutredningen

Straffnivåutredningen³⁷ redovisade sina överväganden och förslag i betänkandena Straffskalan för mord och Straff i proportion till brottets allvar.³⁸

I det första betänkandet föreslog utredningen att straffskalan för mord skulle ändras från fängelse tio år eller på livstid till fängelse på viss tid, lägst tio och högst 18 år, eller på livstid.³⁹ I 29 kap. 7 § brottsbalken fanns sedan tidigare en bestämmelse om att livstids fängelse inte fick dömas ut för brott som någon hade begått före 21 års ålder. Utredningen föreslog att bestämmelsen skulle ändras så att 14 år stadgades som det längsta fängelsestraffet för den som begått brott före 21 års ålder. I den delen uttalade utredningen följande:⁴⁰

Vårt förslag att utvidga straffskalan för mord skulle innebära att även den som ännu inte fyllt 21 år skulle kunna dömas ända upp till 18 års fängelse för ett enstaka brott. Enligt vår uppfattning skulle en sådan utvidgning av straffskalan i dessa fall överensstämma mindre väl med grunderna för innehållet i 29 kap. 7 § BrB. Detta talar för att det i bestämmelsen bör anges ett högsta tidsbestämt straff som får dömas ut för ett brott som någon har begått före 21 års ålder.

Ett sådant högsta straff bör syfta till att utgöra en yttersta gräns för vilket straffrättsligt ingripande som kan ådömas en ung lagöverträdare. Enligt vår mening saknas därvid skäl att göra skillnad mellan enstaka brott och flerfaldig brottslighet. Det högsta straffet bör därför sättas till 14 års fängelse, som alltså motsvarar det högsta straff som i dag kan dömas ut för flerfaldig brottslighet som någon har begått före 21 års ålder. Förslaget innebär i praktiken en möjlighet att döma till längre straff än i dag för enstaka brott. Detta kan anses motiverat för att undvika alltför stora

³⁶ SFS 2006:891.

³⁷ Ju 2007:04.

³⁸ SOU 2007:90 respektive SOU 2008:85. Utredningens förslag kom inte direkt att påverka påföljden slutna ungdomsvård eller åldersgruppen 15–18 år, men kan komma att påverka gruppen beroende på förevarande utrednings förslag så förslagen redovisas kort här.

³⁹ SOU 2007:90 s. 131–151.

⁴⁰ SOU 2007:90 s. 165 f.

tröskeleffekter i förhållande till vad som föreslås gälla för vuxna lagöverträdare. Sid 217 (1124)

Det bör emellertid understrykas att förslaget inte syftar till att ändra det sätt på vilket den tilltalades ungdom betraktas vid straffmätningen enligt bestämmelserna i första stycket. Oavsett om det är fråga om flerfaldig brottslighet eller ett enskilda brott bör det endast i yttersta undantagssituationer kunna komma i fråga att i ett fall där 29 kap. 7 § BrB är tillämplig döma till ett så strängt straff som 14 års fängelse, varvid det också får förutsättas att brottet har ägt rum relativt kort tid innan den unge skulle fylla 21 år.

Enligt 32 kap. 5 § BrB ska rätten om den funnit skäl att döma till fängelse för brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt 18 år, såsom huvudregel i stället bestämma påföljden till sluten ungdomsvård. Slutn ungdomsvård kan bestämmas till en tid av lägst 14 dagar och högst fyra år. Eftersom villkorlig frigivning inte kan ske från slutn ungdomsvård, motsvarar den längsta tiden för sådan vård i princip sex års fängelse i stränghet.

Detta innebär att den föreslagna utvidgningen av straffskalan för mord i praktiken knappast får något genomslag i de fall gärningsmannen inte uppnått 18 års ålder vid gärningstillfället. Straffnivåutredningen ansåg inte att det ingick i deras uppdrag att överväga om det skulle ske några förändringar såvitt avsåg påföljden slutn ungdomsvård och tog därför inte ställning till frågan om det vore motiverat att se över bestämmelserna om slutn ungdomsvård från nu angiven synpunkt.

Regeringen ansåg att det skulle framgå uttryckligen av bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken att fängelse får dömas ut i längst 14 år för lagöverträdare under 21 år.⁴¹ Regeringen uttalade samtidigt att det inte fanns något behov av att ändra den maximala strafftiden för slutn ungdomsvård. Skälet för regeringens ställningstagande var att det redan vid utformningen av påföljden hade beaktats att slutn ungdomsvård skulle kunna användas även vid mycket allvarlig brottslighet. Det påpekades också att det finns en möjlighet för domstolen att i undantagsfall välja ett fängelsestraff när slutn ungdomsvård inte utgör en tillräckligt ingripande påföljd.

Beträffande de unga lagöverträdarna föreslog regeringen därför sammanfattningsvis att det för brott som någon begått innan han eller hon fyllt 21 år inte fick dömas till svårare straff än fängelse i tio år. Om fängelse på längre tid och på livstid var föreskrivet för brottet eller om det

⁴¹ Sedan 2 januari 2022 gäller begränsningen endast den som varit under 18 år när brottet begicks, se prop. 2021/22:17.

var fråga om flerfaldig brottslighet, fick dock dömas till fängelse i högst 14 år.⁴²

Sid 218(1124)

3.4.5 Påföljdsutredningens uppdrag beträffande unga lagöverträdare

Allmänt om Påföljdsutredningens uppdrag och förslag

I juni 2009 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av påföljdssystemet för vuxna och unga lagöverträdare. Utredningens uppdrag enligt direktiven var mycket brett. Vad särskilt gäller unga lagöverträdare av intresse här kan nämnas att utredningen hade i uppgift att

- ta ställning till om lagöverträdare som har fyllt 18 men inte 21 år ska behandlas som vuxna lagöverträdare vid straffmätning och påföljdsval eller något av dessa avseenden samt analysera hur ungdom bör beaktas vid straffmätningen i de fall då straffnedsättning ska ske,
- se över var och en av påföljderna sluten ungdomsvård, ungdomsvård och ungdomstjänst såvitt avser påföljdens ställning, huvudmannaskapet för påföljden, valet av påföljden, dess innehåll och utformning i övrigt samt uppföljning och reaktion vid återfall i brott eller annan misskötsamhet,
- utreda om det bör utvecklas nya inslag som kan vara särskilt lämpliga för unga lagöverträdare samt.⁴³

Utredningen⁴⁴, som tog namnet Påföljdsutredningen, redovisade sina förslag i betänkandet Nya påföljder.⁴⁵ I fråga om unga lagöverträdare uttalade utredningen följande utgångspunkter för sina överväganden:⁴⁶

- Påföljdssystemet för unga lagöverträdare fungerar relativt väl. Det finns dock behov av nya inslag.

⁴² Prop. 2008/09:118 s. 36. För en mer fullständig redogörelse för Straffnivåutredningens förslag beträffande unga lagöverträdare, se bilaga 2.

⁴³ Dir. 2009:60, som sammanfattas i SOU 2012:34 band 1 på s. 455–458.

⁴⁴ Ju 2009:11.

⁴⁵ SOU 2012:34.

⁴⁶ SOU 2012:34 band 1 s. 3 f. Se även SOU 2012:34 band 3 s. 359–373.

- Socialtjänstens huvudansvar för unga lagöverträdare ska bibehållas. Samverkan med polis, åklagare och domstolar ska utvecklas och göras mer enhetlig. Sid 219(1124)
- Det bör uppnås en större likabehandling och likformighet vid verkställigheten av ungdomspåföljderna i olika kommuner.
- Inte heller för unga lagöverträdare ska någon särbehandling vid påföljdsvalet ske på grund av brottets art.

Beträffande sluten ungdomsvård angav Påföljdsutredningen att den hade övervägt om det fanns behov av längre frihetsberövande vid sluten ungdomsvård för att möta även mycket allvarlig brottslighet. Utredningen stannade dock vid att maximitiden för sluten ungdomsvård, fyra år, inte borde höjas.

Vidare övervägde Påföljdsutredningen om det behövdes bättre möjligheter till kontroll och stöd för den unge den första tiden efter att frihetsberövandet upphört varvid man kom fram till att Socialnämndens ansvar för att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som unga kan ha efter att ha verkställt sluten ungdomsvård behövde tydliggöras genom ett tillägg i socialtjänstlagen.

Påföljdsutredningens huvudförslag (som i första hand avsåg vuxna lagöverträdare) kom inte att genomföras. I fråga om unga lagöverträdare kan nämnas att det den 1 juli 2015 infördes en lagstadgad skyldighet för kommuner och myndigheter som handlägger ärenden om unga lagöverträdare att verka för att det regelbundet sker en lokal samverkan. Samtidigt togs kravet på samtycke från den unge för att kunna döma ut ungdomstjänst bort och det infördes ett krav på att socialnämnden i sitt yttrande enligt 11 § LUL ska redovisa om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. Det infördes också en reglering i socialtjänstlagen om att verkställigheten av en dom på ungdomstjänst ska inledas senast två månader efter att domen vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det. I samma lagstiftningsärende genomfördes vissa förslag som Påföljdsutredningen hade lämnat för att öka stödet för unga efter frigivning från sluten ungdomsvård. Dessa kommer att redovisas nedan i avsnittet om utslussning.⁴⁷

⁴⁷ Se avsnitt 3.4 om utslussning.

När det gäller frågan om införandet av nya ungdomspåföljder kom den frågan att utredas vidare inom Justitiedepartementet (se avsnitt 3.4.4 ovan).

Särskilt om utredningens resonemang om längre strafftider för slutna ungdomsvård

Påföljdsutredningen konstaterade att i och med det faktum att straffskalan för flera allvarliga brott, bl.a. för mord, hade skärpts till fängelse ändrades även förutsättningarna för slutna ungdomsvård. För alla tidsbestämda straff ansåg dock Påföljdsutredningen att maximitiden för slutna ungdomsvård fortfarande var tillräckligt väl tilltagen. Det som skulle kunna motivera en höjning av maximitiden var frågan hur strafftiden skulle bedömas om straffvärdet för en vuxen lagöverträdare bedömdes vara livstids fängelse.

I den delen konstaterade Påföljdsutredningen att utgångspunkten för bedömningen av strafftiden skulle kunna tas antingen i det högsta fasta straff som anges i t.ex. straffskalan för mord, dvs. fängelse i 18 år. Ett annat alternativ var att tillämpa de tider som brukar anges vid omvandling av ett livstidsstraff till ett tidsbestämt straff, vilket normalt är någonstans mellan 18 och 25 år.⁴⁸ Eftersom regeringen vid behandlingen av Straffnivåutredningens förslag om straffskalan för mord m.m. hade angett att straffmätningen för unga lagöverträdare synes utgå från den nivå som motsvarar eller ligger nära den kortaste tid som ett livstidsstraff för en vuxen lagöverträdare kan omvandlas till borde detta utgöra den övre gränsen för bedömningen av strafftider för slutna ungdomsvård.⁴⁹ Om en vuxen person hade erhållit livstids fängelse eller 18 års fängelse för en viss brottslighet, ska domstolen, enligt författningskommentaren, utgå från 18 år vid reduktionen för en ungdom.⁵⁰ Mot den bakgrunden menade Påföljdsutredningen att det fanns anledning att utgå från 18 år vid beräkningen av möjliga strafftider för unga lagöverträdare.

Det skäl som skulle kunna anföras för att höja taket för slutna ungdomsvård var att begränsningen till fyra år i några fall kunde innebära att en person under 18 år dömdes till fängelse med motiveringen att straffskalan inte räcker till. Påföljdsutredningen bedömde dock att

⁴⁸ Prop. 2008/09:118 s. 34.

⁴⁹ Prop. 2008/09:118 s. 34.

⁵⁰ Prop. 2008/09:118 s. 52 f.

den situationen inte skulle aktualiseras särskilt ofta. Med utgångspunkt i den doktrin och praxis som finns beträffande nedsättning av straff för unga, vilken i princip innebär att straffet för en person som är 15 år vid tidpunkten för brottet bör sättas ned till en femtedel, för en person som är 16 år till en fjärdedel, för en 17-åring till en tredjedel och för en 18-åring till hälften av vad en vuxen lagöverträdare hade fått, kommer en dom på sluten ungdomsvård ytterst sällan överskrida fyra år efter att det även har beaktats att den som döms till sluten ungdomsvård inte blir föremål för villkorlig frigivning. Påföljdsutredningen konstaterade därefter att en höjning av maximitiden för sluten ungdomsvård till sex år sannolikt skulle täcka de, i och för sig få fall, då den gällande strafftiden inte räckte till.

Skälen för att höja strafftiden ansågs emellertid inte så starka samtidigt som skälen mot att höja maximistraffet bedömdes som starka. Statistik från SiS gjorde gällande att de strafftider som i de allra flesta fallen dömdes ut låg i den nedre halvan av den tillgängliga skalan. Av samtliga intagningar för verkställighet under åren 1999–2011, togs 14 procent in för att avtjäna en påföljdstid på mer än ett år men mindre än tre år. Strax under två procent togs under perioden in för att avtjäna en påföljdstid på mer än tre år men mindre än fyra år. Antalet ungdomar som togs in för att avtjäna den maximala påföljdstiden om fyra år uppgick till endast tio under hela tolvårsperioden, vilket motsvarade mindre än en procent av antalet intagna under perioden.⁵¹

Sammantaget var skälen mot att höja maximitiden för sluten ungdomsvård starkare än skälen för. Det som främst framhölls var att det inte fanns några förebilder som kunde bringa klarhet i vad ett längre frihetsberövande skulle innebära för den unge. Inte heller var det klart att SiS skulle ha möjlighet att fylla en lång verkställighet med lämpligt innehåll. Vidare påtalades att de särskilda ungdomshemmen var avsedda för just unga personer och att åldersstrukturen på hemmen kunde förväntas ändras om strafftiderna ökade. Detta ansågs inte vara en lämplig utveckling. Vidare befarades att en ökning av maximitiden för sluten ungdomsvård kunde leda till att påföljdstiderna generellt blev längre eftersom påföljden kunde bestämmas till längre tid utan att den hamnade i det översta spannet.⁵²

⁵¹ SOU 2012:34 s. 555 f.

⁵² SOU 2012:34 s. 557 f.

Om påföljdsutredningens resonemang om barns behov av stöd och kontroll vid frigivning

Sid 222(1124)

Beträffande de ungdomar som döms till sluten ungdomsvård konstaterade Påföljdsutredningen att de ofta har behov av behandlingsinsatser både under och efter institutionsvistelsen. Detta hänger samman med den särskilda problembild som finns för den gruppen av unga.

De ungdomar som begår mycket allvarliga brott och som återfaller i allvarlig brottslighet har ofta stora personliga problem, såsom psykiska besvär, neuropsykiatriska funktionshinder och drogmissbruk. Det finns också ofta en social problematik kopplad till i första hand familjesituationen och föräldrarnas bristande förmåga att ge den unge omsorg och uppfostran. Huvuddelen av dem som döms till sluten ungdomsvård är alltså i behov av stora insatser gällande vård och påverkan. Den personliga och sociala problembilden skapar riskfaktorer för fortsatt brottslighet som kan behöva motverkas genom insatser under en betydande tid. Detta är förhållanden som framgår av den stora utvärdering som gjordes efter införandet av sluten ungdomsvård.⁵³

Påföljdsutredningen konstaterade att uppföljningar och forskning visade att många som döms till sluten ungdomsvård återfaller i brott och flera av dem lämnade verkställigheten av sluten ungdomsvård utan att det vidtogs några ytterligare åtgärder.⁵⁴ Påföljdsutredningen gjorde mot den bakgrunden bedömningen att det ofta finns behov av fortsatta åtgärder för den unge efter att sluten ungdomsvård har verkställts och den unge lämnar institutionen. Enligt utredningen fanns det behov av fortsatta insatser både inom ramen för verkställigheten och efter att påföljden fullt ut verkställts.⁵⁵

Utifrån ett brottsförebyggande perspektiv ansåg Påföljdsutredningen att det vore önskvärt om lagstiftningen på något sätt skulle kunna säkerställa att de behandlingsinsatser som sattes igång under verkställigheten av sluten ungdomsvård kunde fortsätta under en längre tid än vad som blev fallet inom ramen för de ofta förhållandevis korta verkställighetstiderna. Enligt den då tillgängliga forskningen vore det positivt om behandling kunde ske såväl på institutionen som utanför och att vården efter institutionsbehandlingen då kunde inrikta sig mot samma förändringsmål som vården på institutionen.⁵⁶ Om de insatser

⁵³ SOU 2004:122 s. 500 ff.

⁵⁴ SOU 2012:34 s. 561 ff.

⁵⁵ SOU 2012:34 s. 566 ff.

⁵⁶ SOU 2004:122 s. 505.

som görs under institutionsvistelsen inte får en fortsättning efter frigivningen, kan de i förlängningen riskera att bli mindre effektiva eller helt verkningslösa. Påföljdsutredningen konstaterade dock att de straffrättsliga principerna sätter ramar för i vilken omfattning behandlingsbehovet kan beaktas inom ramen för påföljdssystemet. Ingripandegraden, dvs. i dag den slutna ungdomsvårdens längd, påverkas inte av om den unge har ett stort eller litet behov av vård eller andra insatser. Sluten ungdomsvård är en straffrättslig påföljd som döms ut som reaktion på den unges vanligtvis mycket allvarliga brottslighet. Längden på frihetsberövandet avgörs uteslutande utifrån brottets straffvärde och den unges ålder vid gärningstillfället. Detta var enligt Påföljdsutredningen en ordning som borde bestå.⁵⁷

Enligt Påföljdsutredningen fanns det två kritiska tidpunkter då insatserna på något sätt måste övergå i en ny form för att det ska kunna upprätthållas en långsiktighet och kontinuitet. För det första gällde det möjligheterna till fortsatta insatser i samband med och i nära anslutning till det att frihetsberövandet har upphört inom ramen för verkställigheten. För det andra gällde det möjligheterna till fortsatta insatser efter det att påföljden till fullo är verkställd. Utredningen övervägde om de åtgärder som vid den tidpunkten (efter reformen om bättre utslussning från sluten ungdomsvård hade genomförts, se prop. 2010/11:107) kunde göras inom ramen för verkställigheten av sluten ungdomsvård var tillräckliga för att den unge skulle kunna anpassas till ett liv utanför institutionen. Utredningen kom fram till att behandlingsinsatser inom ramen för en verkställighet av sluten ungdomsvård bara kunde ske under en begränsad till med hänsyn tagen till att den samlade reaktionen för brottsligheten inte fick vara opropor­tionerlig i förhållande till straffvärdet.

I fråga om den andra kritiska övergången för den unge, då påföljden är slutligt verkställd, konstaterades att ansvaret för fortsatta behandlingsinsatser i de fallen åvilar socialtjänsten och beror på den enskildes behov. De åtgärder som i det skedet kan vidtas utgår från de förutsättningar som anges i SoL eller LVU.

Påföljdsutredningen konstaterade att en ordning med villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård skulle kunna ha flera fördelar.

En sådan fördel ansågs vara att påföljden sluten ungdomsvård skulle bli mer jämförbar med fängelse om det inte gjordes någon reduktion av påföljdstiden när rätten bestämmer påföljdens längd såsom sker

⁵⁷ SOU 2012:34 s. 567.

i dag p.g.a. avsaknaden av villkorlig frigivning. Påföljdens trovärdighet som ett lika ingripande alternativ som fängelse skulle då kunna öka.

En annan faktor som lyftes fram var att möjligheten till senareläggning av den villkorliga frigivningen skulle kunna ses som en tydlig reaktion mot den som gör sig skyldig till allvarlig misskötsamhet under verkställigheten.

Vidare menade Påföljdsutredningen att möjligheten att under en ettårig provotid besluta om övervakning och om olika föreskrifter skulle möjliggöra en långsiktighet och kontinuitet gällande vårdinsatserna under och efter institutionstiden. Inom ramen för verkställigheten av påföljden skulle samma slag av insatser utförd av samma vårdgivare kunna sättas in under en lång tid.

Slutligen menade Påföljdsutredningen att konstruktionen med villkorlig frigivning skulle på ett tydligt sätt visa vilka krav som ställs på den unge under hela verkställigheten även då behandlingen sker utanför institutionen – och vilka konsekvenserna kan bli vid misskötsamhet. För att uppnå den långsiktiga utslussning som eftersträvas måste, till skillnad från vid villkorlig frigivning från fängelsestraff, övervakning, särskilda villkor och behandlingsinsatser under provotiden utgöra huvudregel eller kanske till och med obligatorium.

Påföljdsutredningen ansåg att det även fanns omständigheter som talade emot att införa ett system för villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård som fullt ut byggde på det system som finns för fängelse.

Ett sådant skäl var att avsaknaden av villkorlig frigivning innebär att de krav och möjligheter till förverkande som ett sådant system innebär också saknas. Utredningen framhöll att varje ordning med villkorlig frigivning skulle innebära en repressionsökning i förhållande till det nuvarande system även om den unge inte avtjänar längre tid på institutionen. Under provotiden tillkommer nya krav för den dömd.

Övervakningsåtgärder och föreskrifter om behandling och drogkontroller utgör inte något huvudalternativ vid villkorlig frigivning från fängelse. Tvärtom är det själva frihetsberövandet som är det centrala sanktionsinnehållet i fängelsepåföljden. Övervakning ska endast beslutas om det bedöms som påkallat och det är endast om det finns skäl att anta att den frigivne behöver stöd av en särskild föreskrift om vad han eller hon ska iaktta under provotiden, som en sådan föreskrift ska meddelas. För att uppnå huvudsyftet med villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård, ansåg Påföljdsutredningen att ordningen förmodligen skulle behöva bli den omvända. Om övervakning och krav på del-

tagande i behandling och liknande regelmässigt skulle utgöra villkor^{SOU 2023:44 s. 225(1124)} under prövotiden, kommer verkställigheten att pågå med viss intensitet under hela prövotiden. I realiteten skulle påföljden sluten ungdomsvård därför bli betydligt mer ingripande och egentligen få en annan karaktär än i dag.

Enligt Påföljdsutredningen skulle det vara nödvändigt att den villkorligt medgivna friheten skulle kunna förverkas som en reaktion för den som inte uppfyller villkoren. Ett överförande av föreverkanderegleringen vid återfall efter villkorlig frigivning från fängelse enligt 34 kap. 4 § brottsbalken skulle med hänsyn till den höga återfallsfrekvensen för ungdomar dömda till sluten ungdomsvård även det kunna leda till sammanlagt väsentligt längre institutionstider än i dag. Det skulle därtill uppstå svårlösta problem gällande förverkanderegleringen om den unge återfaller under prövotiden för sluten ungdomsvård och därefter döms till fängelse.

Slutligen befarade Påföljdsutredningen att ett system med villkorligt medgiven frihet kunde driva upp påföljdstiderna. Det berodde på att utredningen ansåg att det fanns en risk för att domstolarna i sin straffmätning redan utan villkorlig frigivning räknade in att det i realiteten sker ett slags villkorlig frigivning genom utslussningen, och att påföljdstiderna därför ligger högre än de borde. En ändring som innebar att villkorlig frigivning infördes skulle då kunna driva upp påföljdstiderna.⁵⁸

Påföljdsutredningen övervägde då om en modifierad variant av villkorlig frigivning skulle införas. Frågan som utredningen ställde sig var om man kunde hitta en lösning som innebar att de fördelar som finns med ett system för villkorlig frigivning kunde utvinnas samtidigt som en beaktansvärd repressionsökning kunde undvikas.

Utredningen övervägde inledningsvis om det vore lämpligt med en ordning som alltid innebar att den dömde ställdes under övervakning och behandling under prövotiden. I så fall skulle den det straffrättsliga ingripandet delvis pågå under en längre tid. Vilket skulle kunna motivera att villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård skulle ske efter halva strafftiden, i stället för efter två tredjedelar. En sådan ordning kan även kompensera den repressionsökning som annars skulle ske. Vidare skulle möjligheten att skjuta upp den villkorliga frigivningen på grund av misskötsamhet kunna vara begränsad till allvarigare former av misskötsamhet. Påföljdsutredningen menade att det även kunde

⁵⁸ SOU 2012:34 s. 572.

överbägas om endast mer allvarlig eller upprepade misshandelsaktigheter skulle kunna leda till att den villkorligt medgivna friheten delvis kunde förverkas.^{Sid 226(1124)}

En fråga som utredningen ansåg svår att besvara var om återfall i brott alltid skulle behöva leda till att villkorligt medgiven frihet förverkades. Det som talade för en sådan ordning var att begreppet villkorlig frigivning annars skulle tappa sin innebörd och systemet skulle framstå som inkonsekvent och svårbegripligt.

Sammantaget ansåg Påföljdsutredningen att flera av de problem som var förknippade med villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård skulle finnas kvar även om ordningen modifierades något i förhållande till fängelse. Därtill vore det sannolikt missvisande att lämna grundstrukturen som gäller för fängelse och fortfarande kalla det för villkorlig frigivning. Vad det i realiteten skulle handla om vore snarare att ändra själva verkställighetsformen för slutna ungdomsvård från att ha varit en frihetsberövande påföljd till att delvis bli en frivårdspåföljd.⁵⁹ I stället föreslogs att de nyligen genomförda ändringarna beträffande utslussning skulle få möjlighet att verka och utvecklas. Vidare föreslog Påföljdsutredningen att socialnämndens ansvar för att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som unga kan ha efter att ha verkställt slutna ungdomsvård skulle tydliggöras genom ett tillägg i socialtjänstlagen.⁶⁰

⁵⁹ SOU 2012:34 s. 574.

⁶⁰ SOU 2012:34 s 574 ff och s. 576 ff.

4 Förhållandena i övriga nordiska länder

Sid 227(1124)

4.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven göra de internationella jämförelser som bedöms relevanta. De förhållanden som råder i de nordiska grannländerna har ansetts vara av särskild betydelse för utredningens överväganden då lagstiftningen i dessa länder i många delar liknar de svenska förhållandena. Utredningen har därför valt att fokusera på de nordiska länderna.

I det följande redovisas kortfattat huvuddragen i de nordiska ländernas påföljdssystem och då särskilt hur regleringen ser ut beträffande frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år. Sammanställningen gör inte anspråk på att ge en fullständig bild av hur respektive lands påföljdssystem för unga ser ut utan syftar till att ge en översikt av hur omyndiga lagöverträdare behandlas inom ramen för påföljdssystemen i de nämnda länderna.

4.2 Danmark

4.2.1 Allmänt

Det danska påföljdssystemet regleras huvudsakligen i straffeloven (1930:26, reviderad genom lovbekendtgørelse nr 1052 den 4 juli 2016 och med senare ändringar).

De allmänna straffen är *fängelse* och *böter* (6 kap. 31 § straffeloven). Ett fängelsestraff kan bestämmas till viss tid eller livstid (33 §). Straffen kan ersättas av s.k. betinget dom, med eller utan samhällstjänst.

Som straffrättslig reaktion finns också *forvaring*, *särskilda åtgärder för unga lagöverträdare* och *förbud mot att utöva viss verksamhet*. Med

betinget dom avses att rätten, om den inte anser det påkallat att straffet bestäms direkt, kan besluta att frågan om straffbestämning skjuts upp och bortfaller efter en provotid, som utgångspunkt inte längre än tre år och aldrig längre än fem år. Om det anses mer ändamålsenligt kan straffet fastställas direkt men verkställigheten skjutas upp och bortfalla efter en provotid. I båda fallen är uppskovet villkorat av att den dömda inte återfaller i brott och inte heller i övrigt åsidosätter de villkor som gäller under provotiden.

Om ovillkorligt fängelse anses påkallat samtidigt som den tilltalades personliga förhållanden talar för betinget dom, kan rätten besluta att en del av straffet, dock högst sex månader, ska verkställas, medan resterande del görs villkorlig. Betinget dom kan också kombineras med böter. Som villkor för den uppskjutna straffbestämningen eller verkställigheten kan rätten föreskriva att den dömda under hela eller delar av provotiden ska vara föremål för övervakning eller följa vissa föreskrifter om exempelvis vistelseplats, arbete, utbildning, fritidssysselsättning eller umgänge med vissa personer eller avhållsamhet från droger.

Om den dömda bryter mot villkoren för en betinget dom kan rätten tilldela honom eller henne en varning, ändra villkoren och förlänga provotiden eller besluta om verkställighet av det utdömda straffet. Om den dömda återfaller i brott och åtalas inom provotiden ska det enligt huvudregeln fastställas ett ovillkorligt straff för den samlade brottsligheten. Rätten har dock möjlighet att i stället döma till ovillkorligt straff endast för den nya brottsligheten och eventuellt samtidigt ändra villkoren för den betingede domen eller att döma till en ny betinget dom för den samlade brottsligheten.

Om betinget dom inte bedöms som tillräckligt kan rätten, om det är lämpligt med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden, döma till betinget dom med samhällstjänst i 30–240 timmar. I domen fastställs då också en provotid på högst två år, under vilken den dömda ställs under övervakning. Domen kan förenas med villkor på motsvarande sätt som en betinget dom utan samhällstjänst. Betinget dom med villkor om samhällstjänst kan kombineras med ett ovillkorligt fängelsestraff om högst tre månader eller med böter. Om den dömda bryter mot villkoren om samhällstjänst eller andra villkor kan rätten omvandla straffet till ett ovillkorligt fängelsestraff eller besluta att den betingede domen ska kvarstå, eventuellt med en förlängd längsta tid för genomförande och provotid. Om ett ovillkorligt fängelsestraff fastställs ska rätten ta hänsyn till det samhällstjänstarbete som den dömda har utfört.

Till den tidsobestämda påföljden forvaring kan den dömas som befunnits skyldig till allvarlig brottslighet, om det mot bakgrund av brottslighetens karaktär samt den dömdes person och tidigare brottslighet kan antas att han eller hon innebär väsentlig fara för andras liv, kropp, hälsa eller frihet och forvaring i stället för fängelse anses påkallat för att förebygga denna fara. Det är Åklagarmyndighetens uppgift att se till att forvaringen inte upprätthålls under längre tid eller i vidare omfattning än vad som är nödvändigt. Den dömda, huvudmannen för den institution där han eller hon vistas och kriminalomsorgen kan vända sig till åklagare och begära att beslutet ska ändras eller upphävas. Åklagaren ska då begära prövning av rätten.

4.2.2 Unga lagöverträdare

Straffmyndighetsålder och särbehandling av unga

Straffbarhetsåldern i Danmark är 15 år (3 kap. 15 § straffeloven).¹

Lagöverträdare i åldern 15–17 år särbehandlas i mildrande riktning vid såväl valet av påföljd som vid straffmätningen. I fråga om äldre lagöverträdare saknas uttryckliga bestämmelser om särbehandling vid påföljdsbestämningen. Dock särbehandlas dömda under 21 år i fråga om villkorlig frigivning.

Påföljdsval

Lagöverträdare i åldern 15–17 år kan som utgångspunkt dömas till samma påföljder som myndiga lagöverträdare. Därutöver finns det särskilda påföljder för unga lagöverträdare.

Vid mindre allvarlig brottslighet kan lagöverträdare under 18 år ingå ett ungdomskontrakt, vilket är ett avtal där den unge lagöverträdaren med samtycke från sin vårdnadshavare förbinder sig att delta i vissa särskilt angivna aktiviteter. Samtidigt avstår åklagaren från att väcka åtal. De sociala myndigheterna i den unges hemkommun ska se till att kontraktet följs. Ungdomskontrakt erbjuds i första hand ungdomar som inte har fastnat i något mönster av kriminalitet och tillämpas inte vid exempelvis våldsbrott, rån, vandalism eller narkotikabrott.

¹ Under perioden 1 oktober 2010–1 mars 2012 var straffbarhetsåldern 14 år.

Lagöverträdare under 18 år som begått grövre brott mot person eller andra allvarliga brott kan dömas till *ungdomssanktion*, vilket är ett alternativ till ovillkorligt fängelse. ^{Sid 230(1124)} Ungdomssanktion är en tvåårig strukturerad och kontrollerad socialpedagogisk behandling. Påföljden verkställs under tillsyn av de sociala myndigheterna. För att ungdomssanktion ska kunna utdömas förutsätts att åtgärderna kan antas vara ändamålsenliga för att tillgodose den unges särskilda behov av behandling. Huvudmålet med ungdomssanktionen är att motverka att den unge begår nya brott. För den unge finns en koordinator, som ska fungera som den unges kontaktperson och rådgivare. Koordinatoren ska dels samordna insatser mellan olika offentliga organ, dels underlätta samarbetet mellan den unge och dennes föräldrar och de offentliga organen.

Ungdomssanktion förutsätter inte samtycke.

Innan brottmålet avgörs genomförs en utredning av den unges förhållanden och behov. Mot bakgrund av utredningen upprättas en handlingsplan, som sedan ligger till grund för domstolens bedömning av om ungdomssanktion ska dömas ut eller inte.

En ungdomssanktion påbörjas vanligtvis med en vistelse på en sluten institution i syfte att de pedagogiska insatserna ska inledas. Därefter placeras den unge i en verksamhet i öppen regi. I ett tredje skede sker öppenvårdsbehandling med tillsyn av de sociala myndigheterna och den unge bor då exempelvis hemma hos föräldrarna eller i egen bostad.

Om verkställigheten inte fungerar, exempelvis för att den unge återfaller i brott, kan det bli aktuellt att återföra honom eller henne till en öppen eller sluten institution.

När en lagöverträdare i åldern 15–17 år döms till ovillkorligt fängelse, avtjänas straffet som regel inte i fängelse utan i de sociala myndigheternas regi eller i en särskild institution inom ramen för kriminalvården, om inte exempelvis brottslighetens art eller den dömdes farlighet talar för att det ska avtjänas i fängelse.

Som huvudregel placeras unga som ska avtjäna fängelsestraff vid någon av de särskilda ungdomsavdelningarna i Søbysøgårdsfängelset och Jyderupfängelset, men de kan också placeras i Herstedvester, i ett interneringshus, och vid ungdomsavdelningen i Vestre-fängelset. Unga intagna kan också placeras vid en vanlig avdelning i en öppen anstalt.

Om den unge undantagsvis placeras utanför en särskild ungdomsavdelning måste flera krav vara uppfyllda. Placeringen ska bl.a. baseras på en bedömning i det specifika fallet och det måste vara på en avdelning där gemenskap med de andra intagna är i enlighet med den unges bästa

och där den unga bäst skyddas från negativ påverkan. I den unges personjournal ska det antecknas om den intagne har gemenskap med intagna över 17 år. Det ska även antecknas vem den unga personen har haft gemenskap med och när (datum och tidsperiod).²

En lagöverträdare som var under 18 år vid tidpunkten för brottet får inte dömas till livstids fängelse (6 kap. 33 § tredje stycket straffeloven). Det maximala tidsbestämda straffet som kan utdömas är 16 års fängelse eller, om det finns anledning att gå utöver den föreskrivna straffskalan, 20 års fängelse.

Vid bedömningen av om den som dömts till fängelse ska frigges villkorligt, vilket kan ske efter två tredjedelar eller i särskilda fall halva strafftiden, är ålder en av de relevanta faktorerna. Dömda under 21 år kan frigges villkorligt även om övriga omständigheter talar mot det.³

Ungdomskriminalitetsnämnden

I Danmark finns sedan den 1 januari 2019 en Ungdomskriminalitetsnämnden som hanterar och beslutar åtgärder för barn i åldern 10–17 år som misstänks för brott eller har dömts för brott (de som är över 15 år). Inrättandet av den nya nämnden innebar att ett nytt brottsförebyggande system infördes i Danmark för barn och unga mellan 10 och 18 år. Ungdomskriminalitetsnämnden är inte i sig en del av den danska kriminalvården, men nämns här eftersom det finns en viss överlappning mellan systemen.⁴

Ungdomskriminalitetsnämnden är en oberoende nämnd som syftar till att hjälpa till att förebygga ungdomsbrottslighet genom att etablera riktade, individuella och förebyggande åtgärder för barn och unga i åldern 10–17 år som bedöms ha särskilt stor risk för att hamna i kriminalitet. Insatserna bestäms och genomförs utifrån en bedömning av vad som är bäst för barnet eller den unge. Detta görs i dialog med både barnet eller ungdomen och familjen.

Nämnden tillsätts löpande i alla polisdistrikt i hela landet. Nämnden består – när den sammanträder – av en domare som leder mötet, en kommunalt anställd ledamot och en representant för polisen. Barn

² Checklista ”När unge under 18 år skal afsone”, framtaget av Direktoratet for Kriminalforsorgen i Danmark.

³ Se SOU 2017:61 s. 100.

⁴ I Sverige utreds fn om ett liknande system ska införas även här, se Kommittédirektiv Ungdomskriminalitetsnämnder – en ny ordning för att förebygga brottslighet, dir. 2022:106. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag den 27 mars 2024.

under 15 år hanteras direkt av nämnden medan unga som blivit straffmyndiga först döms av domstol som sedan beslutar att Ungdomskriminalitetsnämnden ska besluta om åtgärd för den unge. Mål om farlig brottslighet hänskjuts till nämnden om förhållandet har eller skulle kunna leda till ett fängelsestraff. Om ett barn eller en ungdom är misstänkt för annan allvarlig brottslighet hänskjuts ärendet till nämnden om förhållandet har eller skulle kunna leda till ett fängelsestraff och barnet eller den unge samtidigt bedöms löpa särskild risk för att begå brott igen.

Nämnden kallar den unge och hans eller hennes föräldrar till ett möte. Vid mötet kan också en annan vuxen som känner den unge väl, t.ex. en lärare, delta. Därutöver deltar även en person från ungdomskriminalvården och en handläggare från den unges kommun samt i vissa fall en jurist som bistår den unge och en psykolog med förståelse för barn och unga vid mötet. Efter mötet kan nämnden beroende på vad som anses lämpligt i det enskilda fallet besluta om straksreaktion, förbetringsförlopp eller att ingen ytterligare åtgärd ska vidtas. Straksreaktion är en form av omedelbar reaktion på brottet, något som ska ske mer eller mindre direkt och som avser reparera den skada som brottet orsakat. Det kan vara fråga om t.ex. att den unge åläggs en skyldighet att tala med en konfliktmedlare som kan ordna ett möte med den som den unge har varit i konflikt med. Förbetringsförlopp kan liknas vid en behandling eller utbildning som syftar till att den unge genom att delta i olika aktiviteter ska sköta sig i vardagen. Åtgärden varar vanligtvis i ett eller två år och aktiviteter som kan ingå är t.ex. att den unge ska sköta sig i skolan, gå på en vanlig fritidsaktivitet och vara hemma ett visst klockslag på kvällen.

Verkställigheten av frihetsberövande påföljder för unga

Den danska Kriminalvården ansvarar för att verkställa frihetsberövande påföljder för unga. Mot bakgrund av barnkonventionens regler har Kriminalvården satt upp särskilda regler för placeringen av unga i åldersgruppen 15–17. Enligt regelverket ska unga, i vart fall inledningsvis, placeras på Søbsøgårdsfängelsets öppna ungdomsavdelning. I undantagsfall kan den unge placeras på en annan anstalt, t.ex. om det vid en individuell bedömning anses avgörande att den unge kan upprätthålla kontakt med familj och kan placeras på en särskild utbildningsanstalt som är belägen i närheten av bostadsorten.

Om en ungdom inte placeras på Søbysøgårdsfängelsets öppna ungdomsavdelning, utan vid en öppen anstalt där det finns möjlighet till kontakt med äldre fångar, ska personalen alltid vara särskilt uppmärksam på om placeringen är i enlighet med den unges intressen. Om personalen bedömer att en viss lokalisering innebär risk för att den unge utsätts för olycklig påverkan från medfångar eller på annat sätt strider mot den unges intressen, ska den unge omedelbart flyttas till en annan avdelning eller eventuellt ett annat fängelse.

Alla 15–17-åringar som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt att få och skyldighet att delta i utbildning, som står i proportion till vad som generellt krävs i grundskolan. Ungdomarna omfattas alltså av den danska folkskolelagen även under verkställigheten. Det finns särskilt antagna riktlinjer för undervisning av unga under 18 år, varav bl.a. följer att alla intagna som är under 18 år ska utredas för eventuella psykiatriska problem.

Det finns ett särskilt framtaget verktyg för att genomföra risk- och behovsbedömningar för unga (kallat YLS/CMI, vilket står för Youth Level of Service/Case Management Inventory). Inom den danska Kriminalvården är det än så länge endast YLS/CMI som används vid ungdomsavdelningen i Søbysøgård fängelse.

För att säkerställa att mottagandet av unga intagna överensstämmer med Kriminalvårdens skyldighet i förhållande till barnkonventionen och den förordning som gäller behandlingen av unga som placeras i danska fängelser har två olika checklistor utarbetats.⁵

4.3 Finland

4.3.1 Allmänt

Det finska påföljdssystemet regleras huvudsakligen genom strafflagen (19.12.1889/39, med de ändringar som har gjorts sedan lagen infördes). Sedan 2015 finns därutöver föreskrifter om de s.k. samhällspåföljderna i lagen (400/2015) om verkställighet av samhällspåföljder.

De s.k. allmänna straffarterna är ordningsbot, böter, villkorligt fängelse, samhällstjänst, övervakningsstraff och ovillkorligt fängelse.

⁵ Se Bekendtgørelse om behandlingen af 15-17-årige, der anbringes i kriminalforsorgens institutioner, BEK nr 1413 af 29/09/2020 med ændringer BEK nr 1067 af 28/06/2022 och Vejledning om behandlingen af 15-17-årige, der anbringes i kriminalforsorgens institutioner, VEJ nr 9840 af 22/11/2020.

När villkorligt fängelse döms ut, skjuts verkställigheten av straffet upp under en prøvotid. Prøvotiden för villkorligt fängelse är minst ett och högst tre år. Prøvotiden börjar löpa från det att domen avkunnas eller meddelas. Det villkorliga straffet förfaller, om det inte bestäms att straffet ska verkställas. Sådant beslut kan meddelas om den dömde under prøvotiden begår ett brott för vilket han eller hon enligt domstolens prövning borde dömas till ovillkorligt fängelse eller kombinationsstraff och om åtal för detta brott har väckts inom ett år från prøvotidens utgång. Villkorligt fängelse kan förenas med övervakning.

Övervakningsstraff avtjänas i bostaden och övervakas elektroniskt med hjälp av teknisk utrustning (motsvande s.k. fotboja). Under verkställigheten ska den dömde delta i övervakarsamtal, utföra arbete eller delta i utbildning, rehabilitering och programverksamhet eller motsvarande i minst tio och högst 40 timmar per vecka.

Påföljden ovillkorligt fängelse innefattar en möjlighet att döma till fängelse på livstid.

Utöver de allmänna straffarterna finns ungdomsstraff, som är en särskild påföljd för brott som någon har begått före det att han eller hon fyllt 18 år. Vidare finns de särskilda straffen varning och avsättning för tjänstemän samt disciplinstraff för krigsmän.

Påföljderna samhällstjänst, övervakningsstraff, villkorligt fängelse förenat med övervakning och ungdomsstraff benämns samhällspåföljder.

Sedan början av 2018 finns i den finska strafflagen en möjlighet att döma ut ett s.k. kombinationsstraff. Detta beskrivs på följande sätt i 2 c kap. 11 § strafflagen:

När en domstol dömer ut ett straff, kan den på yrkande av åklagaren besluta att den åtalade döms till ett kombinationsstraff som består av ovillkorligt fängelse i högst den tid som enligt de bestämmelser som tillämpas på fallet utgör maximistraffet för brottet och av en omedelbart därpå följande övervakningstid på ett år. På kombinationsstraff ska vad som föreskrivs om villkorlig frigivning och övervakad frihet på prov inte tillämpas.

4.3.2 Unga lagöverträdare

Sid 235(1124)

Straffmyndighetsålder och särbehandling av unga

Straffbarhetsåldern i Finland är 15 år (3 kap. 4 § första stycket strafflagen).

För lagöverträdare i åldern 15–17 år tillämpas särskilda bestämmelser gällande handläggningen av brottmål, påföljdsval och straffmätning.

Även för lagöverträdare i åldern 18–20 år finns det vissa särskilda bestämmelser, bland annat gällande möjligheten att förena villkorligt fängelse med övervakning. Vidare gäller mer generösa bestämmelser om villkorlig frigivning för denna åldersgrupp.

Påföljdsval

Den som har begått ett brott före 18 års ålder kan dömas till ungdomsstraff, om böter inte anses vara tillräckligt ingripande och vägande skäl inte kräver ett ovillkorligt fängelsestraff. En förutsättning för att döma till ungdomsstraff är att ett sådant straff är motiverat för att främja gärningspersonens möjligheter att anpassa sig i samhället och för att förhindra återfall i brott. Det finns alltså ett individualpreventivt villkor för att ungdomsstraff ska få tillämpas.

Ungdomsstraffets längd ska vara minst fyra månader och högst ett år, beroende på brottslighetens allvar. Straffet mäts alltså ut utifrån den tilltalades förtjänst.

Under verkställigheten ställs den dömda under övervakning. Ungdomsstraffet innefattar övervakarsamtal, uppgifter och program som främjar den sociala funktionsförmågan samt stöd och handledning i samband med dessa.

Innan ett ungdomsstraff döms ut ska Brottspåföljdsmyndigheten göra upp en verkställighetsplan för straffet. Planen lämnas till rätten. Med utgångspunkt i planen kan Brottspåföljdsmyndigheten senare meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten. Om den dömda bryter mot verkställighetsplanen ska Brottspåföljdsmyndigheten ge honom eller henne en anmärkning. Om den dömda inte rättar sig efter anmärkningen eller annars allvarligt bryter mot villkoren i verkställighetsplanen, ska han eller hon få en skriftlig varning. Om den dömda inte rättar sig efter varningen, ska ärendet överföras

till allmän åklagare, som i sin tur för saken till domstol. Rätten kan då döma ut ett annat straff. Vid valet av nytt straff ska rätten beakta den dömdes ålder, hur stor del av ungdomsstraffet som har avtjänats, hur allvarlig överträdelsen har varit och brottslighetens karaktär. Ovillkorligt fängelse får, enligt lagstiftningen, dömas ut som ny påföljd om endast en liten del av ungdomsstraffet har avtjänats och det även i övrigt finns särskilda skäl för att bestämma den nya påföljden till ovillkorligt fängelse. Utgångspunkten är alltså att det nya straffet bestäms till någonting annat än ovillkorligt fängelse. Sid 236(1124)

Den lagöverträdare som inte fyllt 21 år vid gärningstillfället kan dömas till villkorligt fängelse förenat med övervakning under ett år och tre månader, om detta anses motiverat för att främja gärningspersonens anpassning i samhället och för att förhindra återfall i brott. Bedömningen av om ett villkorligt fängelsestraff ska förenas med övervakning grundar sig på en personutredning som genomförs av Brottspåföljdsmyndigheten. Övervakning ska inte beslutas om den dömden inte är i behov av det stöd som övervakningen innebär eller om han eller hon redan är föremål för andra stödåtgärder som täcker behovet.

Innehållet och intensiteten i övervakningen avgörs av den unges behov. Avsikten är att övervakningen ska stödja den dömden i hans eller hennes strävan att ändra sig. Det närmare innehållet anges i en individuell utformad övervakningsplan, som upprättas av Brottspåföljdsmyndigheten. Övervakningen kan omfatta att den unge ska delta i programverksamhet eller annan målinriktad verksamhet. Anhöriga till den dömden och olika myndigheter kan involveras eller samarbeta under övervakningen. Sammanträffanden med övervakaren och det övriga innehållet i övervakningen får uppta högst tolv timmar per månad, eller om det finns särskilda skäl högst 24 timmar per månad. Sedan övervakningen har pågått i minst sex månader kan Brottspåföljdsmyndigheten besluta att den ska upphöra, om det är uppenbart att fortsatt övervakning inte behövs.

Om den unge utan någon godtagbar anledning uteblir från ett möte med övervakaren, kan Brottspåföljdsmyndigheten besluta att han eller hon ska hämtas av polis till nästa möte. Misskötsamhet kan också leda till en muntlig eller skriftlig anmärkning från Brottspåföljdsmyndigheten. Om varken hämtning eller anmärkning leder till att den unge rättar sig, får Brottspåföljdsmyndigheten utdela en skriftlig varning. Vid upprepad misskötsamhet från den unges sida, kan rätten på talan av åklagare förlänga övervakningstiden med högst sex månader.

Det är en allmän princip att ovillkorliga fängelsestraff bör undvikas^{Sid 237(1124)} för lagöverträdare under 18 år. För ett brott som någon har begått innan han eller hon fyllde 18 år får inte dömas till ovillkorligt fängelsestraff, om det inte finns vägande skäl (6 kap. 9 § andra stycket strafflagen). När personer som är under 18 år döms till ovillkorligt fängelse placeras de i sådana fängelser där de kan hållas åtskilda från vuxna intagna, om det inte skulle anses vara till den unges fördel att han eller hon placerades tillsammans med vuxna.

Om den tilltalade var under 21 år vid gärningstillfället görs alltid en personundersökning, förutom i de fall brottet uppenbarligen föranleder böter. I personundersökningen utreds den unges livssituation och om det bör beslutas om övervakning. Dessutom görs en bedömning av vilken inverkan alternativa påföljder kan antas ha på den unges situation.

Verkställigheten av frihetsberövande påföljder för unga

Även i Finland är det Kriminalvården som ansvarar för att verkställa frihetsberövande påföljder för unga. Antalet unga som avtjänar fängelsestraff i Finland är få, endast mellan 1–3 individer per år under tidsperioden 2015–2020, varav 0–1 flickor årligen. Det är främst brott mot liv och hälsa, framför allt mord, som leder till fängelse för unga under 18 år.

Kriminalvården har nyligen börjat utveckla särskilda avdelningar där ungdomar under 18 år ska placeras. Flickor under 18 år har sedan år 2020 haft en enskild avdelning vid en anstalt enbart för kvinnor. Under 2022 öppnades en liknande avdelning för pojkar under 18 år. Eftersom antalet unga som döms till fängelse är få och för att säkerställa att de unga får den särskilda behandling som deras ålder kräver har man i Finland beslutat att endast öppna enstaka avdelningar för unga lagöverträdare.

Det finns ingen särskild säkerhetsklassning för ungdomsavdelningarna utan kravet på säkerhet bedöms individuellt för var och en som placeras där. Avdelningarna är dock placerade vid låsta anstalter. Skälet till det är att Kriminalvården inte anser sig kunna säkerställa att de unga intagna hålls separerade från de vuxna intagna om de placeras vid öppna anstalter.

Det finns inga särskilda behandlingsprogram som tagits fram speciellt för åldersgruppen 15–17 år, men Kriminalvården arbetar aktivt med

att utveckla sådana program med stöd av internationell forskning på området. ^{Sid 238(1124)}

Alla intagna under 18 år har skolplikt och ska delta i grund- eller gymnasieskola under anstaltsvistelsen. Kriminalvården arbetar för närvarande med att utveckla undervisningen vid de särskilda ungdoms-avdelningarna. Avsikten är att lärare från närområdet ska besöka de intagna på anstalten för undervisning.

Unga som verkställer fängelsestraff släpps stegvis mot öppnare förhållanden. Ungdomarna frigges alltid villkorligt under övervakning. Frigivningen är villkorad genom olika föreskrifter som den unge har att förhålla sig till. Vilka villkor som sätts upp bestäms individuellt utifrån de risker och behov som den unge bedöms ha. Sociala myndigheter och andra delar av det nätverk som finns i samhället (t.ex. hälso- och sjukvård) ingår i planeringen.

Om den unge missköter sig kan han eller hon drabbas av samma påföljder som vuxna som avtjänat fängelsestraff. Målet är att hålla nära kontakt med de unga som frigges för att på så sätt försöka förebygga problem och slarv med villkoren. Barnets bästa beaktas i alla beslut, även vad gäller konsekvenser av regelbrott.

4.4 Island

4.4.1 Allmänt

Det isländska påföljdssystemet regleras i almann hegningarlög (1940/19, den allmänna strafflagen). Påföljderna regleras i kap. V i strafflagen.

Straffen är fängelse och böter, vilka båda kan ersättas av ett villkorligt straff. Andra straffrättsliga reaktioner är vistelse på behandlingsanstalt, säkerhetsåtgärder och förbud mot att utöva viss verksamhet.

Fängelse döms ut på viss tid mellan 30 dagar och 16 år eller på livstid (kap. V art. 34 strafflagen).

Böter kan användas både som självständigt straff och som tilläggsstraff till fängelse eller villkorligt straff. Vid fastställande av bötesbeloppet tas hänsyn till den tilltalades inkomster och förmögenhet, livsvillkor och betalningsförmåga. Vidare ska det beaktas vilken förtjänst eller besparing den tilltalade har uppnått eller försökt uppnå genom brottet när ett bötesbelopp döms ut. För varje bötesstraff finns ett alternativstraff i fängelseform. (Kap. V art. 49–54 strafflagen.)

Rätten kan besluta att straffbestämningen eller verkställigheten^{Sid 239(1124)} av ett utdömt straff ska skjutas upp under en provotid om minst ett och högst fem år. Uppskovet är då villkorat av att den dömde under provotiden inte återfaller i brott. Även andra villkor – exempelvis avseende övervakning – är möjliga. Det går att kombinera ett uppskov med föreskrift om vistelse på behandlingshem.

Rätten kan bestämma att högst tre månader av ett fängelsestraff ska vara ovillkorligt medan resten av straffet görs villkorligt. Ett villkorligt fängelsestraff kan också kombineras med böter. Om den dömde i väsentlig grad bryter mot de uppställda villkoren, kan provotiden förlängas och villkoren förändras. Överträdelse av villkoren kan också leda till att rätten mäter ut ett villkorligt eller ovillkorligt straff. Om ett straff redan har fastställts kan rätten i stället besluta att straffet ska verkställas.

Vid återfall i brott inom provotiden kan rätten döma till ovillkorligt straff för den nya brottsligheten och låta det villkorliga straffet stå kvar för den tidigare brottsligheten. Annars fastställs ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten. Även detta straff kan göras villkorligt. Om brottet har begåtts under påverkan av alkohol och det är visat att den tilltalade missbrukar alkohol, kan det i domen beslutas om vistelse på behandlingsanstalt under viss tid. (Kap. VI strafflagen.)

Om någon hotar annan eller hotar att anlägga brand eller liknande och straff inte kan användas eller inte anses ge tillräcklig säkerhet, kan rätten på talan av åklagare besluta om åtgärder för att förhindra att hotet verkställs. En åtgärd som kan tillgripas är omhändertagande av den som hotat. Sådana säkerhetsåtgärder kan också tillämpas efter ett avtjänat fängelsestraff, om det på grund av brottet eller den dömdes person framstår som mycket sannolikt att den dömde kommer att begå brott vanemässigt eller i vinstdrivande syfte och därmed är farlig för sin omgivning. (Kap. VII art. 62–67 strafflagen.)

Om en person i offentlig tjänst gör sig skyldig till brott kan rätten frånta honom eller henne rätten att inneha sin ställning. Samtidigt kan den tilltalade fråntas rätten att under viss tid, högst fem år, eller på livstid utöva verksamhet som kräver auktorisation eller godkännande, tillstånd eller utbildning, om det är fråga om grov brottslighet eller om det annars på grund av brottet finns en näraliggande fara för missbruk av ställningen eller verksamheten. (Kap. VII art. 68–68 a strafflagen.)

4.4.2 Unga lagöverträdare

Sid 240(1124)

Straffmyndighetsålder och särbehandling av unga

Straffbarhetsåldern på Island är 15 år (kap. II art. 14 strafflagen).

Den tilltalades ålder är en av de allmänna faktorer som påverkar påföljdsbestämningen. Lagöverträdare i åldern 15–21 år behandlas lindrigare än äldre lagöverträdare vid påföljdsvalet.⁶ I fråga om lagöverträdare i åldern 15–17 år finns därutöver särskilda restriktioner vid straffmätningen.

Påföljdsval

Den isländska strafflagen saknar bestämmelser om särskilda ungdomspåföljder. I fråga om påföljdsbestämningen gäller dock allmänt att den tilltalades ålder ska beaktas (kap. VIII art. 70 första stycket 4 strafflagen). Vidare anges att om den tilltalade var 15–21 år vid tidpunkten för brottet är det ett särskilt skäl för att bestämma en villkorlig i stället för ovillkorlig påföljd (kap. VI art. 56 första stycket 1 strafflagen).

Det är tillåtet att gå under minimistraflet för en viss brottstyp, om lagöverträdaren vid tidpunkten för brottet var 15–17 år och fullt straff inte anses nödvändigt. Minimistraflet kan även underskridas om fullt straff betraktas som skadligt med hänsyn till hans eller hennes ungdom (kap. VIII art. 74 första stycket 2 första meningen strafflagen). I ett sådant fall är det också möjligt att meddela en slags motsvarighet till påföljdseftergift (kap. VIII art. 74 andra stycket strafflagen).

Även om det inte finns särskilda ungdomspåföljder i formell mening bygger det isländska systemet på att lagöverträdare i åldern 15–17 år i praktiken ska avtjäna frihetsberövande påföljder i lämpliga anstalter som bestäms i samråd med den isländska myndigheten för barnskydd (Barnaverndarstofa).

Den som var under 18 år vid gärningstillfället får inte dömas till strängare fängelsestraff än fängelse i åtta år (kap. VIII art. 74 första stycket 2 andra meningen strafflagen).

⁶ SOU 2018:85 s. 162.

Även i fråga om villkorlig frigivning från fängelsestraff särbehandlas lagöverträdare under 21 år. Utgångspunkten i isländsk straffrätt är villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden men för de unga lagöverträdarna kan frigivning komma i fråga efter en tredjedel av strafftiden.⁷

Sid 241(1124)

4.5 Norge

4.5.1 Allmänt

Det norska påföljdssystemet regleras numera huvudsakligen genom 2005 års lov om straff (straffeloven), som har ersatt den tidigare straffeloven från 1902.

De egentliga straffen i det norska straffsystemet är fängsel, förvaring, samfunnsstraff, ungdomsstraff, bot och rettighetstap (5 kap. 29 § straffeloven).

Om rätten dömer till fängsel kan den bestämma att verkställigheten av fängelsestraffet helt eller delvis ska skjutas upp under en prøvotid, s.k. betinget fängsel. Prøvotiden ska normalt vara två år. I särskilda fall, bl.a. vid återfall i brott, kan en längre prøvotid beslutas, dock högst fem år.

Forvaring innebär intagning i anstalt på obestämd tid. Rätten fastställer en tidsram för straffet som inte bör överstiga 15 år och aldrig får överstiga 21 år. Denna tid kan på talan av åklagare förlängas med högst fem år i taget. Forvaring får användas som straff för vissa grova brott, om ett fängelsestraff inte anses tillräckligt ingripande för att skydda människors liv, hälsa eller frihet. Återfallsrisken är en avgörande faktor.

Samfunnsstraff motsvarar i huvudsak den svenska samhällstjänsten men är i Norge en fristående straffart. Samfunnsstraffet anses ligga mellan betinget fängsel och ubetinget fängsel i ingripandegrad. Samfunnsstraff kan förutom oavlönat arbete innefatta behandling eller rehabilitering. Om det finns särskilda skäl kan samfunnsstraff kombineras med fängelse i högst 60 dagar, böter eller rettighetstap. Rätten kan också föreskriva villkor om bl.a. missbruksbehandling och kontaktförbud. Om den dömda återfaller i brott under genomförandetiden eller bryter mot villkoren för straffet, kan rätten besluta att hela eller

⁷ Se SOU 2017:61 s. 112.

delar av det alternativa fängelsestraffet ska verkställas i anstalt.^{Sid 242(1124)} Vid återfall i brott för Åklagarmyndigheten ärendet till domstol, medan det vid brott mot villkoren är Kriminalomsorgen som för talan om att fängelsestraffet ska verkställas. När det beslutas hur stor del av fängelsestraffet som ska verkställas ska rätten ta hänsyn till det antal timmar samfunnsstraff som den dömda har genomfört. Vid återfall i brott kan rätten bestämma ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten eller döma särskilt för den nya brottsligheten.

Rettighetstap innebär att den tilltalade förlorar en offentlig ställning eller rätten att utöva viss verksamhet eller aktivitet. Det kan också föreskrivas att utövandet av en verksamhet eller aktivitet får ske endast enligt bestämda villkor. Ett exempel på rettighetstap är kontaktförbud. Rettighetstap bestäms på viss tid, högst fem år, eller, när särskilda skäl föreligger, på obestämd tid. Rettighetstap kan beslutas som en självständig straffrättslig reaktion, om det är inte föreskrivet ett minimistraff om fängelse i ett år eller mer för brottet. Rettighetstap kan också dömas ut i kombination med fängelse, samfunnsstraff, böter eller forvaring.

Vidare rymmer straffsystemet de ”andra straffrättsliga reaktionerna” (andre strafferettslige reaksjoner), straffutmålingsutsettelse, straffutmålingsfrafall, overføring til tvungen psyisk helsevern, overføring til tvungen omsorg, inndragning, påtaleunntatelse, overføring av saken til mekling i konfliktråd, oppfølging i konfliktråd eller til ungdomsoppfølging i konfliktråd samt tap av retten til å føre motorvogn eller tap av retten til å drive persontransport mot vederlag (5 kap. 30 § straffeloven).

Straffutmålingsutsettelse innebär att rätten skjuter upp straffmätningen under en prøvotid. Om den tilltalade har gjort sig skyldig till flera brott och det ska dömas ut ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten kan straffutmålingsutsettelsen kombineras med ovillkorligt fängelse i minst 14 dagar eller böter.

Straffutmålingsfrafall innebär att rätten om det finns särskilda skäl helt kan avstå från att mäta ut ett straff. Vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl ska det bl.a. beaktas om ett straff skulle innebära en orimlig belastning för den tilltalade. Vidare kan rätten avstå från att mäta ut ett straff om inte straffets syfte och verkningar i övrigt kräver att det mäts ut en straffrättslig reaktion. Bestämmelsen om straffutmålingsfrafall är avsedd att utgöra en snäv undantagsregel. Endast om

mycket speciella omständigheter föreligger bör rätten avstå från att mäta ut straff.^{Sid 243(1124)}

Samtidigt som ramarna för de olika straffen anges i straffeloven, är regleringen inte särskilt utförlig när det gäller frågan om hur påföljden ska bestämmas i ett enskilt fall. I Norge styrs straffmätning och påföljdsval av tradition i stor utsträckning av rättspraxis, framför allt från Høyesteretts.⁸ Vägledande avgöranden från Høyesterett i frågor som gäller val av påföljd grundar sig som regel på allmänpreventiva överväganden.

4.5.2 Unga lagöverträdare

Straffmyndighetsålder och särbehandling av unga

Straffbarhetsåldern i Norge är 15 år. Detta följer av att det i 3 kap. 20 § straffeloven anges dels att ett krav för straffansvar är att lagöverträdaren var tillräknelig vid gärningstillfället, dels att den som var under 15 år inte var tillräknelig.

Lagöverträdare i åldern 15–17 år särbehandlas uttryckligen i mildrande riktning vid påföljdsval och straffmätning. Därutöver läggs generellt sett vikt vid låg ålder vid påföljdsbestämningen.

Påföljdsval

Unga lagöverträdare kan dömas till samma påföljder som vuxna lagöverträdare. Därutöver kan lagöverträdare i åldern 15–17 år, sedan en lagändring som trädde i kraft 2014, dömas till ungdomsstraff. Påföljden *ungdomsstraff med ungdomsstormøte* och *ungdomsplan* kan väljas i stället för fängelse om lagöverträdaren var under 18 år vid gärningstillfället, brottsligheten är upprepad eller allvarlig, och lagöverträdaren samtycker till påföljden samt är bosatt i Norge. Dessutom ska hänsyn tas till att straffets ändamål inte med tyngd talar mot en icke frihetsberövande reaktion (8 a kap. 52 a § straffeloven). När ett ungdomsstraff döms ut ska en genomföringstid på sex månader till två år bestämmas. Om det alternativa fängelsestraffet skulle vara klart mer än två år, kan en genom-

⁸ I fråga om våldsbrott har Stortinget upprättat riktlinjer, vilka har fått genomslag i Høyesteretts praxis.

föringstid på tre år bestämmas. Domstolen ska också fastställa ett subsidiär fängselsstraff (alternativstraff). ^{Sid 244(1124)}

Ungdomsstraffet består av genomförande av ett ungdomsstormöte, utarbetande av en individuell ungdomsplan och uppföljning av planen (4 kap. 22 § loven om konfliktrådsbehandling). Påföljden ska bygga på principen om reparativ rättvisa (restorative justice) och innebär att den unge ska delta i ett stormöte anordnat av en ungdomskoordinator som är knuten till Konfliktrådet. Vid mötet ska de som berörs av frågan delta. Den unge får då möta de som drabbats av brottet. Ungdomsstormötet ska mynna ut i en individuellt anpassad och utformad ungdomsplan. Planen kan innefatta kompensation till brottsoffer, olika brottsförebyggande åtgärder och/eller åtgärder av bestraffande natur. Ungdomsplanen ska innehålla åtgärder som innebär betydande kontroll och restriktioner för den unge.

Den unges ålder kan också beaktas särskilt vid frågan om det finns skäl att meddela *påtaleunnlatelse* (åtalsunderlåtelse). Åtalsunderlåtelse används i stor omfattning för unga lagöverträdare för att undvika den belastning som en rättsprocess innebär för den unge, men även för att markera samhällets reaktion på brottet. Åtalsunderlåtelser kan förenas med ett generellt villkor om att den dömda inte får begå brott under en tvåårig prøvotid. För lagöverträdare i åldern 15–17 år kan prøvotiden i stället sättas till 6, 12 eller 18 månader. Det kan också utformas individuellt anpassade villkor, i vissa fall i samarbete med den unges stödsystem och nätverk. Villkorade åtalsunderlåtelser används i stor omfattning för lagöverträdare under 18 år.

Om det är lämpligt får Åklagarmyndigheten besluta att personer som är misstänkta för brott ska överföras för *mekling i konfliktråd* (medling). Enligt de riktlinjer som Riksadvokaten har fastställt är ett sådant överförande lämpligt när det finns individualpreventiva hänsyn som talar för en sådan hantering och det inte finns några starka allmänpreventiva hänsyn som talar däremot. Överföring till Konfliktrådet kan utgöra ett villkor vid betinget fängsel. Misstänkta som var 15–18 år vid brottstillfället kan av Åklagarmyndigheten, om skulden anses vara bevisad, överföras till ungdomsoppfølging i konfliktrådet. Lagöverträdare under 15 år kan överföras till barnevernet. (71 a och b §§ straffeprocesssloven.)

Det krävs särskilda skäl för att döma den som var under 18 år vid tidpunkten för brottet till *fängsel* (6 kap. 33 § straffeloven). Høyesterett har – i frågan om när samfunnsstraff kan ersätta fängsel – uttalat att

avvägningen mellan individualpreventiva och allmänpreventiva hänsyn^{Sid 245(1124)} förskjuts när lagöverträdaren var under 18 år vid gärningstillfället. Det som i förlängningen gynnar den unges intressen träder då i förgrunden och kan bara åsidosättas om det föreligger tungt vägande allmänpreventiva hänsyn som inte kan iakttas tillfredsställande genom ett samfunnsstraff.

För lagöverträdare i åldern 15–17 år gäller ett straffmaximum på 15 år (6 kap. 33 § straffeloven). Det finns också möjlighet för rätten att gå under minimistraflet för brottstypen om lagöverträdaren är ett barn (14 kap. 80 § straffeloven).

Det krävs extraordinära omständigheter för att döma lagöverträdare i åldern 15–17 år till forvaring (7 kap. 40 § straffeloven). Den tidsram som ska fastställas för straffet forvaring kan inte sträcka sig lika långt om lagöverträdaren var under 18 år vid tidpunkten för brottet. I så fall gäller att tidsramen ”vanligtvis” inte bör överstiga 10 år, vilket kan jämföras med 15 år för en vuxen lagöverträdare, och att den inte får överstiga 15 år, vilket kan jämföras med 21 år för en vuxen lagöverträdare (7 kap. 43 § straffeloven).

Om den som misstänks för ett brott var under 18 år vid brottstidpunkten, kan det genomföras en personundersökning för minderåriga. Om den minderåriga åtalas, är utgångspunkten att en sådan undersökning ska genomföras innan dom meddelas. (13 kap. 161 a § loven om rettergangsmåten i straffesaker.)

Även om endast lagöverträdare i åldern 15–17 år särbehandlas uttryckligen läggs generellt sett vikt vid låg ålder vid påföljdsbestämningen.

Verkställigheten av frihetsberövande påföljder för unga

I Norge verkställs frihetsberövande påföljder för unga inom den vanliga Kriminalomsorgen. Under åren 2015–2021 var det 0–3 barn i åldersspannet 15–17 år som dömdes till frihetsberövande påföljd i Norge. Under 2021 dömdes en flicka, år 2019 två flickor och under övriga år inga flickor till frihetsberövande påföljd. De brott som oftast leder till frihetsberövande påföljd för unga är våldsbrott, dråp, rån och sexualbrott.

I Norge placeras de unga på en av två ungdomsenheter som finns i landet. Varje enhet har fyra platser vilket innebär att det totalt finns

åtta platser för unga. I Norge görs det ingen skillnad på interner som sitter häktade och de som avtjänar straff i fängelse, vilket i praktiken innebär att de flesta unga som tas in på ungdomsenheterna är häktade (snarare än avtjänar straff). Varje enhet har cirka 28 anställda. Dessutom finns ett myndighetsövergripande team bestående av representanter från Barnskyddet, utbildning och psykisk hälsa. Teamet ska säkerställa att de unga får den behandling och annan service som de behöver och de handleder också de övriga anställda, t.ex. miljöterapeuter och kriminalvårdare, för att dessa ska kunna arbeta med ungdomarna på ett tillfredsställande sätt.

Ungdomsenheterna är inrättade som egna avdelningar i ett vanligt fängelse. Enheterna hålls avskilda från avdelningar med vuxna intagna. Ungdomsenheterna har inte tilldelats någon säkerhetsklass utan enheterna är utformade så att de är anpassade till den säkerhetsnivå som den unge ska ha. Olika intagna kan alltså vara underkastade olika säkerhetsnivå utifrån den unges situation. På ungdomsenheterna finns även familjelägenheter där den unge kan ta emot besök som kan övernatta.

Det finns inga behandlingsprogram som tagits fram särskilt för barn och unga som avtjänar fängelsestraff. De flesta barn och unga som placeras i fängelse har dock mycket komplexa eller omfattande behov av behandling för olika former av beteendeproblematik, såsom brottslighet, missbruk, vålds- och aggressionsproblem. Deras vårdbehov tillgodoses genom kontakter med sociala myndigheter, kommunal sjukvård, barn- och ungdomspsykiatri och missbruksvård. I det dagliga livet i fängelset arbetar de anställda med att bygga upp den unges motivation till lärande och förändring. Mycket fokus läggs på dagliga rutiner, aktiviteter och uppgifter som ska bidra till att den unge lär sig sociala färdigheter, problemlösning samt att bemästra och utveckla alternativ till olämpliga handlings- och reaktionsmönster. På ungdomsenheterna erbjuds alla unga en anpassad undervisning på grundskole- och gymnasienivå. Undervisningen sker ofta med en-till-en-undervisning, dvs. bara en elev och en lärare.

Den unge kan ansöka om att få avtjäna ett fängelsestraff helt eller delvis med fotboja. Om ansökan beviljas eller när den unge frigges villkorligt från anstalt kan han eller hon åläggas en skyldighet att hålla kontakt med eller besöka kriminalvården enligt en särskild plan som upprättas för den unge. Om den villkorligt frigivne bryter mot villkoren i den upprättade planen kan han eller hon tilldelas en muntlig varning. Den unge kan även kallas till ett möte (s.k. skärpningsintervju) där

vikten av att villkoren hålls understryks eller nya villkor ställs. Om den frigivne på nytt bryter mot de uppställda villkoren, kan ärendet föras till rätten med yrkande om att verkställighet ska ske av det återstående fängelsestraffet. ^{Sid 247(1124)}

4.6 Sammanfattning av genomgången av förhållandena i de nordiska länderna

Av genomgången av läget i Danmark, Finland, Island och Norge följer att det i alla dessa länder finns uttryckliga bestämmelser om särbehandling vid påföljdsvalet för de yngsta lagöverträdarna, även om sättet för särbehandling varierar mellan länderna.

I Danmark avtjänar unga lagöverträdare som döms till ovillkorligt fängelse som regel straffet i de sociala myndigheternas regi eller i en särskild institution inom ramen för kriminalvården. Endast om exempelvis brottslighetens art eller den dömdes farlighet talar för det avtjänas straffet i fängelse och då företrädesvis vid särskilda ungdomsavdelningar.

I Finland kan den som har begått ett brott före 18 års ålder dömas till ungdomsstraff, om böter inte anses vara tillräckligt ingripande och inte vägande skäl kräver ett ovillkorligt fängelsestraff. Det är en allmän princip i Finland att ovillkorliga fängelsestraff bör undvikas för lagöverträdare under 18 år. I de fall personer som är under 18 år döms till ovillkorligt fängelse placeras de i sådana fängelser där de kan hållas åtskilda från vuxna intagna, om det inte skulle anses vara till den unges fördel att göra annorlunda.

På Island saknas det särskilda ungdomspåföljder, men den tilltalades ålder ska beaktas vid påföljdsvalet. Om den tilltalade är 15–21 år vid tidpunkten för brottet anges det som ett särskilt skäl för att bestämma en villkorlig påföljd i stället för en ovillkorlig. Unga lagöverträdare i åldern 15–17 år ska dessutom i praktiken avtjäna frihetsberövande påföljder i lämpliga anstalter som bestäms i samråd med den isländska myndigheten för barnskydd.

Unga lagöverträdare i Norge kan dömas till samma slags påföljder som vuxna lagöverträdare, men det krävs särskilda skäl för att någon som var under 18 år när brottet begicks ska dömas till fängelse. Unga lagöverträdare avtjänar fängelsestraffet vid särskilda ungdomsenheter, som är inrättade som egna avdelningar i ett vanligt fängelse.

5.1 Inledning

Den grupp av lagöverträdare som kommer att påverkas av de förslag som lämnas i det här betänkandet är i stor utsträckning barn i den mening som avses i artikel 1 i barnkonvention. Barnkonventionen gäller som svensk lag sedan den 1 januari 2020. Enligt konventions-texten ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att säkerställa dessa rättigheter för barn. Vid behov ska sådana åtgärder vidtas inom ramen för det internationella samarbetet. Det följer av artikel 4 i barnkonventionen.¹

De rättigheter barn har enligt barnkonventionen är en del av de mänskliga rättigheter som under lång tid har fastställts i olika internationella överenskommelser. Dessa rättigheter är till sin karaktär odelbara och samverkande. Det innebär för barnkonventionens del att rättigheterna i konventionen, trots att de är av olika karaktär, bildar en helhet och förutsätter varandra. Rättigheterna gäller för varje barn, utan åtskillnad.² Med detta i minnet kommer utredningen nedan att presentera några delar av barnkonventionen som särskilt tydligt har bäring på de frågor som uppdraget omfattar och som alltså framför allt avser utformningen av frihetsberövande påföljder för barn.

Barnkonventionen består av en inledning (preamble) och tre avdelningar. I avdelning I behandlas de rättigheter barn har enligt konventionen och i avdelning II finns bestämmelser om efterlevnaden av konventionen, bl.a. barnrättskommitténs uppdrag och staternas

¹ Se SOU 2016:19, prop. 2017/18:186, bet. 2017/18:SoU25 och rskr. 2017/18:389.

² SOU 2016:19 s. 88.

rapportering till kommittén. Slutbestämmelserna i avdelning III tar bl.a. upp regler kring ratificering och ikraftträdande av konventionen.

Avdelning I innehåller 41 artiklar och fyra av dessa (artiklarna 2, 3, 6 och 12) utgör konventionens s.k. grundprinciper, vilka beskrivs närmare nedan i avsnitt 5.2. I artikel 37 och 40 finns särskilda regler om frihetsberövande av barn. Enligt artiklarna får frihetsberövande av barn endast användas som en sista utväg och för kortast möjliga tid. Barn som dömts för brott ska vidare behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet på ett sätt som tar hänsyn till behoven hos personer i barnets ålder. Det närmare innehållet i dessa artiklar redovisas i avsnitt 5.2 nedan.

Utöver de nu uppräknade bestämmelserna finns ytterligare några artiklar som särskilt förtjänar att nämnas i det här sammanhanget. Det rör sig bl.a. om artiklar som tydliggör barns rätt till utbildning (artikel 28), rätten till hälso- och sjukvård (artikel 24) samt rätten till vila och fritid (artikel 31). De nämnda artiklarna beskrivs mer ingående nedan i avsnitt 5.3.

Utredningen gör inte anspråk på att göra en uttömmande beskrivning av barnkonventionen utan har, så som nämnts, valt att särskilt belysa vissa av konventionens artiklar. Naturligtvis ska samtliga artiklar i konventionen beaktas i frågor som rör barn. Att beskriva konventionen i sin helhet i det här sammanhanget skulle dock bli alltför omfattande.³

Sist i det här avsnittet redogörs kort för hur en barnkonsekvensanalys bör genomföras vid beslutsfattande i frågor som påverkar barn.

5.2 Barnkonventionens grundprinciper

De fyra grundprinciperna i barnkonventionen är principen om icke-diskriminering i artikel 2, att barnets bästa alltid ska beaktas i första hand när åtgärder som gäller barn ska vidtas enligt artikel 3, barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling i artikel 6 och rätten för barn att uttrycka sina åsikter och bli hörd i artikel 12. Grundprinciperna ska vara vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen tolkas. Principerna har dessutom en självständig betydelse och ska vara utgångspunkt i beslut och åtgärder som kan röra enskilda barn eller

³ För samtliga artiklar, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

grupper av barn. Barnrättskommittén har betonat vikten av att grundprinciperna återspeglas i den nationella lagstiftningen.⁴

Sid 251(1124)

5.2.1 Artikel 2 – barnets rätt till icke-diskriminering

Artikel 2 i barnkonventionen har följande lydelse⁵:

1. Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt.

2. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Principen om icke-diskriminering är grundläggande i alla konventioner om mänskliga rättigheter. Enligt artikel 2.1 ska varje barn inom en stats jurisdiktion utan åtskillnad av något slag tillförsäkras de rättigheter som anges i barnkonventionen. Staten ska garantera barnet de rättigheter det har enligt konventionen. Det innebär att ett diskrimineringsförbud inte är tillräckligt, utan staten är också skyldig att genom aktiva åtgärder skydda barnet mot diskriminering. Regionala skillnader i möjligheterna för barn att få sina rättigheter tillgodosedda får inte förekomma.⁶ Staterna är skyldiga att aktivt verka för att barn inte diskrimineras och det kan även innebära krav på särskilda åtgärder för enskilda eller grupper av barn så att deras rättigheter ska bli tillgodosedda. Diskrimineringsförbudet i artikel 2 innebär dock inte att alla barn ska behandlas exakt lika.⁷

Enligt artikel 2.2 ska staten genomföra åtgärder för att skydda barnet mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av bl.a. föräldrars ställning eller tro. Medan diskrimineringsförbudet i artikel 2.1 är kopplat till rättigheterna i konventionen, innebär artikel 2.2 att staten ska skydda barnet mot alla former av diskriminering,

⁴ CRC/GC/2003/5, p. 22.

⁵ Samtliga artiklar återges här i den svenska översättning som finns i lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Påpekas bör dock att den svenska översättningen inte utgör en officiell version av konventionstexten.

⁶ CRC/GC/2003/5, p. 12, 40 och 41.

⁷ SOU 2016:19 s. 99.

inte bara i förhållande till de rättigheter som konventionen^{Sid 252(1124)} omfattar utan generellt. För de överväganden som ska göras i betänkandet innebär detta att särskild hänsyn kan behöva tas till frågor som har att göra med verkställighet av frihetsberövande påföljder för flickor och personer med funktionshinder.

5.2.2 Artikel 3 – barnets bästa ska vara i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn

Artikel 3 i barnkonventionen reglerar det förhållandet att barnets bästa alltid ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Artikel 3 har följande lydelse:

1. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.
2. Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt ansvar för barnet, och ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder.
3. Konventionsstaterna ska säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för omvårdnad eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal och lämplighet samt behörig tillsyn.

Barnets bästa är en princip som redan innan barnkonventionens tillkomst fanns uttryckt i många länders nationella lagstiftning, men då inom specifika rättsområden, såsom familjerätten. Av artikel 3.1 följer att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Principen uttrycker både en individuell och en kollektiv rättighet. Det innebär att barnets bästa ska sättas i främsta rummet i såväl åtgärder som rör ett enskilt barn som åtgärder som rör grupper av barn.⁸

Enligt barnrättskommittén består principen om barnets bästa av flera olika dimensioner.⁹ Det är en materiell rättighet som innebär

⁸ SOU 2016:19 s. 101.

⁹ CRC/C/GC/14, p. 6.

att barnets bästa ska bedömas i beslut som gäller barnet. När olika intressen vägs mot varandra vid beslut om barn ska barnets bästa sättas i främsta rummet. Principen om barnets bästa ska alltid tillämpas när ett beslut som rör ett enskilt barn eller grupper av barn ska fattas. Principen om barnets bästa är också en grundläggande rättslig tolkningsprincip, vilket innebär att i de fall en rättsregel är öppen för mer än en tolkning ska den tolkning som tillgodoser barnets bästa mest verkningsfullt ha företräde.¹⁰

Principen har stor betydelse för de överväganden som den här utredningen ska göra eftersom den ska påverka tillvägagångssätt i beslutsprocesser som påverkar barn. Artikel 3.1 anger då att när ett enskilt barn eller en grupp av barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. I beslutet ska beslutsfattaren dessutom motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, dvs. vad beslutsfattaren ansett vara barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på, och hur barnets intressen vägs mot andra intressen, vare sig dessa handlar om övergripande policyfrågor eller enskilda fall. Ytterligare en del i att tillse att barnets bästa beaktas är att barnet (eller barn som grupp) ska ges möjlighet att uttrycka sina åsikter innan beslut fattas som påverkar barnet (eller barnen).

Av artikel 3.1 följer enligt barnrättskommittén vissa skyldigheter för staten:¹¹

- a) Skyldigheten att säkerställa att barnets bästa på lämpligt sätt integreras och konsekvent tillämpas i varje åtgärd som vidtas av offentliga institutioner. Det gäller särskilt alla genomförandeåtgärder samt administrativa eller rättsliga förfaranden som direkt eller indirekt påverkar barn.
- b) Skyldigheten att säkerställa att alla rättsliga och administrativa beslut, samt policyer och lagstiftning som gäller barn, visar att barnets bästa har satts i främsta rummet. I denna skyldighet ingår att beskriva hur barnets bästa har prövats och bedömts och vilken vikt som lagts vid barnets bästa i beslutet.
- c) Skyldigheten att säkerställa att barnets bästa har bedömts och satts i främsta rummet i beslut och åtgärder inom den privata sektorn. I detta ingår de aktörer som levererar tjänster samt andra privata

¹⁰ SOU 2016:19 s. 102.

¹¹ CRC/C/GC/14, p. 14.

organ eller institutioner som fattar beslut som rör eller påverkar barn. Sid 254 (1124)

För att säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn krävs barnkonsekvensanalyser. Vid barnkonsekvensanalysen ska det bedömas vilka konsekvenser ett beslut kan få för ett enskilt barn. Det innebär också att på en mer generell nivå analysera vilka konsekvenserna är för barn och deras rättigheter av en policy, lag eller andra åtgärder. Det ska ske fortlöpande och vara integrerat i beslutsprocesser på alla nivåer i samhället.

Artikel 3.2 innebär att staten är skyldig att ge barnet det skydd och den omvårdnad som behövs för barnets välfärd. Den övergripande skyldighet som artikel 3.2 uttrycker har bäring på flera artiklar i konventionen. Här kan nämnas artikel 19 om att staten ska skydda barnet mot alla former av våld och övergrepp.

Artikel 3.3 anger att staten ska garantera att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn lever upp till fastställda normer avseende bl.a. säkerhet och hälsa.

5.2.3 Artikel 6 – barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling

Barnkonventionens artikel 6 reglerar barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling och har följande lydelse:

1. Konventionsstaterna erkänner varje barns inneboende rätt till livet.
2. Konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

Genom artikel 6 erkänns barnets inneboende rätt till livet och statens skyldighet att i största möjliga utsträckning säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Rätten till liv, överlevnad och utveckling ska tolkas i förhållande till övriga grundprinciper och får också sitt innehåll genom specifika artiklar i konventionen.

Principen får särskild betydelse för frågan om frihetsberövande av unga genom det krav som ställs på att staten ska främja barnets rätt att utvecklas. I detta krav ligger alla aspekter av barnets utveckling, såsom barnets fysiska, mentala, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling. Statens åtgärder ska syfta till att uppnå en optimal

utveckling för barnet och denna rätt ska staten uppfylla till det yttersta av sin förmåga.¹² Sid 255(1124)

Barnets rätt till överlevnad och utveckling är dessutom kopplad till flera artiklar i konventionen som handlar om barnets rätt att få sina grundläggande behov tillgodosedda, t.ex. artikel 24 om rätten till hälso- och sjukvård och artikel 27 om rätten till en skälig levnadsstandard. Barnets rätt till utveckling handlar också om att barnet ska få de bästa förutsättningarna att utvecklas som individ, vilket bl.a. uttrycks i artikel 28 om rätten till utbildning och artikel 31 om rätten till vila och fritid, lek och rekreation samt rätten att delta i det kulturella och konstnärliga livet.

5.2.4 Artikel 12 – barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd

Den sista av de fyra grundläggande principerna återfinns i artikel 12 och reglerar barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd. Artikel 12 har följande lydelse:

1. Konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

2. För detta ändamål ska barnet, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler.

Artikel 12.1 ger barnet rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Det gäller såväl det enskilda barnet som grupper av barn. En förutsättning för att barnet fritt ska få uttrycka sina åsikter är att barnet får information om bl.a. beslutsprocessen och under vilka omständigheter barnet ska få uttrycka sina åsikter. Barnet ska inte utsättas för påtryckningar och väljer själv om han eller hon vill utöva eller avstå från denna rättighet. Barnet ska inte heller utfrågas oftare än nödvändigt. Artikeln innebär också att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Det finns ingen åldersgräns i barnkonventionen som reglerar när barnets åsikt ska respektive inte ska beaktas. Vilken vikt som ska läggas till barnets åsikt får be-

¹² CRC/GC/2003/5, p. 12.

dömas utifrån barnets ålder och mognad i det enskilda fallet. Vid verkställighet av frihetsberövande påföljder för barn innebär detta att barnet ska få möjlighet att komma till tals t.ex. vid upprättande av verkställighetsplanen, i fråga om beslut om permission och i frågor som gäller omplacering till annan institution eller avdelning.

5.3 Särskilt om frihetsberövande av barn

5.3.1 Artikel 37 om tortyr, förnedrande behandling och frihetsberövande

Av särskild betydelse för de överväganden som utredningen ska göra är artikel 37 och artikel 40. Av artikel 37 i barnkonventionen följer bl.a. att inget barn får utsättas för tortyr, annan grym behandling, bestraffning eller dödsstraff och att frihetsberövande av barn endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Enligt artikel 40 ska det finnas alternativ till anstaltsvård för att säkerställa att barn behandlas på ett sätt som är lämpligt för deras välfärd och är rimligt med hänsyn både till deras personliga förhållanden och till brottet.

Artikel 37 lyder i sin helhet:

Konventionsstaterna ska säkerställa följande:

- (a) Inget barn får utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Varken dödsstraff eller livstids fängelse utan möjlighet till frigivning får utdömas för brott som begåtts av personer under 18 års ålder,
- b) Inget barn får olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Gripande, anhållande, häktning, fängslande eller annat frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid,
- c) Varje frihetsberövat barn ska behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Särskilt ska varje frihetsberövat barn hållas åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte göra detta, och ska, utom i undantagsfall, ha rätt att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök,

d) Varje frihetsberövat barn ska ha rätt att snarast få tillgång till såväl juridiskt biträde som annat lämpligt stöd, rätt att få lagligheten i sitt frihetsberövande prövad av en domstol eller annan behörig, oberoende och opartisk myndighet samt rätt till ett snabbt beslut i saken. Sid 257 (1124)

I artikeln anges villkoren för att frihetsberöva ett barn. Det är inte i sig förbjudet att frihetsberöva barn enligt konventionen, men det ska enbart ske som en sista utväg, måste alltid ha stöd i lag och får inte vara godtyckligt. Av artikeln följer även de ytterligare villkor som ska gälla för hur ett barn som frihetsberövas behandlas, bl.a. att det ska behandlas med respekt, på ett sätt som beaktar behoven hos personer i den ålder barnet är, att barnet ska ha tillgång till ett juridiskt biträde och få ett snabbt beslut samt att barnet ska hållas åtskilt från vuxna om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte göra det.

När det gäller frihetsberövanden genom offentliga organ har barnrättskommittén antagit den definition av begreppet frihetsberövande som finns i United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (FN:s s.k. Havannaregler om skydd för frihetsberövade underåriga).¹³ Frihetsberövande innebär, enligt kommittén, varje form av kvarhållande eller fängslande eller placering av en person i en offentlig eller privat skyddsmiljö som personen inte får lämna av egen fri vilja genom beslut från en rättslig, administrativ eller annan offentlig myndighet.¹⁴ Det innebär att t.ex. frihetsberövanden inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och migrationsområdet omfattas av barnkonventionens regelverk.

Det finns inte någon definition eller förtydligande kommentar av vad som ska avses med ”som en sista utväg” eller vad som är ”kortast lämpliga tid” utan det är upp till varje stat att avgöra. Om man läser artikel 37(b) tillsammans med bestämmelserna i artikel 40 måste de dock förstås på så vis att det straffprocessuella påföljdssystemet ska innehålla alternativ som inte innebär frihetsberövande av den unge och att påföljderna ska vara inriktade mot åtgärder som främjar den unges återanpassning i samhället. Barnrättskommittén rekommenderar staterna att fastställa ett maxstraff för barn som anklagas för brott som reflekterar principen om kortast möjliga tid, mot bakgrund av den skada och de negativa konsekvenser som ett frihetsberövande innebär för ett barns möjligheter till återanpassning i samhället.¹⁵

¹³ United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, adopted by the General Assembly resolution 45/113 of 14 December 1990.

¹⁴ CRC/C/GC/24, p. 8.

¹⁵ CRC/C/GC/24, p. 77.

En särskild fråga som tagits upp i den allmänna kommentaren till barnkonventionen är att barn inte ska hållas isolerade om de frihetsberövas. Att placera ett barn i en mörk cell, i isolering eller använda någon annan bestraffning eller behandling som kan äventyra det berörda barnets fysiska eller psykiska hälsa eller välbefinnande måste därför förbjudas.¹⁶

I artikel 37(c) berörs hur ett frihetsberövat barn ska behandlas. Av artikeln följer att varje frihetsberövat barn ska behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet. Någon definition av dessa rekvisit ges inte. När det gäller "människans inneboende värdighet" kan noteras att begreppet "värdighet" är centralt i barnkonventionen och förekommer även i konventionens inledning samt i flera andra artiklar.¹⁷

Som ett led i kravet på en human behandling ingår principen om att varje frihetsberövat barn som huvudregel ska hållas åtskilt från vuxna. Om det bedöms vara till barnets bästa ska barnet däremot inte hållas åtskilt från vuxna. I artikeln ges ingen vägledning om när det kan vara bättre för barnet att hållas tillsammans med vuxna och när det bör hållas åtskilt. En bedömning av barnets bästa får ske i varje enskilt fall (mot bakgrund av principen i artikel 3). Denna del av artikel 37 har sin motsvarighet i FN:s Internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR; artiklarna 10.2 [b] och 10.3). De bestämmelserna är emellertid mer långtgående än artikel 37(c) och stadgar att ungdomsbrottslingar ska hållas åtskilda från vuxna och ges en efter deras ålder och rättsliga ställning anpassad behandling.¹⁸ Barnrättskommittén har uttalat att det finns gott om bevis för att placering av ett barn på anstalter för vuxna äventyrar barnets grundläggande säkerhet, välbefinnande samt förmåga att i framtiden hålla sig undan brott och återanpassas till samhället. Enligt kommittén bör undantaget från huvudregeln att barn ska vara åtskilda från vuxna tolkas snävt. Kommittén har i detta sammanhang uttalat att det som är lättast för en stat inte får väga tyngre än barnets bästa.¹⁹ Kommittén har även uttalat att bestämmelsen inte bör tolkas på så vis att ett barn så snart det fyllt 18 år ska flyttas till en institution för vuxna. En bedömning av vad som är det bästa för det enskilda

¹⁶ CRC/C/GC/10, p. 28c.

¹⁷ Se t.ex. artikel 23, 28, 39 och 40.

¹⁸ SOU 2020:63 s. 1409.

¹⁹ CRC/C/GC/24 p. 92.

barnet bör ske och vägas mot vad som är bästa för övriga barn på institutionen.²⁰ Sid 259(1124)

Av artikel 37 följer även en rätt för barnet att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök under den tid barnet är frihetsberövat. I den engelska versionen av barnkonventionen används ordet *correspondence*, vilket är ett vidare begrepp än det svenska ordet brevväxling. Den svenska översättningen av konventionstexten bör i det här sammanhanget tolkas dynamiskt. Rätten att hålla kontakt med familjen bör därmed även innefatta olika typer av meddelanden, t.ex. i form av ljud, bild, skrift, punktskrift, teckenspråk eller elektroniska signaler. Utöver telefon, brev, e-post och vanligt tal bör t.ex. meddelanden på sociala medier omfattas.

5.3.2 Artikel 40 om barn som misstänks, åtalas eller dömts för brott

Artikel 40 behandlar ett barns rätt till en värdig och barnanpassad straffrättslig process och kriminalvård. I artikeln understryks att barnet ska behandlas på ett sätt som främjar dess känsla för värdighet och värde samt som tar hänsyn till barnets ålder och önskvärdheten att främja återanpassning och en konstruktiv roll i samhället. Av artikeln följer även att det ska finnas alternativ till anstaltsvård, t.ex. fosterhem, övervakning, ledning och tillsyn. För de frågor som utredningen har att överväga har delar av artikel 40.1, 40.3 och 40.4 störst betydelse och redovisas närmare nedan.

Artikel 40 lyder:

1. Konventionsstaterna erkänner rätten för varje barn som misstänks eller åtalas för eller befunnits skyldigt att ha begått brott att behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla av värdighet och värde, som stärker barnets respekt för andras mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och som tar hänsyn till barnets ålder och det önskvärda i att främja att barnet återanpassas till och tar på sig en konstruktiv roll i samhället.

2. För detta ändamål och med beaktande av tillämpliga bestämmelser i internationella instrument ska konventionsstaterna säkerställa följande:

(a) Inget barn ska misstänkas eller åtalas för eller befinnas skyldigt att ha begått brott på grund av en handling eller underlåtenhet som inte var förbjuden enligt nationell eller internationell rätt vid den tidpunkt då den begicks,

²⁰ CRC/C/GC/24 p. 93.

(b) Varje barn som misstänks eller åtalas för att ha begått brott ska ha åtminstone följande garantier:

i) att betraktas som oskyldigt till dess att barnets skuld lagligen fastställts,

ii) att snarast och direkt underrättas om anklagelserna mot sig och, om lämpligt, genom sina föräldrar eller vårdnadshavare, och att få juridiskt biträde eller annan lämplig hjälp vid förberedelse och framläggande av sitt försvar,

iii) att utan dröjsmål få saken avgjord av en behörig, oberoende och opartisk myndighet eller rättskipande organ i en opartisk förhandling enligt lag och i närvaro av juridiskt eller annat lämpligt biträde och, såvida det inte anses strida mot barnets bästa, särskilt med beaktande av barnets ålder eller situation, barnets föräldrar eller vårdnadshavare,

iv) att inte tvingas att avge vittnesmål eller erkänna sig skyldigt; att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot barnet samt att på lika villkor få vittnen inkallade och förhörda för barnets räkning,

v) att, om barnet anses ha begått brott, få detta beslut och beslut om åtgärder till följd därav ompröva av en högre behörig, oberoende och opartisk myndighet eller rättskipande organ enligt lag,

vi) att utan kostnad få hjälp av tolk, om barnet inte kan förstå eller tala det språk som används,

vii) att få sitt privatliv till fullo respekterat under alla stadier i förfarandet.

3. Konventionsstaterna ska söka främja införandet av lagar och förfaranden samt inrättandet av myndigheter och institutioner som är speciellt anpassade för barn som misstänks eller åtalas för eller befins skyldiga till att ha begått brott och ska särskilt:

a) fastställa en lägsta straffbarhetsålder,

b) vidta åtgärder, då så är lämpligt och önskvärt, för behandling av ärenden som rör barn under denna ålder utanför domstol, under förutsättning att mänskliga rättigheter och rättsligt skydd till fullo respekteras.

4. Olika åtgärder som t.ex. vård, ledning och föreskrifter om tillsyn, rådgivning, övervakning, familjehemsplacering, utbildnings- och yrkesutbildningsprogram och andra alternativ till anstaltsvård ska finnas tillgängliga för att säkerställa att barn behandlas på ett sätt som är lämpligt för deras välmående och är rimligt både med hänsyn till deras personliga förhållanden och till brottet.

Genom artikeln erkänns att varje barn som misstänks eller dömts för att ha begått brott har rätt att behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla av värdighet och värde. Barnrättskommittén har uttalat att en stats lagstiftning och förfaranden bör garantera ett barns rättigheter under hela processen, ända från den första kontakten med rättsväsendet. Kommittén framhåller vikten av fortlöpande utbildning av personer som arbetar med unga lagöverträdare. Dessa personer bör

enligt kommittén vara välinformerade om såväl barns mentala, sociala och fysiska utveckling som de särskilda behov som vissa barn kan ha.²¹

I artikel 40.3 anges att en stat ska främja införandet av lagar och förfaranden samt upprätta myndigheter och institutioner som är speciellt anpassade för barn som misstänks eller åtalas för eller befinns skyldiga att ha begått brott. Detta innebär inte ett uttryckligt krav på att lagar och förfaranden ska vara barnanpassade eller att en stat behöver upprätta myndigheter och institutioner speciellt anpassade för barn, men att staten har åtagit sig att främja en sådan utveckling. Listan över åtgärder som en stat ska vidta är inte uttömmande.

Barnrättskommittén menar att artikeln innebär att en stats behöriga myndighet, i många fall en åklagare, bör utforska möjligheterna att undvika en domstolsprocess eller dom till förmån för andra åtgärder. När ett barn erbjuds sådana alternativa åtgärder bör barnets rättssäkerhetsgarantier respekteras och juridisk eller annan hjälp är nödvändig, enligt kommittén.²²

Barnrättskommittén rekommenderar att konventionsstaterna inrättar ungdomsdomstolar, antingen som separata enheter eller som delar av befintliga domstolar. Om det inte är praktiskt möjligt bör konventionsstaterna enligt kommittén säkerställa att specialiserade domare utses för att handlägga mål som gäller unga lagöverträdare.

Kommittén anser även att det ska finnas enheter inom polis- och åklagarväsendet samt försvarsadvokater som är specialiserade på ungdomsbrottslighet.²³

I artikel 40.3 (a) anges också att en stat särskilt ska fastställa en lägsta straffbarhetsålder. Vilken den åldern ska vara framgår inte av artikeln utan lämnas till respektive stat att avgöra.

Enligt artikel 40.4 ska en stat se till att det finns tillgängliga alternativ till anstaltsvård (institutional care). Som exempel på alternativ till anstaltsvård anges vård, ledning och föreskrifter om tillsyn, rådgivning, övervakning, familjehemsplacering, program för allmän utbildnings- och yrkesutbildningsprogram och andra alternativ till anstaltsvård. Inte heller den här listan ska betraktas som uttömmande.

Gemensamt för de åtgärder som anges i artikel 40.4 är att de syftar till att säkerställa att barn behandlas på ett sätt som är lämpligt för deras välfärd och är rimligt både med hänsyn till deras personliga

²¹ CRC/C/GC/24 p. 39 och 41.

²² CRC/C/GC/24 p. 72.

²³ CRC/C/GC/24 p. 106 och 107.

förhållanden och till brottet. Barn som har begått brott, ^{Sid 262(1124)} även unga återfallsförbrytare, har rätt att behandlas på ett sätt som tar hänsyn till deras ålder och mognad och som främjar deras återanpassning och som leder till att barnet antar en konstruktiv roll i samhället (artikel 40.1). Artikel 40.4 bör också tolkas i relation till artikel 37 (b) om att frihetsberövande av unga lagöverträdare får användas endast som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Artikel 40, tillsammans med bestämmelserna i artikel 37(b) och i viss mån artikel 9.1, innebär en inriktning av påföljdssystemet bort från frihetsberövande påföljder, särskilt fängelse.

Barnrättskommittén anser att det i en stats lagstiftning bör finnas en omfattande uppsättning av åtgärder som alternativ till ett frihetsberövande. Enligt kommittén ska ett frihetsberövande endast användas i sista hand och alternativa åtgärder ska ges företräde. Kommittén betonar att reaktionen på ett brott alltid ska stå i proportion inte bara till brottets omständigheter och svårighetsgrad, utan även till barnets ålder, mindre straffrättsliga ansvar, omständigheter och behov, liksom till samhällets olika behov, i synnerhet de långsiktiga. Vid bedömningen ska det enligt kommittén ges tyngd åt vad som är bäst för barnet och behovet av barnets återanpassning i samhället. Om ett frihetsberövande är oundvikligt bör det vara så kort som möjligt.²⁴

5.4 Ytterligare artiklar med särskild betydelse för barns grundläggande behov

5.4.1 Artikel 24 om rätten till hälso- och sjukvård

Genom artikel 24 ska barns rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering tillförsäkras barn i alla konventionsstater.

²⁴ CRC/C/GC/24, p. 73, 76 och 78.

Artikel 24 har följande lydelse:

Sid 263(1124)

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering. Konventionsstaterna ska sträva efter att säkerställa att inget barn berövas sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård.

2. Konventionsstaterna ska sträva efter att till fullo förverkliga denna rätt och ska särskilt vidta lämpliga åtgärder för att:

(a) minska spädbarns- och barnadödligheten,

(b) säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig hälso- och sjukvård med tonvikt på utveckling av primärvården,

(c) bekämpa sjukdom och undernäring, bland annat inom ramen för primärvården, genom utnyttjande av lättillgänglig teknik och tillhandahållande av lämpliga och näringsrika livsmedel och rent dricksvatten, med beaktande av de faror och risker som miljöförstöring innebär,

(d) säkerställa tillfredsställande hälso- och sjukvård för mödrar före och efter förlossningen,

(e) säkerställa att alla grupper i samhället, särskilt föräldrar och barn, får information om och har tillgång till undervisning om barnhälsovård och näringslära, fördelarna med amning, hygien och ren miljö och förebyggande av olycksfall och får stöd vid användning av sådana grundläggande kunskaper,

(f) utveckla förebyggande hälso- och sjukvård, föräldrarådgivning samt undervisning om och hjälp i familjeplaneringsfrågor.

3. Konventionsstaterna ska vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa.

4. Konventionsstaterna åtar sig att främja och uppmuntra internationellt samarbete i syfte att gradvis uppnå det fulla förverkligandet av den rätt som erkänns i denna artikel. Särskild hänsyn ska härvid tas till utvecklingsländernas behov.

I artikeln finns exempel på åtgärder som konventionsstaterna bör vidta för att barns rätt till bästa möjliga hälsa samt tillgång till sjukvård ska förverkligas. Det finns ingen definition av begreppet hälsa i konventionen, men barnrättskommittén hänvisar i sin allmänna kommentar till den definition som finns i Världshälsoorganisationens (WHO:s) författning. I den anges att hälsa är ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande och inte enbart frånvaron av sjukdom och svaghet. Det som beskrivs om sjukvård och hälsa i barnkonventionen skulle alltså närmast kunna beskrivas som vård i relativt vid bemärkelse som även innefattar ett folkhälsoperspektiv.²⁵

Rätten till hälsa och sjukvård gäller även frihetsberövade barn. Att säkerställa barns hälsa och välbefinnande vid sådan tvångsmässig

²⁵ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, Volym 2, s. 969.

placering vid institution som ett frihetsberövande innebär utgör en särskild utmaning för staten. ^{Sid 264(1124)}

5.4.2 Artikel 28 om rätten till utbildning

Av artikel 28 följer rätten till utbildning för varje barn. Artikel 28 har följande lydelse:

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till utbildning. I syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter ska de särskilt

a) göra grundskoleutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla,

(b) uppmuntra utvecklingen av olika former av gymnasial utbildning inklusive såväl högskoleförberedande utbildning som yrkesutbildning, göra dessa tillgängliga och åtkomliga för varje barn samt vidta lämpliga åtgärder såsom införande av kostnadsfri utbildning och ekonomiskt stöd vid behov,

(c) genom varje lämpligt medel göra högre utbildning tillgänglig för alla på grundval av förmåga,

(d) göra utbildnings- och yrkesrelaterad information och vägledning tillgänglig och åtkomlig för alla barn,

(e) vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott.

2. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med denna konvention.

3. Konventionsstaterna ska främja och uppmuntra internationellt samarbete i utbildningsfrågor, särskilt i syfte att bidra till att avskaffa okunighet och analfabetism i hela världen och för att underlätta tillgång till vetenskaplig och teknisk kunskap och moderna undervisningsmetoder. Särskild hänsyn ska härvid tas till utvecklingsländernas behov.

Rätten till utbildning garanteras inte bara av barnkonventionen utan slås även fast bl.a. i det grundläggande ramverket för de mänskliga rättigheterna (The International Bill of Human Rights) och i Europakonventionen samt inom EU-rätten.²⁶

Genom artikel 28 i barnkonventionen erkänns ett barns rätt till utbildning. Barnrättskommittén har dock inte utfärdat någon allmän kommentar till artikel 28. Varken av artikelns ordalydelse eller sammanhang framgår det heller vilka närmare krav som kan ställas på ut-

²⁶ Se artikel 26 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, artikel 2 i Europakonventionen och artikel 14 i EU-stadgan.

bildningen. Det anges t.ex. inte hur länge utbildningen ska pågå eller vad den ska innehålla. Artikel 29 får dock betydelse för de överväganden som utredningen ska göra beträffande t.ex. rätten till skolgång som även gäller för barn som är frihetsberövade, men även för överväganden om det stöd som kan behövas för att barnet ska återanpassas i samhället efter att frihetsberövandet har upphört.

Av artikel 29 framgår dock att utbildningen bl.a. ska syfta till att utveckla barnets respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, för barnets föräldrar, kulturella identitet, språk och värden och förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämställdhet mellan könen och vänskap mellan alla folk.²⁷ Barnrättskommittén har uttryckt att artikeln bör tolkas så att varje stat ska säkerställa att barn erhåller minst sex år i grundskola och ytterligare tre år i gymnasieskola samt att skolåret bör omfatta 180 dagar.²⁸

5.4.3 Artikel 31 om rätten till vila och fritid, lek och rekreation samt rätten att delta i det kulturella och konstnärliga livet

Barns rätt till vila och fritid, lek och rekreation m.m. följer av artikel 31, som har följande lydelse:

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet.
2. Konventionsstaterna ska respektera och främja barnets rätt att till fullo delta i det kulturella och konstnärliga livet och ska uppmuntra tillhållandet av lämpliga och lika möjligheter till kulturell och konstnärlig verksamhet samt till rekreations- och fritidsverksamhet.

I fråga om rätten till vila, fritid osv. har regleringen särskild betydelse när det gäller vissa grupper av barn, i synnerhet de barn som staten tagit över ansvaret för genom t.ex. ett omhändertagande eller frihetsberövande. Frihetsberövade barn begränsas både när det gäller barnets rörelsefrihet och barnets tillgång till t.ex. utrustning som behövs för att utöva viss aktivitet. Det kan av den anledningen finnas anledning att i lagstiftning ställa särskilda krav på att den myndighet eller institution

²⁷ General comment No. 1 (2001), article 29 (1), the aims of education.

²⁸ Se Unicef m.fl., Implementation Handbook for the Convention on the Right of the Child (2007), s. 412.

som ansvarar för omhändertagna eller frihetsberövade barn säkerställer barnets rätt till t.ex. vila och till att utöva fritidsaktiviteter. ^{Sid 266 (1124)}

I fråga om rätten till vila har Barnrättskommittén uttalat att rätten till vila innebär att ett barn ska ges tillräckligt andrum från alla former av arbete, utbildning eller ansträngning för att barnets bästa möjliga hälsa och välbefinnande ska kunna säkerställas. Det innebär bl.a. att barn ska ges tillfälle till tillräckligt med sömn. Vad det närmare innebär framgår inte av artikeln eller Barnrättskommitténs uttalanden, men barnets behov av vila bör bedömas i förhållande till det enskilda barnets förmågor och dess utvecklingsbehov.²⁹

Enligt Barnrättskommittén innebär begreppet ”fritid” den tid då lek eller rekreation kan äga rum, dvs. tid som är fri eller utan förpliktelser och som inte innefattar formell utbildning, arbete, ansvar i hemmet eller utförande av andra livsuppehållande sysslor. Med andra ord handlar det mestadels om tid som barnet själv väljer vad den ska användas till.³⁰

Med rekreation avses i konventionen ett brett urval av aktiviteter, som bl.a. kan röra musik, konst, konsthantverk, engagemang i lokalsamhället, föreningar, idrott, spel, friluftsliv och hobbyer. Enligt barnrättskommittén handlar det om aktiviteter eller erfarenheter som är frivilligt valda av barnet.³¹

Artikeln ger vidare barn en rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet. Artikeln innebär dock inte enbart att staten ska respektera den rätt som anges i artikeln utan även att staten ska vidta aktiva åtgärder för att barn ska kunna delta i de olika verksamheter som nämns.

5.5 Om barnkonsekvensanalyser

5.5.1 Allmänt om barnkonsekvensanalyser

En barnkonsekvensanalys är ett verktyg för att omsätta barnkonventionen i handling och synliggöra barnets bästa i olika beslutsprocesser i frågor som rör barn. Avsikten är att barnkonsekvensanalyser ska säkerställa att beslutsprocesser sker systematiskt och att barnperspektivet tas med i besluten.

²⁹ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 17, p. 14 a.

³⁰ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 17, p. 14 b.

³¹ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 17, p. 14 d.

Innan konsekvenserna för barn analyseras behöver beslutsfattaren ha ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma vad som är barnets bästa. Ett fullgott kunskapsunderlag måste inhämtas, t.ex. avseende gällande lagstiftning (vilket alltså även inkluderar barnkonventionen), aktuell forskning, evidens och praxis. Dessutom bör en utredning om det eller de barn som berörs vidtas och barnets eller barnens synpunkter inhämtas. Även synpunkter från andra aktörer i barnets eller barnens närhet kan behöva tas in.

Det underlag som ligger till grund för beslutet ska innehålla en utvärdering av vilka positiva och negativa konsekvenser beslutet får för barnet eller barnen. Efter utvärdering av olika alternativ ska i första hand den lösning som bedöms vara den bästa möjliga lösningen för barnet eller barnen väljas.

Det kan dock finnas motsättningar mellan barnets eller barnens bästa och andra samhällsintressen. I de fall då barnets eller barnens bästa har fått ge vika för något annat intresse är det särskilt viktigt att analysen dokumenteras på ett sätt som gör att det framgår vad som har legat till grund för prioriteringen. För det fall ett beslut i någon eller några delar inte bedöms optimalt utifrån ett barnrättsperspektiv bör beslutsfattaren även ta fram förslag till kompensatoriska åtgärder, vilket enklast kan beskrivas som åtgärder som syftar till att mildra beslut som inte i alla delar bedöms vara till barnets eller barnens bästa.

Vid bedömningen av vad som är barnets bästa är det också viktigt att komma ihåg att barn inte är någon homogen grupp. Barn har olika förutsättningar och behov beroende på bl.a. kön, ålder, socioekonomiska förhållanden, kulturell och etnisk bakgrund och eventuella funktionshinder. Det som är det bästa för ett barn i en given situation är inte nödvändigtvis det bästa för ett annat barn. Det som gynnar en grupp barn kan missgynna en annan och så vidare. Vid barnkonsekvensanalysen är det därför angeläget att olika perspektiv utvärderas på såväl individ- som gruppnivå.

Omfattningen av barnkonsekvensanalysen beror på vilken fråga som ska avgöras och vilken betydelse den bedöms få för ett enskilt barn eller en grupp av barn. I vissa fall är det tillräckligt att det görs en enklare prövning av vad som bedöms vara det bästa för barnet eller barnen medan det i andra fall kan krävas en mer omfattande utredning och bedömning.

5.5.2 Särskilt om utredningens barnkonsekvensanalys ^{Sid 268(1124)}

Utredningen har genomgående lagt barnkonventionens principer och rättigheter till grund för de analyser och bedömningar som görs i betänkandet. Innan analyser och överväganden har genomförts har kunskap inhämtats om både SiS verksamhet (i den del den avser verkställighet av sluten ungdomsvård) och Kriminalvårdens verksamhet (både verkställigheten i anstalt och i frihet). Kunskapsinhämtningen har bl.a. bestått i genomgång av den lagstiftning som styr verksamheterna, genom information som inhämtats från företrädare för de båda myndigheterna, genom de samtal som har förts med barn och unga som har avtjänat sluten ungdomsvård vid intervjutillfällena samt genom studiebesök vid SiS ungdomshem Bärby och vid Kriminalvårdens anstalt i Norrtälje.

Eftersom Kriminalvården inte har några befintliga anstalter eller avdelningar där barn verkställer frihetsberövande påföljder i dag är det inte möjligt att göra några direkta jämförelser mellan SiS och Kriminalvårdens respektive verksamheter och sedan uttala sig om vilket av alternativen som är bäst för barnen eller vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för barn utifrån myndigheternas nuvarande utformning. Analysen, som redovisas nedan i avsnitt 10–12, innebär sammanfattningsvis att båda myndigheterna behöver göra anpassningar i sina verksamheter för att begränsa skadeverkningarna av den inlåsning som ett frihetsberövande innebär samt för att minska risken för återfall i brott.

5.6 Sammanfattning

Barnkonventionens artiklar ska beaktas och utgöra en grund för alla beslut som gäller barn. Det innebär bl.a. att barnets bästa ska vara styrande för frågor som rör barn. Vid en prövning av barnets bästa måste först och främst tre grundprinciper beaktas. Dessa är artikel 2 om icke-diskriminering, artikel 6 om barnets rätt till liv och utveckling och artikel 12 om barnets rätt att göra sin röst hörd och få den beaktad. I det sammanhang som är föremål för överväganden i det här betänkandet, frihetsberövande av barn och unga, måste det också säkerställas att barnet får sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda under frihetsberövandet, exempelvis när det gäller utbildning, information, hälso- och sjukvård och rätten att under frihetsberövandet hållas

åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte^{Sid 269(1124)}
vara det.

En särskilt viktig fråga vid överväganden inför beslut som påverkar barn är att beslutsfattaren ska lyssna på barnen. Utredningen har av den anledningen intervjuat några barn och unga som vid tiden för intervjuerna avtjänade sluten ungdomsvård (se avsnitt 6.5).

Sid 270(1124)

6 Särskilt om unga lagöverträdare SOU 2018:85 (1124)

6.1 Inledning

Målgruppen för det uppdrag som utredningen har är i huvudsak barn i barnkonventionens mening. Det är därför viktigt att lyfta fram några aspekter som är särskilt viktiga att ha i minnet när frågan om frihetsberövande av barn diskuteras. Det handlar bl.a. om hur och när hjärnan utvecklas, något om de barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder i dag och om den brottslighet som är vanlig hos dessa ungdomar.

Av utredningens direktiv följer dessutom att barns och ungas egna erfarenheter ska tillvaratas och att synpunkter från barn och unga med erfarenheter av sluten ungdomsvård ska inhämtas. Utredningen har av den anledningen genomfört intervjuer med barn och unga som vid tiden för intervjuerna avtjänade sluten ungdomsvård. En närmare beskrivning av intervjuerna och vad barnen och de unga berättade redovisas i avsnitt 6.5.

6.2 Psykologisk forskning¹

6.2.1 Hjärnans utveckling

Senare tids psykologiska forskning tyder på att människor i de sena tonåren och de första åren efter att ha fyllt 20 år är mindre mogna än äldre människor i flera viktiga avseenden. De unga är t.ex. mer benägna att underskatta risker. Vidare är unga, särskilt de mellan 18 och 21 år, mer benägna att söka spänning. Unga i de sena tonåren och de första åren efter att ha fyllt 20 år har också sämre förmåga till impulskontroll och att bedöma de framtida konsekvenserna av sitt handlande. Dess-

¹ Avsnittet är i huvudsak hämtat från SOU 2018:85, avsnitt 6.3.2–6.3.3. För bakomliggande källor hänvisning till huvudtexten.

utom mognar människor tidigare med avseende på grundläggande kognitiva förmågor, som att minnas och att tänka logiskt, än med avseende på emotionella förmågor, inklusive förmågan att utöva självkontroll, att bedöma risker och jämföra konsekvenserna av ett handlande med konsekvenserna av ett alternativt handlande samt att stå emot påtryckningar från andra.

Förmågan till självkontroll är fullt utvecklad först mellan 23 och 25 års ålder vilket innebär att en och samma individ på samma gång kan vara intellektuellt mogen men socialt och emotionellt omogen. Sådana skillnader blir särskilt tydliga när ungdomar och unga vuxna fattar beslut i emotionellt laddade situationer. Studier som presenterades 2014 och 2015 har visat att kurvan för riskfyllt beslutsfattande stiger fram till en ålder mellan 19 och 21 år, varefter den sjunker igen. En senare studie, som presenterades 2017, har visat att förmågan till självkontroll är fullt utvecklad först mellan 23 och 25 års ålder.

I bl.a. USA döms ungdomar till mycket långa fängelsestraff för allvarliga brott, även på livstid utan villkorlig frigivning baserat på juridiska argument om att de inte skulle gå att rehabilitera och utgör permanenta risker för samhället.² En aktuell översiktsartikel av Casey och medarbetare om forskning från utvecklingspsykologi och neurovetenskap påvisar emellertid betydande positiv utveckling av hjärnans mognad, liksom en sådan utveckling personlighetsmässigt, kognitivt, och beteendemässigt fungerande under tonåren och in i 20-årsåldern.

Baserat på denna forskning understryker författarna vikten av att i lagstiftning och rättspraxis väga in att tonåringars hjärnor inte är fullt utvecklade och att förändringspotentialen kan vara betydande. Det finns därför anledning att inte enbart utgå från brottens allvar och straffvärde i lagstiftning och juridisk praxis vid bedömning av unga lagöverträdarens risk för brottsåterfall och rehabiliteringspotential. Det är inte motiverat att betrakta lagöverträdare i åldersspannet 15–21 år som att de generellt skulle ha samma neurofysiologiska och utvecklingspsykologiska förutsättningar som vuxna att hantera komplexa och hotfulla situationer.³

² Casey B.J., Simmons C., Somerville L.H., & Baskin-Sommers A. Making the sentencing case: Psychological and neuroscientific evidence for expanding the age of youthful offenders. *Annual Review of Criminology* 2022;5:321-343.

³ Gutterswijk R.V., Kuiper C.H.Z., Lautan N., Kunst E.G., van der Horst F.C.P., Stams G.J.J.M., & Prinzie P. The outcome of non-residential youth care compared to residential youth care: A multilevel meta-analysis. *Children and Youth Services Review* 2020;113:104950.

6.2.2 Neurologisk forskning

Sid 273(1124)

Av den neurologiska forskningen följer att hjärnans utveckling fortfarande pågår i 25-årsåldern. Det har tidigare varit känt att hjärnans grundläggande funktioner och strukturer, bl.a. sådana som styr förmågan till självkontroll, fortsätter att mogna under de sena tonåren. Senare tids forskning har visat att den processen pågår fram till en ålder mellan 20 och 30 år.

Den neurologiska forskningen efter millennieskiftet har visat att den huvudsakliga anledningen till människors psykologiska omognad i tonåren och de första åren efter att ha fyllt 20 år är skillnaden i utveckling av två viktiga system i hjärnan. Det s.k. socioemotionella systemet – som gör att en individ söker t.ex. spänning, bekräftelse och belöningar – utvecklas snabbt under puberteten och är högaktivt under de sena tonåren och de första åren efter att individen fyllt 20 år. Det s.k. kognitiva kontrollsystemet däremot – vilket styr förmågan till självkontroll, impulskontroll, framåtblickande, konsekvenstänkande (inklusive riskvärdering) och att motstå grupstryck – undergår en tydlig utveckling ännu när individen är i 25-årsåldern. Det är alltså först efter 20 års ålder som det kognitiva systemet ”kommer i kapp”.

Skillnaderna kan förklaras medicinskt på följande sätt. Den främre delen av pannloben mognar redan i tonåren. Då är den s.k. synaptiska beskärningen huvudsakligen färdig, vilket innebär att onödiga kopplingar mellan neuroner har tagits bort och kommunikationen i hjärnan går snabbare. Kopplingarna mellan främre delen av pannloben och de områden i hjärnan som styr självkontroll m.m. mognar däremot först i 25-årsåldern. Det är först då som kopplingarna mellan neuroner har isolerats tillräckligt för att informationen ska kunna gå i full hastighet i hjärnan.

I en studie som presenterades 2016 undersöktes impulskontroll under emotionellt neutrala förhållanden respektive typiskt känslöväckande förhållanden hos tonåringar, unga vuxna i åldern 18–21 år och unga vuxna i 25-årsåldern. Under emotionellt neutrala förhållanden var de unga vuxna i åldern 18–21 år lika förmögna som de i 25-årsåldern att kontrollera sina impulser. Under typiskt känslöväckande förhållanden däremot var impulsbeteendet och hjärnaktiviteten hos de i 18–21-årsåldern jämförbar med de värden som mättes upp hos tonåringarna. Hjärnan hos en 20-åring fungerar alltså på ett liknande sätt

som hos en 16- eller 17-åring när 20-åringen utsätts för stress,^{(Sid 274(1124))} ilska, rädsla eller hot.

6.2.3 Ungas hjärnor är mer formbara

Utöver det som redovisats ovan bör tilläggas att hjärnan är mer plastisk, dvs. formbar, under ungdomen. Detta gäller särskilt under de sena tonåren och de första åren efter att individen fyllt 20 år. Det är därför från neurologisk synpunkt svårt att förutse framtida kriminalitet utifrån antisocialt beteende i denna ålder. Vissa studier har visat att en mycket hög andel av de som har begått allvarliga brott i ungdomen ”växer ur” kriminaliteten. De flesta ungdomar som begår brott gör alltså detta under en kortare period för att därefter leva ett välanpassat liv. Ungdomsbrottsligheten kan med andra ord, i enlighet med vad som har uttalats i en kunskapssammanställning av Brottsförebyggande rådet, beskrivas som episodisk till sin karaktär.

6.3 Något om de barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder

6.3.1 Statistik om frihetsberövande påföljder för barn och unga under åren 2000–2020

Statens institutionsstyrelse, SiS, har sedan 2002 årligen redovisat statistik över sin verksamhet i rapporter som hålls tillgängliga på myndighetens webbplats.⁴ Nedanstående statistik bygger på dessa uppgifter, men även på statistik som inhämtats från Brå och Kriminalvården.

År 2002 fanns 74 fastställda platser för sluten ungdomsvård. Ungdomar som dömdes till sluten ungdomsvård vårdades vid den tidpunkten tillsammans med ungdomar som vårdades med stöd av LVU. År 2002 togs 86 ungdomar in för att avtjäna sluten ungdomsvård. Av dessa var 83 pojkar och 3 var flickor. Den genomsnittliga åldern vid intagning var 17,5 år och den genomsnittliga strafftiden var 9,2 månader. Av intagningarna var verkställigheten mer än ett år i elva fall. En övervägande majoritet av ungdomarna frigavs till föräldrahemmet eller eget boende.⁵

⁴ Se <https://www.stat-inst.se/publikationer/sis-arliga-statistik/> (2022-02-02).

⁵ Allmän SiS-rapport 2003:5, SiS årliga statistik 2002, s. 36 ff.

Motsvarande statistik för år 2005 visar att antalet platser det året fastställdes till 78 platser. Antalet intagningar under året var 104, varav 100 var pojkar och 4 flickor. I genomsnitt verkställde 78 ungdomar slutna ungdomsvård per månad.⁶ Genomsnittsåldern vid intagningen var 17,7 år och den genomsnittliga verkställighetstiden var 10 månader. Även 2005 skrevs merparten av ungdomarna ut eller frigavs till föräldrahemmet eller eget boende.

År 2010 fanns det totalt 68 platser som var speciellt avsedda för ungdomar som dömts till slutna ungdomsvård. Antalet enskilda intagningar under året var 79, varav 76 pojkar och 3 flickor. Medelåldern på de intagna var 17,6 år och den genomsnittliga strafftiden var 10,1 månader. Av statistiken följer att strafftiderna varierade mellan 14 dagar och tre år. Under året frigavs 88 ungdomar, merparten till föräldrahemmet.⁷

Statistiken för år 2015 visar att det fanns 56 platser avsedda för verkställighet av slutna ungdomsvård. Under året togs 44 enskilda individer in för verkställighet, 43 pojkar och en flicka. Den genomsnittliga åldern vid intagning var 17,2 år. Strafftiderna varierade mellan 30 dagar och knappt 3,5 år. Den genomsnittliga strafftiden var 9,9 månader. Den övervägande majoriteten frigavs till föräldrahemmet.⁸

Även under åren 2016–2019 fanns det 56 platser avsedda för slutna ungdomsvård. Motsvarande siffra för 2020 var 68. Medelåldern på de ungdomar som togs in för verkställighet var lite drygt 17 år. På senare år har en viss ökning skett av den genomsnittliga strafftiden, vilken under år 2019 var drygt ett år och 2020 strax under ett år.⁹

Hälften av de barn och unga som verkställde slutna ungdomsvård under våren 2022 hade fyllt 17 år när de begick det brott de dömdes för. Vid intagning var medelåldern 17,2 år. Den yngsta intagna var dock 15 år och den äldsta 22 år.¹⁰ Åldersspannet är alltså relativt stort.

⁶ Allmän SiS-rapport 2006:6, SiS årliga statistik år 2005 s. 52 ff. Genomsnittet beräknas på följande sätt: totalt antal ungdomar som varje dag under året fanns intagna för slutna ungdomsvård dividerat med antal dagar i respektive månad under året, se s. 52.

⁷ SiS i korthet 2010 s. 11 ff.

⁸ SiS i korthet 2015 – En samling statistiska uppgifter om SiS, s. 10 f.

⁹ Se SiS i korthet för åren 2016–2020.

¹⁰ Uppgifterna har tagits fram av SiS efter förfrågan från utredningen.

En sammanställning av statistiken finns i nedanstående tabell.^{sSid 276(1124)}

Tabell 6.1 Sammanställning statistik sluten ungdomsvård 2002–2020

År	Antal platser	Intagningar	Medelålder	Strafftider
2002	74	86	17,5 år	9,2 månader
2005	78	104	17,7 år	10,0 månader
2010	68	79	17,6 år	10,1 månader
2015	56	44	17,2 år	9,9 månader
2016	56	63	17,3 år	10,1 månader
2017	56	73	17,2 år	10,6 månader
2018	56	73	17,3 år	10,4 månader
2019	56	73	17,2 år	12,2 månader
2020	68	61	17,2 år	11,9 månader

Källa: Statens institutionsstyrelse, SiS, 2002–2020 (stat-inst.se).

Sammantaget visar alltså statistiken att antalet tillgängliga platser för sluten ungdomsvård och medelåldern för de som tagits in för verkställighet varit i stort sett konstant de senaste tio åren. Även den genomsnittliga strafftiden har varit i stort sett densamma fram till för tre år sedan då den ökade något. Under 2021 dömdes barn och unga till sluten ungdomsvård i 14,5 månader i genomsnitt, vilket är en ökning med ungefär 2,5 månader jämfört med 2020. Denna ökning är ett förväntat resultat av att påföljden ungdomsövervakning infördes under 2021. En del av de som skulle ha dömts till kortare tider i sluten ungdomsvård under 2021 dömdes i stället till ungdomsövervakning, vilket innebär att de korta frihetsstraffen utgör en minskad andel av samtliga domar på sluten ungdomsvård samtidigt som de långa straffen på motsvarande sätt utgör en större andel. Konsekvensen av detta blir att den genomsnittliga strafftiden för de personer som dömts till sluten ungdomsvård ökar.

Statistik från SiS visar att omkring en tredjedel av de som tas in för att avtjäna sluten ungdomsvård har fyllt 18 år när verkställigheten inleds. Cirka två tredjedelar har hunnit fylla 18 år när påföljden är avtjänad fullt ut.¹¹

Av Brås kriminalstatistik och av statistik som hämtats från Kriminalvården följer att ett antal barn och unga har dömts till fängelse. Av tabellen nedan visas att mellan noll och åtta barn och unga årligen

¹¹ Statistik från SiS levererad till utredningen 2022-12-02.

har påbörjat en fängelseverkställighet.¹² Av tabellen följer också antalet barn och unga mellan 15 och 20 år som har börjat avtjäna sluten ungdomsvård under samma år.^{Sid 277(1124)}

Tabell 6.2 Antal inledda verkställigheter av fängelse respektive sluten ungdomsvård i angiven ålder

År	Fängelse	Fängelse	LSU	LSU
Ålder	(15–17 år)	(18–20 år)	(15–17 år)	(18–20 år)
2022	0	545	30	24
2021	2	516	47	21
2020	2	541	51	14
2019	0	525	71	15
2018	8	495	51	16
2017	5	451	59	19
2016	7	407	64	20
2015	4	450	37	10
2014	3	395	39	12
2013	3	429	30	12
2012	5	500	43	15
2010	1	537	73	14

Källa: SiS, Brå och Kriminalvården.

Av Brå:s statistik följer även att den totala utdömda strafftiden i fängelse (för alla åldrar, dvs. såväl över som under 18 år), eller den så kallade straffmassan, har ökat på senare tid. Bara mellan år 2020 och 2021 ökade straffmassan med 18 999 månader, från 138 995 månader 2020 till 157 994 månader 2021. Det motsvarar en ökning med 14 procent. Under den senaste tioårsperioden var utvecklingen inledningsvis på en jämn nivå men sedan ökade strafftiden tydligt under åren 2018–2021. Jämfört med 2017 har den totala utdömda strafftiden ökat med 62 procent. Merparten (93 procent av den totala utdömda strafftiden 2020) avsåg fängelsedomar mot män, en nivå som varit densamma under den senaste tioårsperioden.¹³

Beträffande återfall i brott visar kriminalstatistik från Brå att 23 procent av de barn och unga i åldersgruppen 15–17 år som dömdes för brott under 2019 återföll i ny brottslighet inom ett år från ingångs-

¹² Statistiken hämtad från Kriminalvårdens register 2023-03-01. Uppgiften för år 2022 är preliminär och kan komma att ändras.

¹³ Brå Kriminalstatistik, s. 32.

händelsen. Det är en ökning med 1 procent jämfört med år 2010. Störst andel återfall (48 procent) hade de som dömts till ungdomsvård som mest ingripande påföljd. Även bland de som hade dömts till fängelse, sluten ungdomsvård eller skyddstillsyn var andelen som återföll hög (drygt 40 procent) vilket förmodligen till viss del kan förklaras av att dessa personer i allmänhet begått grövre brott och hade en mer omfattande brottsbelastning sedan tidigare. Statistiken visar även att risken för återfall är störst relativt kort tid efter frigivningen för att sedan avta.¹⁴

Sammantaget visar statistiken att barn och unga redan nu döms till fängelsepåföljd (även om det sker i få fall), att straffmassan ökar och att återfallsfrekvensen är hög i den åldersgrupp som är aktuell här.

6.3.2 Vilka döms till sluten ungdomsvård?

Det är ingen enkel uppgift att ge en rättvisande bild av de barn och unga som döms till frihetsberövande påföljder. Det handlar om förhållandevis få individer årligen och gruppen är inte homogen. Den översiktliga bild som lämnas här får alltså användas med viss försiktighet.

Många har minst en psykiatrisk- eller neuropsykiatrisk diagnos. Vanliga diagnoser är ADHD eller autismspektrumtillstånd, men även andra diagnoser, såsom intellektuell funktionsnedsättning, PTSD och svår uppförandestörning förekommer. Dokumentation om psykisk ohälsa och svåra uppväxtförhållanden förekommer också bland de barn och unga som skrivs in vid de särskilda ungdomshemmen. Dessutom har ungdomarna många gånger en missbruksproblematik. De droger som oftast har använts av ungdomarna är cannabis och Tramadol.

Så som framgår av den statistik som redovisats ovan har medelåldern för de barn och unga som tagits in för verkställighet av sluten ungdomsvård ända sedan påföljden infördes varit drygt 17 år. Det är åldern vid tiden för brottet som avgör vilken påföljd, fängelse eller sluten ungdomsvård, som ska väljas. I och med att många domar överklagas till andra och ibland även tredje instans, har en del av de unga hunnit fylla 18 år när domen blir verkställbar.

En övervägande majoritet av de omkring 70 individer som årligen döms till sluten ungdomsvård är pojkar. Så har det varit sedan påföljden infördes. Vissa år har det inte tagits in några flickor alls för verkställighet av sluten ungdomsvård, medan det andra år har tagits

¹⁴ Brå Kriminalstatistik, Återfall i brott 2019, preliminär statistik, s. 8 ff.

in upp till som mest fyra flickor. Det finns ingen lagreglering^{Sid 279(1124)} som innebär att unga som avtjänar sluten ungdomsvård ska hållas separerade från de barn och unga som har omhändertagits enligt LVU. Tidigare har dessa grupper placerats vid gemensamma avdelningar. SiS har dock i januari 2021 beslutat att inte blanda ungdomarna på det viset. I och med att det är så få flickor som avtjänar sluten ungdomsvård omfattas dock inte flickorna av det beslutet. Flickor som avtjänar sluten ungdomsvård gör alltså fortfarande det tillsammans med barn och unga som har omhändertagits enligt LVU.¹⁵

6.3.3 Vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Det ska beslutas om vård för barn och unga om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Det följer av 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Enligt 3 § LVU ska vård också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Detsamma gäller för den som dömts till sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken och som vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatt vård för att inte löpa sådan risk.

LVU avser insatser inom socialtjänsten och sådana insatser för barn och unga ska som utgångspunkt göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453; SoL). Den som är under 18 år ska även beredas vård enligt LVU, om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv. Vård med stöd av 3 § LVU får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och per-

¹⁵ Beslut av SiS generaldirektör den 18 januari 2021, dnr 1.1.4-517-2021.

sonliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan ^{Sid 280(1124)}vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Beslut om vård enligt LVU beslutas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden (11 § LVU). Enligt 10 § LVU ska vården anses påbörjad när den unge på grund av ett beslut om omedelbart omhändertagande eller om vård har placerats utanför sitt eget hem. De hem som avses i bestämmelsen är sådana familjehem, andra hem för vård eller boende och särskilda ungdomshem som avses i 6 kap. 1–4 §§ socialtjänstlagen (2001:453, SoL). Vården kan även inledas eller vidareutvecklas på sjukhus beroende på den unges vårdbehov. Vården ska bedrivas i samråd med socialnämnden.

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem. SiS ansvarar för driften av de särskilda ungdomshemmen och för den vård och behandling som erbjuds den unge under vårdtiden. Om socialnämnden har beslutat att den unge ska vistas i ett hem som avses i ett särskilt ungdomshem under vårdtiden ska SiS anvisa plats i ett sådant hem. I akuta situationer ska SiS omedelbart anvisa en sådan plats (12 § LVU).

Om den unge har beretts vård med stöd av 3 § LVU ska socialnämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vården med stöd av lagen ska upphöra. Denna fråga ska där efter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning.

Under tid som den unge vårdas enligt LVU finns det möjlighet att vidta åtgärder mot den unge enligt 15–20 §§ LVU. Sådana åtgärder kan t.ex. innebära att den unge hindras från att lämna det hem som han eller hon har placerats vid och även i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras, begränsningar i den unges möjlighet att kommunicera via elektroniska kommunikationstjänster, genomgå kroppsvissitation, det privata rummet kan genomsökas och drogtester utföras. Tvångsåtgärder får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om mindre ingripande åtgärder är tillräckliga, ska de användas (20 a § LVU).

När vård enligt LVU inte längre behövs ska socialnämnden besluta att vården ska upphöra (21 § LVU).

Enligt 22 § LVU kan förebyggande insatser vidtas för den unge i vissa fall. Om det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett

beteende som avses i 3 § LVU kommer att behöva beredas vård om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare, får socialnämnden besluta att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett, eller att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. För vården ska det upprättas en särskild behandlingsplan. Samma sak gäller för den som är under 20 år och som har dömts till sluten ungdomsvård och som vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatta insatser för att hindra att den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

När barn under 18 år misstänks för allvarlig brottslighet kan han eller hon i vissa fall placeras vid ett särskilt ungdomshem enligt LVU i stället för att häktas (jfr 24 kap. 4 § rättegångsbalken och 23 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Det samma gäller i vissa fall i avvaktan på dom efter att en huvudförhandling har avslutats.

Barn och unga som döms till sluten ungdomsvård har likheter med de som vårdas enligt LVU

SiS största verksamhetsgren utgörs av att bereda tvångsvård för unga. År 2021 hade SiS en beslutad platskapacitet om 670 platser inom LVU-vården, varav 591 platser var på låsbara enheter och 79 var på öppna avdelningar.¹⁶ Barn och unga med koppling till brottslig verksamhet och som är omhändertagna och placerade enligt LVU på den grunden utgör SiS kärnmålgrupp. En given dag har myndigheten runt 250 pojkar upp till 21 år placerade på grund av att de riskerar att utsätta sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom brottslig verksamhet. Åldersspannet är brett; runt 30 procent är över 18 år men många är under 15 år.

Inom den LVU-vård som bedrivs vid SiS särskilda ungdomshem finns många barn och unga med kopplingar till kriminella nätverk. Många av ungdomarna har varit inblandade i skjutningar och spräng-

¹⁶ SiS i korthet 2021, En samling statistiska uppgifter om SiS, s. 5.

ningar i kriminella miljöer. De flesta som är placerade på SiS enligt LVU på grund av kriminalitet befinner sig i en pågående rättsprocess. Många av ungdomarna kommer direkt från häkten eller är dömda till ungdomsvård. Flera ungdomar avtjänar även ungdomsövervakning samtidigt som de är tvångsomhändertagna enligt LVU. Av den anledningen har SiS beslutat att två av de särskilda ungdomshemmen som tar emot unga enligt LVU ska tillhöra den högsta säkerhetsklassen (se avsnitt 7.5 nedan om SiS säkerhetsprojekt som bl.a. lett fram till att de särskilda ungdomshemmen delas in i olika säkerhetsklasser). Vid dessa ungdomshem finns totalt åtta avdelningar för LVU-placerade och fyra för unga som är dömda till sluten ungdomsvård.

Samtidigt verkställer omkring 50–60 barn och unga sluten ungdomsvård vid vissa av de särskilda ungdomshemmen. En majoritet av dem har tidigare varit placerade enligt LVU och många befinner sig redan på ett ungdomshem när de börjar avtjäna sluten ungdomsvård eller någon annan ungdomspåföljd. För vissa unga finns beslutet om omhändertagande enligt LVU kvar under verkställigheten och drygt var femte ung som ska frigges från sluten ungdomsvård blir i stället omhändertagen enligt LVU på grund av kvarstående vårdbehov. Den unge blir då kvar inom SiS verksamhet för fortsatt vård. Målgrupperna inom SiS olika verksamhetsgrenar överlappar således varandra i allt väsentligt, vilket också var en av anledningarna till att SiS fick uppdraget att verkställa sluten ungdomsvård när sluten ungdomsvård infördes som frihetsberövande påföljd för barn och unga.

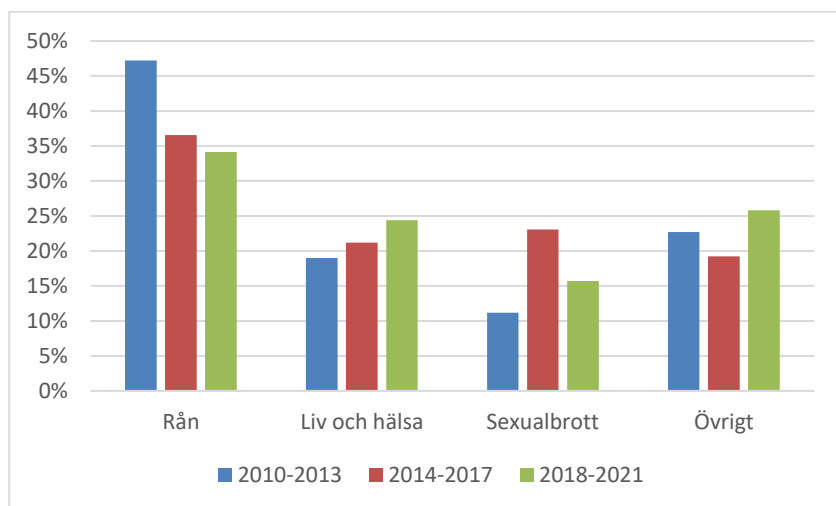
6.3.4 Huvudbrotten i domar där sluten ungdomsvård dömts ut som påföljd 2010–2021

Redovisningen ovan visar alltså att det inte har skett någon tydlig förändring i straffvärdet för den samlade brottsligheten som resulterat i domar på sluten ungdomsvård under större delen av perioden från mitten av 2000-talet och fram till i dag. Samtidigt kan ett allt för stort fokus på den genomsnittliga strafftiden skymma eventuella förändringar i den typen av brottslighet som resulterat i domar där sluten ungdomsvård valts som påföljd. Den här typen av förändringar kan ge insikter i möjliga förändringar i klientgruppens sammansättning inom sluten ungdomsvård.

En analys av huvudbrotten som resulterat i domar på sluten ungdomsvård sedan 2010 visar att det har skett en del förändringar i sam-

mansättningen av brottsligheten. Sett till huvudbrotten har tre brotts-^{Sid 283(1124)} kategorier dominerat under hela perioden sedan 2010, nämligen rån, brott mot liv och hälsa samt sexualbrott. Tillsammans har någon av dessa varit huvudbrott i cirka 75–80 procent av samtliga tingsrättsdomar med sluten ungdomsvård som påföljd under hela perioden sedan 2010. Samtidigt har andelen domar som resulterat i sluten ungdomsvård med rån som huvudbrott minskat över tid, medan andelen domar med ett brott mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken) som huvudbrott har ökat något (se figur 6.1 nedan).

Figur 6.1 De vanligaste huvudbrotten som resulterat i dom på sluten ungdomsvård under perioden 2010–2021

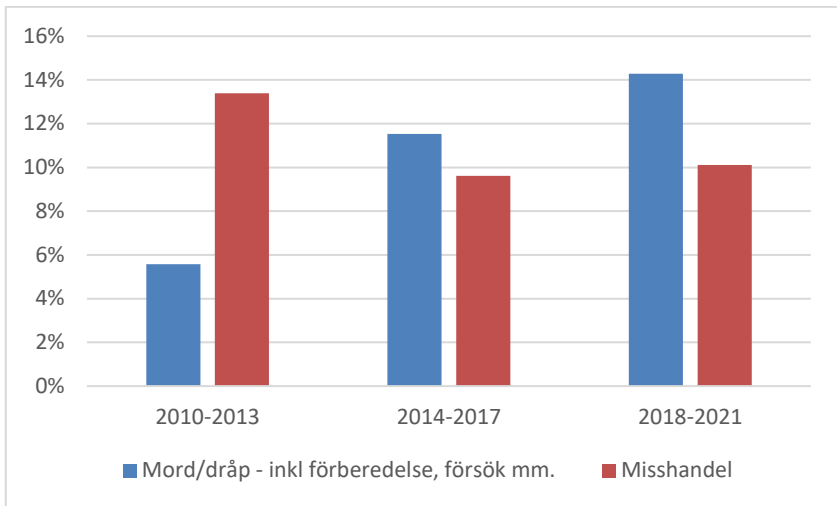


Källa: Brå:s officiella statistik.

Vid en närmare analys av domar för brott mot liv och hälsa, ser man samtidigt en tydlig förändring över tid i andelen domar där huvudbrottet är misshandel (främst grova brott) respektive mord/dråp (främst försöksbrott)¹⁷. Andelen domar med misshandel som huvudbrott har minskat över tid, medan andelen med mord/dråp som huvudbrott har ökat (från närmare sex procent 2010–2014 till drygt 14 procent 2018–2021, figur 6.2 nedan).

¹⁷ Det är få domar till sluten ungdomsvård som avser fullbordat mord eller dråp. Det handlar om 1,3 domar per år i genomsnitt under perioden 2010–2015, 2,3 per år i genomsnitt under perioden 2016–2021 enligt statistik från Brå som tagits fram särskilt för utredningens räkning.

Figur 6.2 Andel domar som resulterat i slutna ungdomsvård där huvudbrottet varit inom kategorin brott mot liv och hälsa under perioden 2010–2021



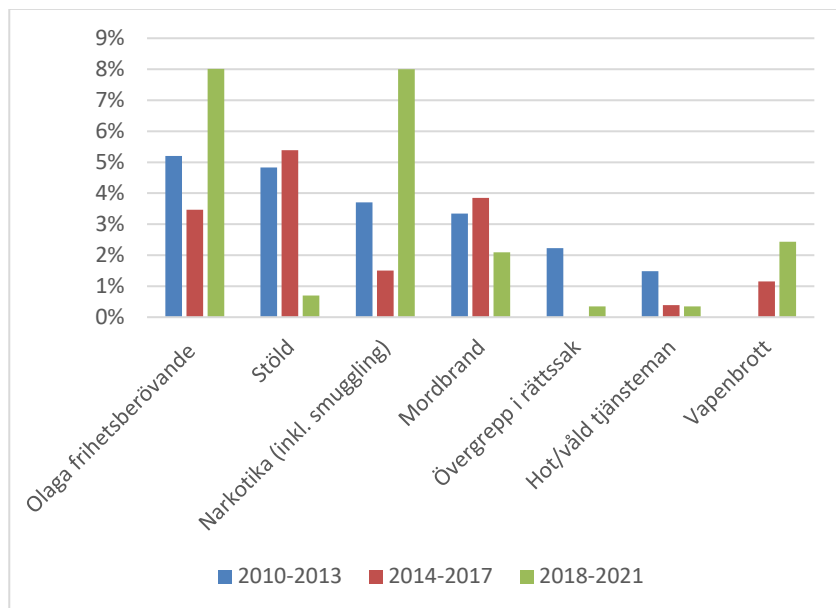
Källa: Brå:s officiella statistik.

Det har också skett förändringar över tid i sammansättningen av de mindre vanliga typerna av huvudbrott som förekommer i domar på slutna ungdomsvård. Under perioden 2010–2013 var människorov/olaga frihetsberövande och stöldbrott vanligast bland de mer sällsynta brottstyperna (cirka fem procent av domarna vardera). Under de senaste åren (2018–2021) utgör stöld huvudbrottet i mindre än en procent av domarna, medan andelen domar med människorov/olaga frihetsberövande som huvudbrott har ökat till åtta procent. Andelen domar med narkotikabrott (inklusive narkotikasmuggling) som huvudbrott har också ökat, från närmare fyra procent 2010–2013 till åtta procent 2018–2021 (figur 6.3 nedan).

Andelen domar med mordbrand, övergrepp i rättssak eller hot och våld mot tjänsteman som huvudbrott har minskat, medan man från 2016 börjar se enstaka domar där huvudbrottet i domen är ett brott mot vapenlagen. Dessa domar är få – de svarar för endast drygt två procent av domarna där påföljden bestämts till slutna ungdomsvård under 2018–2021 – men det innebär en förändring jämfört med tidigare. Under hela perioden 2000–2015 finns det bara en enda dom i lagföringsstatistiken med slutna ungdomsvård med brott mot vapenlagen som huvudbrott.

Figur 6.3 Andel övriga brottstyper som resulterat i dom på sluten ungdomsvård under perioden 2010–2021

Sid 285(1124)



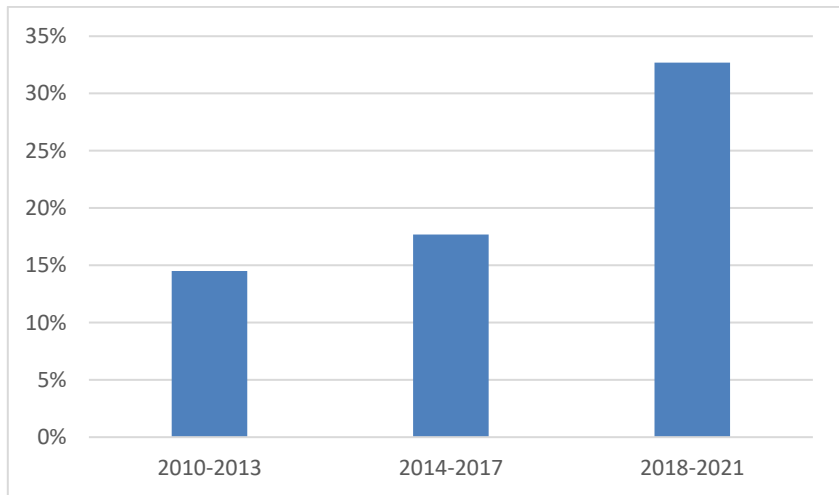
Källa: Brå:s officiella statistik.

Flera av de brottstyper som har ökat sin andel bland huvudbrotten i domar med slutn ungdomsvård som påföljd är sådana som har kopplats till de senaste årens ökning i konflikter i den kriminella miljön: dödligt våld, narkotikabrott, vapenbrott och olaga frihetsberövande. Det kan därför vara av intresse att redovisa hur stor andel av huvudbrotten i domar på slutn ungdomsvård som dessa brottstyper tillsammans svarar för under perioden sedan 2010.

Som framgår av figuren nedan har andelen domar med någon av dessa fyra brottstyper som huvudbrott ökat från närmare 15 procent under 2010–2013, till över 30 procent under 2018–2021. Det kan också nämnas att allmänfarlig ödeläggelse, en brottsrubricering som används vid åtal om sprängningar, dyker upp som huvudbrott för första gången år 2021, och förekommer i flera domar under detta år. Dessa domar, som inte tagits med i figuren nedan, svarar för ytterligare ett par procent av domarna under perioden 2018–2021. Även om det inte utifrån statistiken går att dra några slutsatser om hur stor andel av dessa brott som faktiskt har koppling till konflikter i kriminella miljöer tyder ut-

vecklingen på att brottslighet med koppling till dessa miljöer sannolikt svarar för en betydligt större andel av de brott som resulterar i en dom på sluten ungdomsvård i dag jämfört med tidigare.

Figur 6.4 Andel av domar på sluten ungdomsvård där huvudbrottet varit mord eller dråp (främst försöksbrott), olaga frihetsberövande, narkotikabrott och vapenbrott



Källa: Brå:s officiella statistik.

Sammanfattningsvis visar genomgången att den brottslighet som resulterar i domar på sluten ungdomsvård i huvudsak består av samma brotts typer i slutet av den undersökta perioden som under början av 2010-talet – rån samt grövre vålds- och sexualbrott. I kombination med redovisningen av utvecklingen av den genomsnittliga utdömda strafftiden för sluten ungdomsvård, som visat att den genomsnittliga strafftiden varit tämligen stabil under hela perioden fram till 2020, innebär det att karaktären och grovheten av den grövsta brottsligheten bland 15–17-åringar på ett generellt plan inte har förändrats i någon större utsträckning under perioden sedan 2010.

Samtidigt finns det tecken som tyder på en successiv ökning sedan 2010 i den andel av de unga som döms till sluten ungdomsvård som har begått brott som kan ha koppling till kriminella miljöer. Det finns bl.a. en ökande andel som dömts för försök till mord och dråp jämfört med grov misshandel samt en ökning av andelen som dömts för narkotikabrott, olaga frihetsberövande och i vissa fall allmänfarlig öde-

läggelse och brott mot vapenlagen. Sammantaget innebär det att ungdomar som dömts för brottslighet med koppling till kriminella miljöer sannolikt utgör en betydligt större andel av de unga som döms till sluten ungdomsvård i dag än de gjorde för tio år sedan. ^{Sid 287(1124)}

Den förändring man ser i sammansättningen av brottsligheten hos de unga som döms till sluten ungdomsvård i slutet av perioden kan dock inte utan vidare tolkas som en direkt spegling av förändringar i karaktären av den faktiska ungdomsbrottsligheten. Förändringen i den lagförda brottsligheten kan delvis bero på en förskjutning i fokus för polisens arbete under de senaste åren, t.ex. i form av ett ökat fokus på brott kopplade till vissa typer av kriminella nätverk och ett något minskat fokus på de grövre brott som begås av unga utan koppling till kriminella nätverk. Oavsett anledning tyder dock förändringen i den lagförda brottsligheten på en betydelsefull förändring av sammansättningen i den slutna ungdomsvårdens klientgrupp, som bland annat för med sig ökade krav på att ta hänsyn till intagnas eventuella grupp-tillhörigheter vid placeringsbeslut.

6.3.5 En strängare syn på brott påverkar den grupp unga som avtjänar frihetsberövande påföljder

Straffskärpningar kan åstadkommas på flera olika sätt, t.ex. genom att ändra minimi- och maximistrammet för brott, införa flera grader av ett brott, precisera vilka närmare omständigheter som ska leda till att ett brott ska hänföras till en svårare grad av brottet (s.k. kvalifikationsgrunder) och genom att införa generella bestämmelser som innebär att brott ska anses svårare än vad som tidigare gällt (t.ex. genom ändringar i 29 kap. brottsbalken). Reformen som innebär att minimistrammet för ett brott skärps är ofta effektiva i den bemärkelsen att de snabbt leder till genomslag i rättstillämpningen.

En betydelsefull och påtaglig förändring avser straffet för mord. Det straffet har skärpts flera gånger sedan påföljden sluten ungdomsvård infördes, senast 2020. Den lagändringen innebär en förändring av när straffet ska bestämmas till livstids fängelse. Efter 2020 års lagändring är utgångspunkten för straffvärdet vid mord fängelse i sexton år, vilket innebär en höjning med två år i förhållande till vad som gällde dessförinnan (se "Mordet med kökskniven", NJA 2021 s. 32 jämfört med "Bajonettmordet", NJA 2013 s. 376, och "Mordstraffskalan", NJA 2016 s. 3). Förändringen påverkar självfallet straffmätningen även

när unga personer berövar en annan livet, men det påverkar också behovet av att se över den maximala strafftiden för sluten ungdomsvård eller någon annan frihetsberövande påföljd för barn och unga.

Endast när unga lagöverträdare döms för mycket allvarliga brott eller för flera allvarliga brott kommer det i fråga att döma den unge till en frihetsberövande påföljd. Straffen för flertalet av de brott som är vanligt förekommande när barn och unga döms till sluten ungdomsvård har under de senaste fem åren skärpts påtagligt. Det leder till att de frihetsberövande påföljder som döms ut för barn och unga förmodligen kommer att bli längre. Exempelvis kan nämnas att minimistraflet för våldtäkt och våldtäkt mot barn per den 1 augusti 2022 har höjts med ett år, från två års straffminimum till tre år.¹⁸

De senaste åren har straffen för vapenbrott successivt skärpts dels genom att straffskalan för brottet höjts i flera steg, dels genom att det har införts fler grader av brottet samt att kvalifikationsgrunderna för grovt och synnerligen grovt brott har ändrats. Straffskalan för brott av normalgraden var i tiden före 2014 fängelse i högst ett år. I dag är den tillämpliga straffskalan fängelse i högst tre år. Även beträffande övriga grader av vapenbrott har straffen skärpts och nya kvalifikationsgrunder har införts för grovt och synnerligen grovt vapenbrott. Efter den senaste ändringen ska det, som ett skäl för att bedöma brottet som grovt, särskilt beaktas om ett vapen har innehafts i en sådan miljö att det typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning. Vidare anges numera i 9 kap. 1 a § vapenlagen (1996:67) att enhandsvapen anses vara av särskilt farlig beskaffenhet om det är kraftfullt eller har en särskilt farlig konstruktion eller utformning.¹⁹ I april 2023 remitterade regeringen en departementspromemoria i vilken det bl.a. föreslås att minimistraflet för grovt vapenbrott ska höjas till fyra år och att minimistraflet för synnerligen grovt vapenbrott ska höjas till sex år. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2024.

Den 1 juli 2023 skärptes straffen för bl.a. olaga hot, grovt olaga hot och rån. Samtidigt skärptes även straffet för narkotikabrott bestående av försäljning av narkotika eller befattning med narkotika som är avsedd att säljas.²⁰ Även andra lagändringar trädde i kraft då som kan komma att påverka längden av frihetsberövande påföljder för barn

¹⁸ Se prop. 2021/22:231 och SFS 2022:1043.

¹⁹ Se prop. 2013/14:226, prop. 2017/18:26 och prop. 2019/20:200.

²⁰ Se prop. 2022/23:53, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2023/01/prop.-20222353> (2023-03-06) och Skärpta straff för brott i kriminella nätverk Justitieutskottets Betänkande 2022/23:JuU8.

och unga i framtiden. I paragrafen om försvårande omständigheter i 29 kap. 2 § brottsbalken har tydliggjorts att det vid bedömningen av ett brotts straffvärde särskilt ska beaktas om gärningsmännen varit i numerärt överläge och detta har utnyttjats vid brottet. Dessutom infördes en ny bestämmelse i 29 kap. brottsbalken enligt vilken det ska anses synnerligen försvårande vid bedömningen av straffvärdet om brottet inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och innefattat användning av skjutvapen eller sprängämnen eller annat liknande ämne och brottet har begåtts på allmän eller liknande plats. Detsamma gäller om angreppet haft bakgrund i en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sprängämnen eller annat liknande ämne använts, eller varit ägnat att framkalla en konflikt av sådant slag. I sådana fall ska det även vara möjligt att döma till ett längre fängelsestraff på viss tid än det högsta straff som annars kan följa på brottet (26 kap 3 a § brottsbalken). Gängbrottsutredningen, vars betänkande låg till grund för lagändringarna, har vidare föreslagit att återfall i brott ska leda till strängare straff. I propositionen bedömde regeringen att den frågan bör utredas ytterligare.²¹ Den 1 juni 2023 beslutade regeringen tilläggsdirektiv till utredningen Ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott som bl.a. innebär att utredningen ska föreslå skärpta återfallsregler. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2024.²²

Slutligen bör även nämnas att Flerbrottsutredningen har lämnat förslag som syftar till att skärpa straffen för dem som vid ett och samma tillfälle döms för flera olika brott (flerfaldig brottslighet). Ett av förslagen innebär att de särskilda straffskalor som gäller vid flerfaldig brottslighet höjs. Som högst ska det vara möjligt att överskrida straffmaximum för brottet med sex års fängelse, vilket innebär att straffmaximum i dessa fall blir fängelse i 16 år.²³

Det lämnas också förslag på en ny modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet införs. Den modell som Flerbrottsutredningen förordar innebär att straffen för flerfaldig brottslighet kommer bli längre än vad som är fallet i dag. Vidare ska straffmaximum enligt förslaget tillämpas när brottens antal och allvar ger skäl till det och möjligheten att döma till fängelse för flera brott som var för sig endast skulle föranlett böter ska utnyttjas i större utsträckning än i dag. Slutligen ska

²¹ Se prop. 2022/23:53 s. 13 f. och 36 ff.

²² Se dir. 2023:74.

²³ SOU 2023:1, s. 216 ff.

en samlad bedömning av straffvärdet alltid göras med utgångspunkt i den sammantagna skada, kränkning eller fara som brotten har medfört.²⁴

Flerbrottsutredningen lämnar även förslag om att det ska införas en ny bestämmelse om hur stora intervallen mellan olika fängelsestraff ska vara, dvs. vilka s.k. straffmätningsstationer som ska användas inom ramen för den tillämpliga straffskalan.²⁵

Vad som nu har redovisats är inte någon uttömmande beskrivning av de straffskärpningar som skett och som kan förväntas ske. Det råder dock inte någon tvekan om att straffen har skärpts väsentligt beträffande de brott som är vanligt förekommande bland barn och unga som döms till sluten ungdomsvård och att ytterligare förändringar i skärpande riktning är att vänta.

Det är inte möjligt att göra några generellt giltiga beräkningar av hur dessa skärpningar kommer att påverka strafftiderna för barn och unga mellan 15 och 17 år. Det kan dock konstateras att flera skärpningar har gjorts som både enskilt och tillsammans lär innebära att strafftiderna för en vuxen lagöverträdare kommer att öka med flera år i vissa fall. För unga lagöverträdare kan det efter att ungdomsreduktionen har beaktats röra sig om ökade strafftider med allt från några månader till flera år beroende på ungdomens ålder vid tiden för brottet och vilket eller vilka brott det är fråga om. Detta måste beaktas vid utredningens fortsatta överväganden.

6.4 Om behandlingseffekter vid frihetsberövanden

6.4.1 Brotsåterfallsförebyggande effekter av frihetsberövande påföljder

Vid verkställigheten av ett frihetsberövande straff ska verkställigheten – i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till kravet på samhällsskydd – inriktas på åtgärder som syftar till att förebygga återfall. Att den dömda är frihetsberövad under påföljden innebär också att det därmed är mycket svårare för den dömda att planera och begå nya brott.

I en systematisk kunskapsöversikt sammanställde Petrich och medarbetare forskning om effekterna av frihetsberövande påföljder för dömda lagöverträdare i fråga om risk för återfall i ny allvarlig brottslighet. Baserat på 116 studier och statistisk sammanräkning (meta-

²⁴ SOU 2023:1, s. 250 ff.

²⁵ SOU 2023:1, s. 298 ff.

analys) av eventuella effekter fann man att frihetsberövande påföljder inte har någon återfallsreducerande effekt eller till och med ökade återfallen något efter avslutad påföljd jämfört med icke-frihetsberövande påföljder som skyddstillsyn.²⁶ Författarna drog slutsatsen att resultaten var stabila oavsett variationer i metodologisk noggrannhet i ursprungsstudierna, påföljdstyper och olika sociodemografiska förutsättningar hos undersökta lagöverträdare. Man menar avslutningsvis att det är osannolikt att fängelsepåföljder minskar återfall i brott om de inte erbjuder rehabiliterande verkställighetsinnehåll som kan förändra brottsdömda människor i positiv riktning utifrån forskning om vad som faktiskt fungerar.

Av särskilt intresse för de frågor som behandlas i betänkandet är en annan ungefärligen samtidig systematisk kunskapsöversikt där forskarna Loeffler och Nagin enbart tagit med studier utformade specifikt för att minimera de snedvridande effekterna av s.k. urvalsbias på analyser av fängelsepåföljders möjliga effekter på återfallsrisk. Urvalsbias innebär att det sällan är slumpmässigt vilka individer som döms till olika slags påföljder; påföljden påverkas av lagöverträdarens ålder, brottshistoria och andra fallspecifika omständigheter liksom förstås den lagstiftning och juridiska praxis som utövas av domstolarna.

Författarna rapporterade²⁷ att man i de flesta av de tolv inkluderade studierna fann att en fängelsepåföljd efter fällande dom hade liten inverkan på återfallsrisken²⁸. I ett mindre antal av studierna fann man säkerställda effekter, men riktningen på dessa gick åt olika håll. De återfallsreducerande effekterna sågs främst i fängelsemiljöer där rehabiliterande insatser i form av skola, utbildning och psykologisk behandling var väl utbyggda, t.ex. i en studie av unga lagöverträdare²⁹. Sådana rehabiliterande insatser genomförs företrädesvis enligt de forskningsbaserade risk-, behovs- och mottaglighetsprinciperna för effektiv rehabilitering av lagöverträdare.³⁰

²⁶ Petrich D.M., Pratt T.C., Jonson C.L., & Cullen F.T. Custodial sanctions and reoffending: a meta-analytic review. *Crime & Justice* 2021;50:353-424.

²⁷ Loeffler C.E. & Nagin D.S. The impact of incarceration on recidivism. *Annual Review of Criminology* 2022;5:133-52.

²⁸ De två designen som använts i den systematiska sammanställningen baserades antingen på slumpmässig tilldelning av mål till domare där forskarna utnyttjar att domare faktiskt dömer ärenden olika hårt (eng: judge instrumental variable studies), eller på diskontinuiteter i straffens svårighetsgrad kring vissa straffmättningsbrytpunkter (eng: regression discontinuity studies).

²⁹ Hjalmarsson R. 2009. Juvenile jails: A path to the straight and narrow or to hardened criminality? *Journal of Law and Economics* 2009;52:779-809.

³⁰ Bonta J. & Andrews D. *The psychology of criminal conduct*. 6:e upplagan. Routledge. 2017.

Avslutningsvis var resultaten från studier av frihetsberövande häktning innan rättegång mer entydiga; de flesta fann en genomsnittlig skadlig effekt på brottsåterfall efter frigivning.³¹

Orsaken till de observerade svaga och heterogena återfallsförebyggande effekterna av fängelse jämfört med icke-frihetsberövande påföljder kan alltså antas bero på den rehabiliterande kvaliteten i påföljderna och formerna för utslussning och uppföljning i frihet. Ytterligare forskning kan förhoppningsvis bidra med mer kunskap i frågan.

6.4.2 Effekter på unga lagöverträdare

I en annan aktuell systematisk kunskapsöversikt fokuserade Creemers och medarbetare³² på om strängare frihetsberövande straff är effektiva för att minska brottsåterfall specifikt bland unga lagöverträdare under 23 års ålder som begått allvarliga vålds- eller sexualbrott. Baserat på tre tillgängliga studier av återfall efter icke frihetsberövande påföljder (villkorlig frigivning eller vård i frihet) jämfört med ett drygt 20-tal av frihetsberövande påföljder fann man ingen skillnad i brottsåterfall generellt. Inte heller fann man något samband mellan fängelsestraffets längd och risken för återfall i brott efter frigivning.

Samtidigt påminner författarna³³ om möjliga störfaktorer (eng: confounders) och urvalbias när man jämför effekter av olika påföljder. Det finns stöd för att antisocialt beteende som debuterar redan innan tonåren oftare utmärks av individuella sårbarhetsfaktorer som lättväckt aggressivitet, förekommer i flera olika miljöer, innefattar fysiskt våld och kvarstår till vuxen ålder. Med början i tonåren ses en mer situationsbetingad och övergående brottslighet som i större utsträckning påverkas av aktuella sociala faktorer. Unga med högre risk att återfalla kan komma att begå brott med högre straffvärde och få längre frihetsberövande straff. Återfallsrisken i brott efter frihetsberövande påföljder med olika längd kan alltså därför åtminstone delvis förklaras av olika omfattande risk- och sårbarhetsfaktorer.

³¹ Loeffler C.E. & Nagin D.S. The impact of incarceration on recidivism. *Annual Review of Criminology* 2022;5:133-52.

³² Creemers H.E., van Logchem E.K., Assink M., & Asscher J.J. Ramping up detention of young serious offenders: A safer future? *Trauma Violence & Abuse* 2022;Sep 5:1-19.

³³ Creemers H.E., van Logchem E.K., Assink M., & Asscher J.J. Ramping up detention of young serious offenders: A safer future? *Trauma Violence & Abuse* 2022;Sep 5:1-19.

För bättre rehabilitering behövs enligt författarna³⁴ forskning som kan hjälpa till att klargöra straffutmätningens återfallsförebyggande effekter; särskilt skillnader mellan frihetsberövande och icke-frihetsberövande påföljder. Sid 293(1124)

6.4.3 Forskning som jämfört fängelse med placering vid ungdomshem

Pettersson jämförde 2010³⁵ nya lagföringar för brott inom tre år bland 15–17-åringar som dömts till slutna ungdomsvård (LSU) 1999–2003 med motsvarande återfall för unga som dömts till fängelse under åren 1991–1998, innan LSU infördes. Resultatet visade att totalt 78 procent av de LSU-dömda och 68 procent av tidigare fängelsedömda hade någon ny lagföring inom tre år. Motsvarande andelar för nya lagföringar för våldsbrott var 48 procent respektive 33 procent. När författaren kontrollerade statistiskt för den mer omfattande tidigare brottsbelastningen bland LSU-dömda minskade skillnaderna i brottsåterfall och försvann i vissa fall helt.

Utredningen har inte utöver nu nämnda studie funnit några välgjorda studier som någorlunda jämförbart har undersökt eventuella skillnader i brottsåterfall efter frihetsberövande i fängelse jämfört med motsvarande frihetsberövande i ungdomshem som liknar SiS ungdomshem. Sådana jämförelser försvåras också av skillnader mellan olika länders lagstiftning, antalet frihetsberövade unga lagöverträdare i olika påföljdstyper samt rehabiliterande innehåll i olika påföljder.

6.4.4 Alternativ till fängelse och ungdomshem

I en systematisk kunskapsöversikt jämfördes effekter av vård för unga lagöverträdare på ungdomshem med en manualbaserad vårdform utanför föräldrahemmet; Treatment Foster Care Oregon for Adolescents (TFCO-A).³⁶ I medtagna studier hanterade man inledande skillnader mellan deltagare genom matchning eller slumpmässig fördelning till de

³⁴ Creemers H.E., van Logchem E.K., Assink M., & Asscher J.J. Ramping up detention of young serious offenders: A safer future? *Trauma Violence & Abuse* 2022;Sep 5:1-19.

³⁵ Petterson T. Återfall i brott bland ungdomar dömda till fängelse respektive slutna ungdomsvård. Rapport 2/10. Stockholm: Statens institutionsstyrelse. 2010.

³⁶ Gutterswijk R.V., Kuiper C.H.Z., Lautan N., Kunst E.G., van der Horst F.C.P., Stams G.J.J.M., & Prinzie P. The outcome of non-residential youth care compared to residential youth care: A multilevel meta-analysis. *Children and Youth Services Review* 2020;113:104950.

båda behandlingsalternativen och forskarna, Gutterswilk och medarbetare, kontrollerade även för återstående individuella skillnader i sina analyser.³⁷

Ungdomar som begått allvarligare brott och placerats i en så kallad kvalificerad behandlingsfamilj hade till exempel färre brottsåterfall än de som placerats i ungdomshem. Den stora fördelen med ungdomsvård utanför ungdomshem är att den unge då bor ensam en speciellt utvald och tränad behandlingsfamilj samt att ungdomens föräldrar lättare kan involveras konstruktivt i behandling än när den unge bor på ungdomshem.

En annan viktig fördel med vård utanför institution eller på behandlingshem med boende för flera ungdomar med allvarlig kriminalitet är att möjliga skadliga effekter av det senare undviks. De skadliga effekterna anses särskilt orsakas av så kallade smittoeffekter eller avvikelseträning. Det innebär att ungdomar med kriminalitet riskerar att förstärka varandras antisociala beteenden när vård ges till en grupp i stället för individuellt till respektive ungdom. Dessutom är ungdomsvård på institution intensiv och dyr och begränsar förstås allvarligt ungdomars autonomi. En liknande systematisk kunskapsöversikt med väsentligen samma huvudfynd från svenska SBU³⁸ visar dock att behandlingsfamilj enligt TFCO-A är något dyrare än placering i ungdomshem när vistelsetiden är jämförbar.

Även om den s.k. effektstorleken till förmån för behandling i behandlingsfamilj bara var något bättre än för kriminellt belastade ungdomar i institutionsvård, bedöms även små förbättringar vara meningsfulla på lång sikt. En liten effekt kan vara särskilt viktig när interventioner riktar sig mot omfattande eller svåra problem som allvarliga beteendeproblem hos ungdomar. TFCO-A är i dag endast tillgänglig i begränsad utsträckning i Sverige och Socialstyrelsen bedömer att tillgängligheten bör utökas.³⁹

Det finns förstås fortfarande en grupp ungdomar som begår allvarliga brott och har höga risker för återfall i kriminalitet. De kan ha

³⁷ Moffitt T.E. (2015). Life-course-persistent versus adolescence-limited antisocial behavior. I: D. Cicchetti & D.J. Cohen (red.), *Developmental psychopathology: Risk, disorder, and adaptation* (s. 570–98). Andra upplagan. John Wiley & Sons.

³⁸ Åström T., Bergström M., Håkansson K., Jonsson A.K., Munthe C., Wirtberg, ... & Sundell K. Treatment foster care Oregon for delinquent adolescents: A systematic review and meta-analysis. *Research on Social Work Practice* 2020;30:355–67.

³⁹ Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott. Kunskapsstöd med rekommendationer för socialtjänstens arbete med barn 6–17 år. Socialstyrelsen, 2021. Nedladdad från: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/kunskapsstod/2021-11-7626.pdf> (2023-06-10).

tidig debuterande uppförandestörning, uttalad våldsbenägenhet eller skadligt substansbruk som gör dem mindre lämpliga för behandling i fosterhem, och där ungdomsvård på institution är det enda genomförbara alternativet. Ibland är beteendeproblemen så allvarliga att ungdomarna blir svåra att bemöta och hantera i sin egen familj eller till och med i en fosterfamilj, vilket också medför stora risker för instabilitet i fosterhemsplaceringen.

Sid 295(1124)

6.4.5 Upphörandeforskning – att sluta begå brott

I slutet av 2019 fick Brå i uppdrag av regeringen att studera de strategiska brotten. Förutom att uppdatera kunskapen om vilka brotts typer bland unga som starkast indikerar en risk för fortsatt brottslighet, omfattade uppdraget bl.a. att göra en kunskapssammanställning av vilka faktorer som ökar möjligheterna för någon att lämna ett kriminellt sammanhang. Sammanställningen skulle vidare ha ett särskilt fokus på unga personer. Brå redovisade uppdraget i rapporten *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv*. Nedanstående redogörelse bygger i huvudsak på uppgifter ur rapporten.⁴⁰

När man inom forskning talar man om sådana omständigheter som leder till att en person slutar att begå brott används begreppet upphörandefaktorer. Vilka faktorer som har betydelse och hur stor betydelse olika faktorer har för om en person återfaller i brott varierar från person till person. Det finns inte heller någon forskningsbaserad tidpunkt för när en person har "slutat begå brott" utan forskare har olika uppfattning om hur länge man behöver vänta innan man kan se frånvaron av återfall i brott som permanent. Upphörande från brott anses dessutom vara en process snarare än ett tillstånd. Det är också en process som tar tid, och återfall kan inträffa på vägen. Process innebär dessutom mer än en avsaknad av återfall i brott. Den innebär också bl.a. en förändring av individens självbild och av hur andra ser på individen. Inom upphörandeforskningen talar man, precis som när fråga är om faktorer av betydelse för att en person börjar begå brott eller återfaller i brott, om risk- och skyddsfaktorer. En riskfaktor bidrar till att skapa, upprätthålla eller öka brottsaktivitet, medan en skyddsfaktor

⁴⁰ Ju2019/03969/KRIM och Brå rapport 2021:5 där ytterligare referenser till underliggande forskningsstudier kan hittas.

bidrar till att eliminera, försvaga eller minska brottsaktivitet. Faktorer som påverkar sannolikheten för att någon ska börja begå brott eller inleda en brottsaktiv period påverkar många gånger personens benägenhet att sluta begå brott.⁴¹

Upphörandeprocessen börjar med ett avbrott i brottsligheten, som kan vara kort eller långt, avsiktligt eller oavsiktligt (t.ex. genom ett frihetsberövande på grund av brott). Därefter sker i ett andra steg en förändring som innebär att individen ser sig som en åtminstone delvis annan person än tidigare (eventuellt efter att ha deltagit i behandlingsprogram). Det här steget kännetecknas av att personen inte längre vill begå ytterligare brott. I det tredje steget av upphörandeprocessen bekräftas sedan den nya självbilden som personen har som icke-kriminella av andra personer i omgivningen som inte betraktar och bemöter person en "kriminell" person.⁴²

Systemet med villkorlig frigivning kan ses som ett viktigt verktyg i arbetet med att få en dömd person att upphöra med brott. Under verkställigheten i anstalt har personens risk- och skyddsfaktorer identifierats och den dömda har fått genomgå behandlingsprogram och anvisats andra åtgärder för att arbeta utifrån identifierade behov. Vid utslussning och efterföljande villkorlig frigivning behövs ett fortsatt arbete där den dömda får praktisera de nya kunskaperna när han eller hon åter ska etablera sig i samhället. Redan när den villkorliga frigivningen infördes i svensk rätt påpekades i förarbetena att erfarenheterna visat att den som frigges från ett frihetsstraff ofta ställs inför stora svårigheter och sällan på egen hand kan klara upp de problem som återgången till ett normalt liv medför.⁴³ Tiden närmast efter frigivning från anstalt hade visat sig vara särskilt känslig från återfallssynpunkt. Genom villkorlig frigivning och möjligheten att under en provotid övervaka den frigivna, skulle övergången från fängelsevistelsen till livet i frihet underlättas.⁴⁴ Risken för återfall i brott är allra störst precis efter frigivningen och den börjar därefter avta cirka ett år efter frigivningen.⁴⁵

Även om det alltså inte finns någon allmängiltig forskning om vad som får en person att upphöra med brott har man funnit en rad olika

⁴¹ Faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv och strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet, rapport 2021:5, s. 11 och 53.

⁴² Villman, E., *Förväntad desistance. Vad får norska fångar att tro på en framtid utan kriminalitet*, s. 11 f., Oslo universitet, 2017.

⁴³ Prop 1982/83:85 s. 33.

⁴⁴ Prop 1982/83:85 s. 37 f.

⁴⁵ Brå, *Samordnade insatser för klienter med villkorlig frigivning – Utvärdering av Kriminalvårdens försöksverksamhet med inslussningsgrupper*, rapport 2020:1 s. 16.

omständigheter som har visat sig underlätta för den som vill upphöra med brottslighet. Omständigheter som påverkar är t.ex. stigande ålder, psykologisk mognad⁴⁶, att personen inte har ett kriminellt umgänge, partnerskap eller föräldraskap och olika typer av prosocialt deltagande i t.ex. deltagande i skola, idrottsföreningar, ideellt arbete och liknande aktiviteter.⁴⁷

Något som också kan påverka en person att upphöra att begå brott är rutinförändrande händelser. Till sådana händelser räknas t.ex. att få en anställning, flytta till en annan stad eller ett annat bostadsområde. Vissa rutinförändrande händelser kan också uppfattas som negativa, såsom att bli frihetsberövad (i häkte eller fängelse), att själv bli utsatt för brott, att en närstående tar avstånd ifrån en, att man är nära att dö eller att en närstående avlider. Enligt forskningen kan sådana händelser leda till att individer omvärderar sin livssituation och vill ha en förändring.⁴⁸

Inom upphörandeforskningen talar man även om guidning som en beteckning på en grupp faktorer med den gemensamma nämnaren att en aktör försöker påverka den unge att upphöra med att begå brott. Guidning kan ske genom att en person som utgör en positiv förebild för den unge, t.ex. en lärare i skolan, en socialarbetare, frivårdspersonal, idrottsledare, föräldrar, mentorer eller religiösa ledare kan vara exempel på en sådan person (som inom upphörandeforskningen kallas ledsagare). En ledsagare är inte i första hand en grupp professioner utan enskilda personer som kan vinna den unges tillit och därigenom fungera som en motvikt till negativa förebilder som t.ex. äldre gängledare. Det finns även studier som visar att familjemedlemmars stödjande roll förstärks om familjen och representanter för rättsväsendet samarbetar kring den unge under den ofta kaotiska period som följer på ett rättsligt ingripande.⁴⁹

Det finns också omständigheter som kan försvåra ett upphörande, t.ex. en problematisk skolgång, utanförskap, ett kriminellt umgänge, eget missbruk, psykisk ohälsa och neurologiska sårbarheter. De flesta forskningsresultat indikerar att ett frihetsberövande snarare är försvårande för upphörandeprocessen än att det skulle underlätta i pro-

⁴⁶ I rapporten 2021:5 används termen ”psykologisk mognad” som en sammanfattande beteckning på flera individuella tanke- och beteendeförändringar som typiskt sett följer av en stigande biologisk ålder, se s. 55.

⁴⁷ Brå rapport 2021:5 s. 54 ff.

⁴⁸ Brå rapport 2021:5 s. 61 ff.

⁴⁹ Brå rapport 2021:5 s. 63.

cessen. Samtidigt innebär ett längre frihetsberövande att den dömda hindras från att umgås i de tidigare kretsar som kanske lett fram till frihetsberövandet. Frihetsberövandet kan även innebära en sådan omvälvande händelse som kan leda till att personen motiveras till förändring (se strax nedan).⁵⁰

Att upphöra med att begå brott är ett beslut som individen fattar själv. Beslutet kan dock påverkas av både pådrivande och lockande faktorer som i litteraturen kallas de för "pushes" och "pulls". Pådrivande faktorer är sådana omständigheter i den kriminella livsstilen som upplevs som negativa. Sådana faktorer ökar motivationen att lämna det kriminella livet. Lockande faktorer är däremot sådana positiva effekter som kan följa av ett laglydigt liv, t.ex. att ha en bostad, en familj och ett arbete i framtiden. Båda pushes och pulls kan bidra till att en person beslutar sig för att lämna ett kriminellt liv och upphöra med brott.⁵¹

I forskningen har man funnit att det finns fyra centrala tankemönster som knyter an till beslutet att upphöra med brott. Två tankemönster försvårar upphörandet, nämligen misstro och negativ självtillit, medan två tankemönster underlättar, nämligen hopp och accepterande av ansvar. Misstro och negativ självtillit är nära förknippade med skolmisslyckande, psykisk ohälsa, missbruk, faktiskt eller upplevt utanförskap och misstro mot rättsliga och sociala myndigheter. Enligt den här tesen uppfattar den som begår brott sig som misslyckad i det konventionella samhället. Personen kan uppfatta att han eller hon inte har något annat val än att fortsätta att begå brott. Hopp och accepterande av ansvar däremot handlar om att personen får en tro på att det går att leva ett liv utan brott och kan ta ansvar för både sina tidigare handlingar och en framtida förändring.⁵²

Ett viktigt resultat från upphörandeforskningen är att det sällan är en eller ett par centrala händelser som leder till att någon lämnar ett kriminellt liv. I stället måste man se upphörandet som en längre process mot ett konventionellt liv fritt från kriminalitet. Kunskaps-sammanställningar inom kriminologin visar entydigt att det inte finns en väg in i ett kriminellt livssammanhang, och kunskapssammanställningen om upphörandeprocessen visar att det inte heller bara finns en väg ut. Stödinsatserna behöver därför anpassas till var i processen en person befinner sig.⁵³

⁵⁰ Brå rapport 2021:5 s. 65 ff.

⁵¹ Brå rapport 2021:5 s. 79 f.

⁵² Brå rapport 2021:5 s. 80 ff.

⁵³ Brå rapport 2021:5 s. 87.

En särskilt viktig omständighet i upphörandeprocessen är motivationen till förändring. De som arbetar med unga lagöverträdare måste därför vara särskilt uppmärksamma på tecken på att den unge börjar omvärdera sin situation. Fokus i arbetet med vård och stöd bör riktas mot att förstärka de omständigheter som motiverar den unge och stärka hans eller hennes kapacitet att förverkliga förändringen. I processen ingår även att arbeta med att försvaga omständigheter som gör det svårare att upphöra med brottslighet. Det är individuellt vilka omständigheter som är viktiga och de beror bl.a. på den unges livsstil och det sammanhang som den unge lever i. Den unge behöver hjälp med att sätta upp realistiska mål inför framtiden eftersom misslyckanden är en försvårande faktor under upphörandeprocessen. Den enskildes motivation till förändring och omgivningens stödjande insatser bör förstärka varandra.⁵⁴

Många personer med en kriminell livsstil inleder upphörandeprocessen i ett läge med social och ekonomisk resursbrist. För dem är det särskilt viktigt att erbjuda utbildning, arbete och meningsfulla fritidsaktiviteter. Genom den typen av aktiviteter kan personens egna resurser utvecklas och individen får då lättare att hålla uppe motivationen till förändring och med tiden ersätta brottsligheten med meningsfulla, konventionella, inkomstgivande aktiviteter.⁵⁵

Det är inte ovanligt med återfall eller andra typer av misslyckanden under upphörandeprocessen. För att unga personer med en kriminell livsstil ska kunna behålla hoppet om förändring behöver de mycket stöd för att bearbeta sådana misslyckanden så att de inte bekräftar en redan negativ självbild.⁵⁶

Forskning visar att det är i stort sett samma omständigheter som påverkar upphörandeprocessen för båda könen. Olika omständigheter kan dock vara olika viktiga för kvinnor respektive män, vilket innebär att stödinsatserna troligen behöver anpassas till det. Svensk forskning har också visat att kvinnliga lagöverträdare överlag har en mer problematisk livssituation än manliga, och att de kvinnor som fortsätter att begå brott som vuxna har sämre arbetsmarknadsanknytning, mindre stabila familjeförhållanden och är mer socialt exkluderade än motsvarande grupp bland män. Stödet under upphörandeprocessen behöver därför också ta hänsyn till könsskillnader i samhällsnormer, fördelning

⁵⁴ Brå rapport 2021:5 s. 87 ff.

⁵⁵ Brå rapport 2021:5 s. 89 f.

⁵⁶ Brå rapport 2021:5 s. 84 f.

av föräldraansvar och möjligheter på arbetsmarknaden.⁵⁷ Brottslighet skapar dessutom ett större socialt stigma för kvinnor, och därmed har de ofta en ännu besvärligare väg fram till en plats i det konventionella samhället.⁵⁷

6.5 Samtal med barn som avtjänar slutna ungdomsvård

6.5.1 Besöken och de frågor som ställdes

Besöken ägde rum i juni respektive november 2022 och vid intervjuerna deltog utredaren/projektledaren Catrine Kaunitz⁵⁸ från SiS och utredningssekreteraren Anna Hannell. Innan besöken fick personal och ungdomar vid ungdomshemmen del av ett informationsmaterial där bakgrunden till och syftet med intervjuerna framgick. Även frågorna översändes i förväg så att ungdomarna kunde ta ställning till om de ville delta eller inte. Inför varje intervju säkerställdes att ungdomen fått och förstått informationen att det var helt valfritt att delta i intervjun och även att svara på någon eller flera av frågorna. Ungdomarna informerades även om att inga svar skulle komma att redovisas på individnivå med angivande av den unges namn. De som intervjuade ungdomarna tog inte del av någon information om de barn och unga som skulle intervjuas i förväg, men var och en av dem tillfrågades inledningsvis hur gamla de var, hur långt straff de hade dömts till och hur lång tid de hade kvar av sitt straff.

Vid både ungdomshemmet Fagared och Råby valde fem ungdomar vardera att delta. Vid ungdomshemmet Johannisberg deltog tre ungdomar. Endast en intervjuad var flicka, vilket berodde på att det just vid det tillfället enbart var en flicka som avtjänade slutna ungdomsvård. De intervjuade var mellan 16 och 19 år gamla.

Följande frågor ställdes till ungdomarna (dock inte alltid i den ordning som följer nedan):

1. Berätta om hur det är att vara här på ungdomshemmet (hur länge har du varit här, har det varit bra, mindre bra, dåligt)? Vad är det som gör att du säger så?
2. Hur upplever du miljön på avdelningen/ungdomshemmet? I skolan?

⁵⁷ Brå rapport 2021:5 s. 92 f.

⁵⁸ Catrine Kaunitz förordnades som expert i utredningen i januari 2023.

3. Har du haft möjlighet att gå undan och vara ifred när du behöver det? Sid 301 (1124)
4. Känner du dig trygg på avdelningen, med personalen och de andra ungdomarna?
5. Finns det någon i personalen att prata med om det finns något du vill berätta om, om det blir problem, bråk eller liknande?
6. Kan du göra något här som känns viktigt för dig? Går du i skolan? Har du något att göra på fritiden (både på och utanför hemmet)? Vad?
7. Kan du påverka innehållet i din verkställighet (ditt straff)?
8. Lyssnar personalen på dina åsikter? Får du vara med och bestämma om frågor som rör dig?
9. Vad är viktigt för att du ska kunna sluta begå brott?
10. Deltar du i något behandlingsprogram? T.ex. ART, PULS eller ÅP (säkerställ att ungdomen förstår och känner till de program som efterfrågas)? Eller i planerad färdighetsträning? Vad tycker du och de andra ungdomarna på avdelningen om att vara med i de program som erbjuds?
11. Har du gjort något utanför hemmet? Vad i så fall? Hur kändes det?
12. Har du kontakt med familj och släkt? Hur ofta träffas ni? Hur många besök har du gjort hemma? Hur kändes det?
13. Har du kompisar hemma som inte begår brott? Har du någon kontakt med dem?
14. Har du kompisar hemma som begår brott? Har du någon kontakt med dem?
15. Har någon frågat dig om du vill ha narkotika eller något annat som man inte får ha här på ungdomshemmet? Vet du om det finns narkotika här om man vill få tag på det (du behöver inte berätta var eller vem)?
16. Var kommer du bo när straffet är slut?
17. Vad ska du göra när straffet är slut? Vill du gå i skolan, göra praktik, arbeta?

18. Vem kan ge dig bäst stöd när du kommer ut härifrån (t.ex. familj eller släkt, vänner, socialtjänsten, skolan eller någon annan)? Sid 302(1124)
19. Vad behöver du hjälp med för att inte begå nya brott (t.ex. bostad, skola, arbete eller något annat)?
20. Vad hade kunnat göra din tid här bättre? Vad skulle du vilja förändra?

En sammanfattning av de svar som de intervjuade ungdomarna har lämnat återges nedan.

6.5.2 Allmänt om avdelningen, personal och känslan av trygghet (frågorna 1–5 och 8)

Ungdomarna beskrev avdelningen och miljön på ungdomshemmen som bra. De kände sig trygga och hade stort förtroende för personalen. Ungdomarna ansåg att det fanns någon att vända sig till om de ville prata om något (även om flera sa sig inte ha behov av att prata). Några nämnde dock att de kunde märka av att det var personalbrist och menade att vissa anställda inte kändes så lämpliga för sitt arbete.

Vid behov av att vara ifred kan ungdomarna vara på sitt privata rum dit ingen annan har tillåtelse att gå in. De som hade erfarenhet från flera ungdomshem beskrev att det var stora skillnader mellan de olika hemmen. Regler och inställning hos personalen var exempel på saker som kunde skilja sig åt. Ungdomarna beskrev att personalen uppfattades som mer delaktiga vid vissa ungdomshem än andra. Flera tog upp att det var positivt att personalen hade vanliga kläder i stället för uniform (de jämförde med Kriminalvårdens häktespersonal som flera hade erfarenhet av) eftersom de ansåg att det minskade avståndet mellan ungdomarna och personalen.

Många ungdomar framhöll att den grupp av ungdomar som var på avdelningen var bra. Det var inget bråk utan alla var vänner. De kände sig trygga i gruppen.

Den fysiska miljön på ungdomshemmen ansåg många var ok. De berättade att vissa möbler var slitna eller trasiga och det kändes inte direkt som en hemmiljö. Någon uttryckte att det var bra att vara på ungdomshemmet för det kändes inte som att avtjäna ett straff att vara där.

Det hålls regelbundet ungdomsråd på ungdomshemmen. Vid ungdomsråden kan ungdomarna ta upp och diskutera saker de vill ändra. Det kan handla om maten som serveras och liknande frågor. Sid 303(1124)

6.5.3 Sysselsättning, utevistelser m.m. (frågorna 6–7 och 11–12)

Skolan lyftes fram som särskilt bra. Framför allt betonades att det var många lärare och få elever och att varje elev kan få den hjälp som han eller hon behöver. De som var lite äldre (19 år) berättade att de inte ville gå i skolan. De ungdomarna ansåg att det fanns få alternativ till skolan. Ungdomarna önskade att det fanns mer yrkesutbildning och praktik som kunde leda till arbete när straffet var avtjänat.

I fråga om utevistelser och utslussning berättade de flesta ungdomarna att de antingen hade haft utevistelser eller visste när det kunde bli aktuellt med utevistelser (det framgick av deras verkställighetsplanering). Vid utevistelser kunde de t.ex. åka och handla kläder eller annat i en närliggande stad, spela fotboll eller titta på en match, paddla kanot, bada eller någon annan liknande aktivitet. Ungdomarna får ansöka om utevistelse efter att den inledande utredningen är klar. Flera ungdomar tyckte att det fanns lite att göra under rasterna i skolan och på fritiden. På Fagareds ungdomshem finns en basketplan på avdelningens utegård samt ett gym på området. Inne finns bl.a. bio och frisörsalong. På Råby ungdomshem finns t.ex. en multisportplan, padelbana och naturstig. På Johannisberg finns en idrottshall och gym som delas av alla avdelningar på ungdomshemmet. Varje avdelning tilldelas en timme per dag då avdelningens ungdomar kan nyttja hallen.

De flesta ungdomarna berättade att de har kontakt med familjemedlemmar via telefon och i vissa fall Skype. Några ungdomar berättade att de av olika skäl har valt att avstå från att åka på hembesök. Någon tyckte att resan hem var för lång och någon annan ville inte åka hem tillsammans med personal. Ytterligare någon ungdom berättade att han inte ville ringa till sin mamma eftersom det innebar att mammans nummer skulle ligga inlagt i en lista som alla kunde se. Den aktuella ungdomen hade en hotbild mot sig och ville därför inte att någon skulle kunna få tag på mammans kontaktuppgifter. Någon ungdom berättade också att familjen inte kunde komma på besök då det var en lång resa och dyrt att resa från hemmet till ungdomshemmet och att

boka hotell. Vid Råby ungdomshem finns en besökslägenhet^{Sid 304(1124)} där familjen kan få bo över vid besök.

Ungdomarna vid Råby ungdomshem berättade att det finns en tydlig struktur för när utevistelserna ska inledas och hur de sedan utökas till allt friare former. Om de har varit skötsamma kan ungdomarna mot slutet av verkställigheten placeras på en öppen avdelning inom ungdomshemmets område. Vid den avdelningen sköter ungdomarna sig i stort sett själva, t.ex. genom att planera och sköta inköp av mat på egen hand. Vid Fagareds ungdomshem finns en lägenhet i centrala Göteborg där ungdomar kan placeras som en del i utslussningen. Den placeringen erbjuds dock inte alla intagna.

Ungdomarna ansåg inte att de direkt kunde påverka innehållet i sin verkställighet utan de fick verkställighetsplaneringen presenterad för sig och sedan var det den som gällde.

6.5.4 Behandling och syn på vad som får en att upphöra med brott (frågorna 9–10 och 13–15)

Många ungdomar resonerade kring att de kan sluta begå brott om de själva vill det. Det finns inte direkt något som samhället eller någon runtomkring ungdomen kan göra utan det är en inställning de själva har (eller inte har). Många uttryckte att de har gått något behandlingsprogram men att det inte direkt har påverkat dem. Någon tyckte att behandlingen varit bra då den gav en möjlighet att diskutera och tänka på viktiga frågor. Några tyckte att det fanns för få behandlingsprogram och beskrev att de hade erbjudits något program i början av verkställigheten men att det sen inte hade hänt något mer. De uppgav att de kunde prata med personalen om de ville, men många sa att de inte ville det. I alla fall inte om personliga saker. Det var några som tyckte att det var viktigt med hjälp från socialtjänsten, kanske framför allt med bostad. Andra ville inte ha med socialtjänsten att göra över huvud taget.

De flesta sa att de inte längre har kontakt med vänner som begår brott. I de flesta fallen berodde det på att de inte ville ha kontakt med vänner som kunde ha dåligt inflytande på dem, men i något fall verkade det snarare bero på att personer som dömts för brott eller som är omhändertagna enligt LVU inte tillåts stå på ungdomens kontaktlista under tid då denne avtjänar sluten ungdomsvård. För någon innebar

den regeln att ungdomen inte kunde sätta upp någon person på sin kontaktlista. Sid 305(1124)

Ingen av de ungdomar vi pratade med hade någon personlig kännedom om att man kan få tag på narkotika vid ungdomshemmen.

6.5.5 Efter verkställigheten (frågorna 16–20)

Flera av ungdomarna berättade att de planerade att flytta hem till en eller båda föräldrarna efter att straffet är avtjänat. Några föräldrar har flyttat till annan stad för att ungdomen skulle komma ifrån tidigare umgänge och/eller problem. De äldre ungdomarna pratade om vikten av att få en egen bostad och arbete och i den delen menade de att de behövde hjälp från socialtjänsten t.ex. för att betala hyran. De allra flesta ungdomarna sa att familjen var det viktigaste stödet för dem efter avtjänat straff. Några tyckte inte de behövde något stöd alls. Vissa ungdomar sa uttryckligen att de inte ville ha med socialtjänsten att göra. Någon sa att en kontaktperson som inte var knuten till socialtjänsten skulle kunna vara ett bra stöd.

En allmän synpunkt på verkställigheten var att de inte tilläts ha några mobiltelefoner eller surfplattor. Det tog nästan alla ungdomar upp som en nackdel. Många kommenterade också att de var tvungna att gå och lägga sig tidigt och inte hade något att göra på sina privata rum på kvällarna. En surfplatta eller liknande hade kunnat användas som förströelse på kvällstid.

6.5.6 Några avslutande kommentarer från ungdomarna

Flera ungdomar var negativa till tanken att Kriminalvården skulle ta över ansvaret för verkställigheten av frihetsberövande påföljder för barn och unga. De som hade erfarenhet av Kriminalvården ansåg bl.a. att personalen var otrevlig, att det skapade distans mellan personal och intagna att personalen bar uniform och batong samt att intagna tilläts utevistelser i väldigt begränsad omfattning inom Kriminalvården. De som uttalade sig hade endast erfarenhet av Kriminalvården genom tid i häkte.

Sid 306(1124)

7 Verkställighet av sluten ungdomsvård

Sid 307(1124)

7.1 Inledning

I samband med att påföljden sluten ungdomsvård infördes trädde även lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (i fortsättningen LSU) och förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård i kraft. När lagen utformades ansåg lagstiftaren att det var angeläget att åstadkomma en ordning som kunde tillfredsställa behovet av att få en tidsbestämd, förutsebar frihetsberövande påföljd enligt straffrättsliga grunder, samt en verkställighetsreglering som medgav största möjliga utrymme för vård och behandling. Målsättningen var att orsakerna till den unges kriminalitet skulle angripas så effektivt som möjligt och att frihetsberövandet i sig skulle ske med minsta möjliga skadeverkningar.¹ Konstruktionen där tiden för sluten ungdomsvård följer brottets straffvärde men verkställigheten av påföljden ska präglas av den dömdes behov av vård är unik för Sverige och ansågs ge goda förutsättningar för samhället att göra ingripanden för att långsiktigt förhindra att barn och unga fastnar i en kriminell livsstil.

Nedan följer en redogörelse för regelverket som omgärdar verkställigheten av sluten ungdomsvård. Några år efter att den nya påföljden infördes fick Ungdomsbrottsutredningen i uppdrag att utvärdera regelverket. Utredningens slutsatser och förslag, som redovisades i december 2004, beskrivs också nedan. Slutligen följer en redovisning av de riktlinjer som SiS har tagit fram för hur verkställighet av sluten ungdomsvård ska genomföras. Av riktlinjerna följer bl.a. att innehållet i den vård som erbjuds på ungdomshemmen ska bygga på bästa tillgängliga kunskap samt att de aktiviteter som erbjuds och arbets-

¹ Prop. 1997/98:96 s. 153.

sätt som används ska fokusera och söka påverka färdigheter, beteenden och attityder hos ungdomarna. ^{Sid 308(1124)}

7.2 Lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård

Av 1 § LSU följer att sluten ungdomsvård ska verkställas vid sådana särskilda ungdomshem som avses i 12 § LVU. När lagen infördes angavs särskilt att flertalet av de bestämmelser som redan då reglerade verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen ansågs väl lämpade även för verkställigheten av den nya påföljden och att de därför skulle föras över till den nya verkställighetslagen. Vidare angavs att den gällande socialtjänstförordningen innehöll bestämmelser av administrativ art beträffande verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen. Även dessa bestämmelser skulle gälla också i den del verksamheten innebar verkställighet av den nya påföljden. Eftersom ungdomar nu även skulle vistas på de särskilda ungdomshemmen på straffrättslig grund fanns det dock behov av vissa särskilda bestämmelser om vistelsen vid ungdomshemmen.²

Av 2 § LSU framgår att verkställigheten av sluten ungdomsvård ska utformas så att den dömdes anpassning i samhället främjas och att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas. I 3 § LSU slås fast att SIS ansvarar för verkställigheten, att denna ska planeras och genomföras efter samråd med socialnämnden i den dömdes hemort samt att en individuellt utformad verkställighetsplan ska upprättas för den dömden.

Verkställigheten av en dom på sluten ungdomsvård inleds genom att den dömden tas in på särskilt ungdomshem (4 § LSU). Särskilt beträffande unga lagöverträdare anses det angeläget att samhällets reaktion på brott sker snabbt och i nära anslutning till brottet. När sluten ungdomsvård infördes övervägdes möjligheten att tillåta att en dom skulle kunna verkställas omedelbart och utan hinder av att domen inte vunnit laga kraft. Det ansågs emellertid finnas så starka skäl som talade mot en sådan ordning, framför allt att det var fråga om en mycket ingripande straffrättslig reaktion och att intresset av att domen kunde verkställas snabbt därmed skulle vägas mot risken att den dömden berövades sin frihet genom en dom som senare kom att ändras efter överklagande.

² Prop. 1997/98:96 s. 159.

Efter avvägning för och emot stannade regeringen vid en lösning³ (1124) som innebar att domen kan verkställas (endast påföljden) om den dömde inte inom föreskriven tid har överklagat domen även om åklagaren eller målsäganden överklagat domen (5 § LSU). Detsamma gäller enligt 6 § LSU om den dömde nöjdförklarat sig på så sätt som anges i lagen.³

När domen får verkställas ska SiS så snart som möjligt se till att den dömde tas in för verkställighet. Det är SiS som i samråd med den dömdes hemkommun avgör var påföljden ska verkställas. I lagstiftningsärendet påpekades särskilt att SiS vid placeringen av den dömde skulle beakta artikel 37 c i barnkonventionen, varav följer att varje frihetsberövat barn ska hållas åtskilt från vuxna, om det inte är till barnets bästa att inte göra det. Vid SiS ungdomshem separeras emellertid inte de som är under 18 år från de som hunnit fylla 18 år innan domen är verkställbar eller som fyller 18 år under tiden som verkställigheten pågår.

SiS ska förelägga den dömde att senast en viss dag inställa sig vid det särskilda ungdomshem som SiS har bestämt. Om den dömde inte rättar sig efter, eller inte kan nås av, SiS föreläggande om inställelse kan det bli aktuellt att hämta den dömde med hjälp av Polismyndigheten. Den dömde får även, om det är nödvändigt för att förpassningen till det särskilda ungdomshemmet ska kunna genomföras, förvaras i häkte eller i polisarrest (9 § LSU). Om den dömde är häktad eller intagen på särskilt ungdomshem när en dom på sluten ungdomsvård ska verkställas ska häktet eller det särskilda ungdomshemmet omedelbart se till att domen verkställs och att den dömde förpassas till det särskilda ungdomshem som SiS har bestämt (10 § LSU).

Av 11 § LSU följer att 17–19 §§ och 20 § första stycket strafftidslagen (2018:1251) samt 12 a kap. 1 § fängelselagen (2010:610) ska tillämpas när den tid som verkställigheten ska pågå och avbrott i verkställigheten ska beräknas. Det innebär i huvudsak att strafftiden ska beräknas från och med den dag då straffet började verkställas genom att den dömde berövades friheten och att den räknas till och med den dag som den dömde blir frigiven. Vidare ska strafftiden för en påföljd som bestämts på viss tid beräknas i dagar. Ett straff som angetts i månader eller år ska omräknas till dagar. Med en månad ska avses trettio dagar och med ett år trehundrasextiofem dagar. Om flera straff som innebär frihetsberövande på viss tid verkställs samtidigt,

³ Prop. 1997/98:96 s. 159 f.

ska den sammanlagda tiden i dagar läggas till grund för beräkningen av strafftiden. Om verkställigheten avbryts ska den tid som avbrottet varat inte räknas som verkställd tid. Verkställigheten anses inte avbruten om en intagen häktas med anledning av misstanke om brott eller med anledning av brott som prövats i ett mål eller som en påföljd avser. Däremot avräknas inte t.ex. tid då den dömden varit placerad enligt LVU i avvaktan på prövning i högre instans från strafftiden.

Det anses förenat med stora risker för skadeverkningar att beröva unga människor deras frihet. Ett av motiven till att införa påföljden sluten ungdomsvård som ett alternativ till fängelse var just att minska risken för skadeverkningar. SiS ansågs ha goda förutsättningar att inom den verksamhet som SiS redan bedrev utforma verkställigheten av den nya påföljden på ett sådant sätt att risken för skadeverkningar minskade. Ansträngningarna för att minimera skaderiskerna skulle dock genomföras med beaktande av att sluten ungdomsvård var en frihetsberövande påföljd.

Vid införandet ansågs det väsentligt för tilltron till påföljden att verkställigheten kunde genomföras med erforderlig säkerhet och att den dömden t.ex. kunde hindras från att avvika eller på annat sätt hindra verkställigheten.⁴ För att säkerställa att risken för skadeverkningar minimerades samtidig som påföljden fick ett trovärdigt innehåll infördes ett antal bestämmelser i den nya LSU om hur verkställigheten skulle genomföras.

I 12 § LSU slås det inledningsvis fast att den dömden ska ges nödvändig vård och behandling och tillfälle till utbildning, aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Därefter följer i 13–18 c §§ bestämmelser om inskränkningar som kan ske i den dömdes rörelsefrihet samt att den dömden t.ex. kan vårdas i enskildhet om omständigheterna i det enskilda fallet kräver det. Den dömden får t.ex. enligt 13 § hindras från att lämna det särskilda ungdomshemmet och från att disponera sitt pass. Den intagnes rörelsefrihet kan även inskränkas med hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet.

Den som verkställer sluten ungdomsvård ska som huvudregel göra det tillsammans med andra intagna. Endast i två fall får en dömd hållas avskild från övriga intagna. Enligt 14 a § LSU får SiS besluta att en intagen hindras från att träffa andra intagna om det krävs med hänsyn till den dömdes speciella behov av vård, hans eller hennes säkerhet eller övriga intagnas säkerhet (s.k. vård i enskildhet). Vård i enskildhet

⁴ Prop. 1997/98:96 s. 161 f.

ska vara anpassad efter den dömdes individuella vårdbehov och frågan om vård på det viset ska prövas fortlöpande och alltid omprövas inom sju dagar från senaste prövning. Av 17 § LSU följer vidare att en dömd får hållas avskild från övriga vid hemmet om det är särskilt påkallat på grund av att han eller hon uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att ordningen inte kan säkerställas. Den som hålls avskild ska fortlöpande stå under uppsikt av personalen och avskildheten får inte pågå längre tid än som är oundgängligen nödvändigt. Inte i något fall får avskildheten pågå under en längre tid än 24 timmar i följd.

Av 14 § LSU följer att verkställighet av sluten ungdomsvård ska inledas på en låsbar enhet, men att den dömd så snart som möjligt ska tillåtas vistas under mer öppna former.

I 15 § LSU görs en hänvisning till att ett antal uppräknade bestämmelser i LVU ska gälla även för den som är föremål för verkställighet av sluten ungdomsvård. De uppräknade bestämmelserna anger bl.a. att den unge inte får inneha narkotika, alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller injektionssprutor, kanyler eller andra liknande föremål. Om sådan egendom påträffas får den omhändertas för att förstöras eller säljas enligt bestämmelserna om beslagtagna egendom. Det är vidare möjligt att låta den unge bli föremål för kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning samt få sin post kontrollerad. Om det behövs för att genomföra vården eller upprätthålla ordningen, får bostadsrum och andra slutna förvaringsställen som disponeras av den dömd undersökas (s.k. rumsvisitation). På samma grund får även en säkerhetskontroll med metalldetektor eller liknande anordning genomföras på de särskilda ungdomshem som SiS bestämmer.

Av 16 § LSU följer att den dömd ska ha rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster samt ta emot besök. Denna rätt kan dock begränsas om det bedöms som olämpligt att den dömd använder kommunikationstjänsterna eller tar emot besök. Vid bedömningen av om begränsningar ska ske ska hänsyn tas till ordningen eller säkerheten vid det särskilda ungdomshemmet eller om sådant användande eller besök kan motverka den dömdes anpassning i samhället eller annars vara till skada för den dömd eller någon annan.

Av LSU följer också att den dömd ska tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Ett

tillstånd att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet ska förenas med de villkor som behövs. Vid vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet får elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera villkor som ställts om var den dömd ska befinna sig. Sådan medgiven tid för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet ska räknas in i verkställighetstiden. Under den senare delen av verkställigheten ska den dömd genom konkreta åtgärder förberedas för ett liv i frihet (s.k. utslussning, 18 och 18 a §§ LSU; se avsnitt 7.3 nedan).

Under hela verkställigheten har den dömd rätt till den hälso- och sjukvård som han eller hon enligt läkarens anvisning har behov av (19 § LSU).

I LSU finns även bestämmelser om att Polismyndigheten på begäran ska bistå SiS med handräckning för att söka eller hämta tillbaka en dömd som avvikit samt att Kriminalvården i vissa fall ska bistå SiS med transporten av en ungdom. Vidare finns bestämmelser om när en målsägande ska underrättas om den dömdes frigivning eller vistelser utanför det särskilda ungdomshemmet.

SiS ska enligt 22 § LSU höra socialnämnden i den dömdes hemort innan beslut som berör den dömd, t.ex. beträffande utslussningsaktiviteter, fattas. Socialnämnden behöver inte höras om det bedöms uppenbart obehövligt.

Ytterligare detaljerade bestämmelser om bl.a. ersättning för resekostnader vid inställelse för verkställighet, nöjdförklaring och omhändertagande för verkställighet finns i förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

7.3 Utslussning från sluten ungdomsvård

Av den reglering som gäller för sluten ungdomsvård följer att den dömd enligt 18 § LSU ska tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Ett tillstånd att vistas utanför ungdomshemmet ska förenas med de villkor som behövs. Vid vistelse utanför ungdomshemmet får elektroniska hjälpmedel (s.k. fotboja) användas för att kontrollera villkor som ställts upp om var den dömd ska befinna sig. Om den intagne inte följer

villkoren kan utevistelsen avbrytas och den unge återföras till ungdomshemmet.^{Sid 313(1124)}

Det finns inte angivet någon tidsgräns i LSU som reglerar när under verkställighetstiden en vistelse utanför ungdomshemmet kan beviljas. Utgångspunkten för alla utevister är dock att friheten successivt bör utökas under verkställighetens gång om den dömde följer sin verkställighetsplanering. Vistelserna bör först beviljas restriktivt för att sedan utökas till både antal och längd mot slutet av verkställigheten. Innan SiS beslutar att en ungdom ska få tillåtelse att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet ska SiS samråda med socialtjänsten i den unges hemkommun.

Enligt 18 a § LSU ska den dömde under den senare delen av verkställigheten genom konkreta åtgärder förberedas för ett liv i frihet. Vilka åtgärder som behövs eller hur utslussningen närmare ska genomföras beslutas från fall till fall utifrån den enskildes behov. Dessa behov kan variera bl.a. utifrån strafftid och den enskildes personliga och sociala förhållanden. I normalfallet bör utslussningen innebära någon form av kontinuerlig och strukturerad vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet.

De utslussningsaktiviteter som erbjuds inom SiS kategoriseras som återfallsförebyggande aktiviteter, särskilda utslussningsaktiviteter (t.ex. behandling, praktik eller utbildning utanför ungdomshemmet), boende på öppen avdelning och boende utanför ungdomshemmet. Det sist nämnda alternativet förutsätter medverkan från socialtjänsten.

Det anses vara en viktig del av vårdkedjan att de ungdomar som verkställer sluten ungdomsvård kan vistas i allt mer öppna former, särskilt mot slutet av verkställigheten.⁵ De närmare formerna för utslussningen är dock inte fastslagna utan en bedömning av vilka åtgärder som bedöms lämpliga ska ske från fall till fall. Dessutom finns det få tillgängliga platser vid mer öppna avdelningar på de särskilda ungdomshemmen, vilket innebär att barn och unga ofta skrivs ut direkt från låsta avdelningar.⁶ När påföljden är fullt ut verkställd kan den unge få eftervård t.ex. genom fortsatt placering vid ett särskilt ungdomshem i SiS regi. Sådan vård kräver dock beslut om LVU. Vård

⁵ Se t.ex. SiS 2010, Kartläggning av LSU-utslussning under 2009 samt ds 2009:9, s. 24 ff.

⁶ Se Pettersson, Tove, Betydelse av öppenhet under institutionstiden för ungdomar dömda till sluten ungdomsvård. Hur påverkas vardagen vid institutionen och återfall i brott? Institutionsvård i fokus nr 8 2017, s. 81.

kan även erbjudas på frivillig väg, men den unge placeras i sådana fall inte inom SiS verksamhet.

Sid 314(1124)

7.4 SiS riktlinjer för sluten ungdomsvård

7.4.1 Inledning

Det är, som redan nämns, SiS som ansvarar för verkställigheten av sluten ungdomsvård. Socialtjänsten i den dömdes hemort har dock kvar det övergripande ansvaret för en långsiktig planering av insatser för den dömd. SiS och socialtjänsten behöver därför samverka under verkställigheten.

SiS har tagit fram riktlinjer för hur sluten ungdomsvård ska utformas och genomföras och av dessa riktlinjer framgår bl.a. följande beträffande faktorer som skiljer uppdraget att verkställa sluten ungdomsvård från andra delar av SiS verksamhet:⁷

- Det är andra lagar och förordningar som styr verksamheten.
- Samhällsskyddet ska beaktas vid utevister.
- Det finns krav på tydligare säkerhetsrutiner.
- Information ska i vissa fall lämnas till målsäganden.
- Verkställigheten är tidsbestämd.
- Sluten ungdomsvård förutsätter inte att den dömd har ett konstaterat vårdbehov.
- Uppdraget från lagstiftaren är att SiS ska arbeta med återfallsförebyggande aktiviteter, utslussning, återanpassning till samhället och bedömning av fortsatt vårdbehov efter verkställigheten.
- Det finns möjlighet att använda elektronisk övervakning vid t.ex. utslussning.

Av riktlinjerna följer inledningsvis att innehållet i den vård som erbjuds på ungdomshemmen ska bygga på bästa tillgängliga kunskap, de aktiviteter som erbjuds och arbetssätt som används ska fokusera

⁷ Riktlinjer för utformning och genomförande av sluten ungdomsvård (LSU), Statens institutionsstyrelse 2019, Avdelningen för utveckling av vård och behandling, dnr 1.4.2-3890-2018 (beslutade 2018-10-16), s. 9. All information i det här avsnittet är hämtad från SiS riktlinjer.

på och söka påverka färdigheter, beteenden och attityder som bidrar till att upprätthålla ungdomarnas antisociala beteende. Behandlingsstrategier och tekniker ska i första hand utgå från kognitiv beteendeterapi och social inlärningsteori.⁸

Det övergripande syftet med verkställigheten är att den ska stärka den dömdes förutsättningar att lyckas väl utanför institutionsmiljön. Arbetet på de särskilda ungdomshemmen ska därför organiseras med målet att de ungdomar som vistas där ska rustas inför framtiden och ett liv utan kriminalitet. För att uppnå det målet ska utslussningen till livet efter frigivning vara i fokus redan från verkställighetens början.⁹

En viktig del i verkställigheten är att främja en lyckad skolgång. Den dömden har rätt till utbildning under hela verkställigheten och oavsett om målet för utbildningen är vidare studier eller arbete ska en individuell studieplan upprättas där målet för aktiviteterna i skolan tydligt ska framgå. En lyckad skolgång skapar goda förutsättningar för att ungdomen senare kan etablera sig på arbetsmarknaden, vilket i sin tur anses vara avgörande faktorer för ett socialt fungerande liv utan missbruk och kriminalitet.¹⁰

Vid rättens val av påföljden sluten ungdomsvård ska den unges behov av vård inte tillmätas någon betydelse. Under verkställigheten har dock vårdbehovet stor betydelse. Som regel ska verkställigheten inledas med att den dömden blir placerad på en utredningsavdelning. Resultatet av utredningen utgör sedan underlag för bedömningen av den dömdes vårdbehov.

Arbetet med ungdomarna på ungdomshemmen organiseras i två huvudsakliga samverkansformer; *Behandlingskollegium* och *Behandlingsteam*. I Behandlingskollegiet är det avdelningsgemensamma arbetet i fokus. På behandlingskollegierna går ungdomarnas verkställighetsplaner igenom, arbetet utvärderas och det säkerställs att alla i personalgruppen jobbar mot samma mål. I behandlingsteamen samverkar olika personalkategorier med en enskild ungdom i fokus. Företrädare med olika befattningar och kompetens från SiS olika verksamhets-

⁸ Riktlinjer för utformning och genomförande av sluten ungdomsvård (LSU), Statens institutionsstyrelse 2019, Avdelningen för utveckling av vård och behandling, dnr 1.4.2-3890-2018 (beslutade 2018-10-16), s. 9 f.

⁹ Riktlinjer för utformning och genomförande av sluten ungdomsvård (LSU), Statens institutionsstyrelse 2019, Avdelningen för utveckling av vård och behandling, dnr 1.4.2-3890-2018 (beslutade 2018-10-16), s. 10.

¹⁰ Riktlinjer för utformning och genomförande av sluten ungdomsvård (LSU), Statens institutionsstyrelse 2019, Avdelningen för utveckling av vård och behandling, dnr 1.4.2-3890-2018 (beslutade 2018-10-16), s. 10.

grenar organiseras och samlas runt den dömde för att dela information, planera för samt följa upp och utvärdera mål och aktiviteter under verkställigheten. ^{Sid 316(1124)}

7.4.2 Verkställighetens faser

I riktlinjerna beskrivs verkställigheten i sju faser:¹¹

1. *Placering* och tiden före den dömdes ankomst till ungdomshemmet.
2. *Intagning* – när den dömde anländer.
3. *Den inledande verkställighetstiden* – de första fyra dagarna, då kartläggnings- eller utredningsaktiviteter planeras.
4. *Utredning eller kartläggning* – den period då utredning eller kartläggning genomförs (14 dagar till åtta veckor) och fram till dess att en verkställighetsplan har upprättats.
5. *Genomförande av verkställigheten* – period då verkställigheten genomförs i enlighet med den verkställighetsplan som upprättats.
6. *Utslussning och fortsatt genomförande av verkställigheten* – denna fas löper parallellt med fas 5, men ju närmare frigivning den dömde kommer, desto mer fokus läggs på förberedelse inför frigivning.
7. *Inför frigivning och frigivning* – de sista åtta veckorna av verkställigheten, då konkreta förberedelser inför frigivning genomförs.

Placering

Placeringsenheten på SiS har som rutin att fatta beslut om placering så snart som möjligt efter att en dom om sluten ungdomsvård får verkställas. När den unge ska placeras och i tiden före den dömdes ankomst till ungdomshemmet kommer han eller hon kontaktas av SiS placeringsenhet och/eller ungdomshemmet. Den dömde och vårdnadshavare till ungdomar under 18 år får kortfattad skriftlig information om placeringen och kontaktuppgifter till placeringsenheten och ungdomshemmet, dit de kan vända sig inför den dömdes inställelse. Även

¹¹ Riktlinjer för utformning och genomförande av sluten ungdomsvård (LSU), Statens institutionsstyrelse 2019, Avdelningen för utveckling av vård och behandling, dnr 1.4.2-3890-2018 (beslutade 2018-10-16), s. 32.

socialtjänsten kontaktas i vissa fall av placeringsenheten om enheten^{Sid 317(1124)} behöver ytterligare uppgifter om den dömd för att kunna anvisa en lämplig plats. Socialtjänsten får sedan skriftlig information från placeringsenheten om vid vilket ungdomshem den dömd placerats och ska inställa sig. Även det särskilda ungdomshem som den dömd placerats vid kontaktas av placeringsenheten inför placeringen och muntlig information om den dömd överlämnas.

Intagning

När en ny ungdom inställer sig för verkställighet fattar SiS beslut om intagning. Föräldrar till ungdomar under 18 år och socialtjänsten i den unges hemkommun ges möjlighet att närvara vid intagningen. Även föräldrar till äldre ungdomar får närvara om den dömd vill det. Vid intagningen genomförs ett strukturerat mottagningssamtal med avdelningspersonal, där den dömd får information om verkställighetens innebörd. Samtalet omfattar även en kort information om avdelningen, om SiS möjlighet att använda särskilda befogenheter och en beskrivning av vad som kommer att hända inom den närmaste tiden på ungdomshemmet. Den dömd ges också tillfälle att ställa frågor och berätta om sig själv. Avdelningspersonalen lämnar även skriftlig information om avdelningen, om vad det innebär att vara dömd till sluten ungdomsvård på SiS, om den dömdes patientjournal hos SiS och om hans eller hennes rätt till god omvårdnad.

Frågeformuläret *Risk för självmordshandling* fylls även i av personal tillsammans med den dömd. Det ska enligt rutinerna ske inom 24 timmar efter intagning. Den dömd tillfrågas även om eventuella allergier, medicinering och smittor. Enligt rutinerna ska personalen vara uppmärksam på den dömdes behov av extra stöd under den inledande fasen av verkställigheten.

När domen på sluten ungdomsvård har börjat verkställas ska dagen för verkställighetens slut fastställas av placeringsenheten.

Inledande verkställighetstiden

Under den inledande verkställighetstiden behöver den dömd kartläggas för att SiS på så vis ska kunna planera hur verkställigheten ska genomföras och vilka aktiviteter som ska erbjudas den unge. Alla

dömda genomför i den här fasen en ADAD-inskrivningsintervju.¹² I de fall en dömd inte ska utredas (t.ex. för att verkställighetstiden är kort och den dömd inte bedöms ha behov av eftervård), ska en kartläggningsplan upprättas i nära samarbete med den dömd.

Kartläggningsplanen ska upprättas senast fyra dagar efter intagning. I planen ska möten och andra aktiviteter som den dömd ska medverka i schemaläggas.

För dömda som ska utredas upprättas en utredningsplan senast fyra dagar efter intagning. Även i den planen ska möten och aktiviteter som den dömd ska medverka i under utredningsperioden schemaläggas. De aktiviteter som anges i utredningsplanen är sådana aktiviteter som den dömd ska delta i fram till dess att en verkställighetsplan har upprättats, vilket ska ske senast 14 dagar efter intagning.

Som angetts ovan har den dömd rätt till fortsatt skolundervisning under verkställigheten. En pedagogisk överlämning ska därför ske mellan ungdomshemmet (SiS skola) och hemkommunen (genom socialtjänsten), gällande den dömdes utbildning under verkställigheten.

Utredning eller kartläggning

Under utrednings- eller kartläggningsfasen ska den dömd och eventuellt dennes föräldrar delta i de aktiviteter som planerats för i kartläggnings-, utrednings- och/eller verkställighetsplanen. Personal på ungdomshemmet ska se till att aktiviteter och bedömningar som planerats för genomförs och sammanställa information som framkommer i kartläggningen eller utredningen. Under den här fasen ska den dömd även delta i undervisning och övriga planerade aktiviteter på och utanför avdelningen.

SiS kan även efterfråga tidigare utredningar och bedömningar som genomförts av socialtjänsten och som behövs för att genomföra risk- och behovsbedömning, kartläggning och utredning beträffande den dömd.

¹² ADAD står för Adolescent Drug Abuse Diagnosis. Det är ett standardiserat intervjumaterial som har utvecklats vid Philadelphia Psychiatric Center i USA i slutet av 1980-talet. ADAD har översatts och anpassats till svenska förhållanden av SiS i slutet av 1990-talet. Syftet med intervjun är att kartlägga den dömdes problem och hjälpbehov inom nio livsområden. ADAD genomförs med alla ungdomar i vårdens inledande skede och i samband med frigivning (se nedan under avsnittet "Inför frigivning och frigivning").

Genomförande av verkställigheten

Sid 319(1124)

De uppgifter som framkommit i kartläggningen eller utredningen ligger sedan till grund för verkställighetsplanen. Även den planen upprättas i samarbete mellan den dömde, dennes föräldrar, socialtjänsten och personal på ungdomshemmet. Sedan verkställighetsplanen slagits fast genomförs de aktiviteter som angetts i planen. Verkställighetsplanen ska följas upp kontinuerligt enligt den frekvens som beslutats. Det ska göras en dokumenterad utvärdering av verksamhetsplanens samtliga mål minst var åttonde vecka.

Under fas 3 till 7 ska den dömde fortlöpande delta i utbildning och aktiviteter på ungdomshemmet och eventuellt även utanför den egna avdelningen på det sätt som angetts i den aktuella kartläggnings-/utrednings-/verkställighetsplanen och den individuella studieplanen. Under de här faserna ska det även fortlöpande ske kontakt och samråd mellan den dömde, dennes föräldrar, ungdomshemmet och socialtjänsten.

Den dömde ska under verkställigheten ges möjlighet att ha kontakt med föräldrar och socialtjänst och föräldrar bör delta i familjearbete enligt uppgjord planering. Personal på ungdomshemmet har även fortlöpande kontakt med föräldrarna om verkställighetsplaneringen. Dessutom har personal på ungdomshemmet och placeringsenheten fortlöpande kontakt kring den dömdes verkställighetsplanering och möjlighet till vistelse i öppnare former.

Under hela verkställigheten har den dömde möjlighet att ansöka om bl.a. utevistelser och olika utslussningsaktiviteter. Om den dömde ansöker om sådana aktiviteter ska ungdomshemmet yttra sig över ansökningarna innan de skickas till placeringsenheten för beslut. Placeringsenheten fattar fortlöpande beslut i frågor om bl.a. utevistelser, elektronisk övervakning, utslussningsaktiviteter och annat som rör den dömde under verkställigheten. Placeringsenheten sköter vid behov också annan administration, t.ex. underrättelser till målsägande.

Utslussning och fortsatt genomförande av verkställigheten

Planering för utslussningsaktiviteter ska finnas med från början av verkställigheten och genomförs efter samråd mellan den dömde, socialtjänsten och ungdomshemmet, samt, efter beaktande av sekretessregler, med föräldrar. Utslussningsarbetet bör intensifieras under den senare

delen av verkställigheten då den dömdes behov av att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet särskilt ska beaktas. Den dömde kan som del av utslussningen inom SiS erbjudas att delta i fyra olika typer av utslussningsaktiviteter; återfallsförebyggande aktiviteter, särskilda utslussningsaktiviteter, boende på öppen avdelning och boende utanför ungdomshemmet. Den dömde och eventuellt dennes föräldrar deltar i de utslussningsaktiviteter och övriga aktiviteter som planerats för i verkställighetsplanen.

Inför frigivning

Senast åtta veckor innan planerad frigivning ska verkställighetsplanen revideras utifrån en aktuell risk- och behovsbedömning. Revideringen ska ske efter samråd med socialtjänsten och mål och aktiviteter i planen ska i denna fas helt fokusera på den dömdes funktion och vistelse utanför institutionsmiljön. I den här fasen ska även planering av eventuell eftervård ske. I samband med frigivning ska en skolöverlämning ske mellan ungdomshemmet (SiS skola) och hemkommunen (genom socialtjänsten).

I samband med frigivning genomför den dömde ett avslutnings-samtal och ADAD utskrivningsintervju tillsammans med personal på ungdomshemmet. Personalen gör även en sammanfattning över genomförda insatser och aktiviteter samt en bedömning av eventuellt kvarstående vårdbehov. Beslut om frigivning fattas när påföljden är verkställd.

7.5 SiS skola

Inom SiS verksamhet spelar skolan en central roll för ungdomsvården.¹³ Det finns ingen plikt för dem som verkställer sluten ungdomsvård att delta i skolundervisningen, men rätten till utbildning gäller även de barn och unga som verkställer frihetsberövande påföljd och myndigheten arbetar aktivt för att motivera alla intagna att delta i undervisningen. Generellt har de som döms till sluten ungdomsvård en hög närvaro i skolan och får oftare godkända betyg än de som vårdas enligt LVU. Skolan utgör den huvudsakliga sysselsättningen för dem som är intagna för sluten ungdomsvård.

¹³ (Fråga ställd till SiS om hur många som verkställer sluten ungdomsvård och som också går i skolan och hur många som får betyg?).

Alla ungdomshem har en skola med rektor, behöriga lärare, elevhälsa, studie- och yrkesvägledare och andra viktiga stödfunktioner. SiS skola är en särskild utbildningsform som regleras i 24 kap. 8–9 §§ skollagen. Utbildning motsvarande den som erbjuds inom den ordinarie grundskolan, anpassade grundskolan och specialskolan samt gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Enligt timplanen för myndighetens grundskola och gymnasieskola ska alla barn och unga erbjudas heltidsundervisning motsvarande 23 undervisningstimmar (klocktimmar) i veckan. På ungdomshemmen erbjuds även sommarskola för elever som önskar och behöver det.

För varje barn och ungdom upprättas en individuell studieplan. SiS genomför även en kartläggning av den unges tidigare skolgång och behov av särskilt stöd. Utifrån kartläggningen ges eleven en så individanpassad utbildning som möjligt.

Ungdomarnas skolprestationer och anknytning till skolan ska vara i fokus under hela placeringstiden och ungdomarnas förutsättningar för vidare studier eller arbete ska stärkas genom aktiviteter och insatser även utanför skoltid.

7.6 Vård och behandling

SiS har enligt sin instruktion ansvar bl.a. för ungdomshem som bedriver vård enligt LVU (se 1 § förordning [2007:1132] med instruktion för Statens institutionsstyrelse) och enligt 1 § LSU ska sluten ungdomsvård verkställas vid sådana hem som avses i 12 § LVU. Det innebär att SiS har ett tydligt uppdrag att vårda de som tas in vid myndighetens institutioner.

SiS arbetar med kunskapsbaserade behandlingsprogram för barn och unga utifrån olika behandlingsbehov. Behandlingen kan ske individuellt, i grupp och med de placerades familjer och nätverk. Inom myndigheten finns det riktlinjer för vilka behandlingsprogram som ska användas och på vilket sätt dessa ska genomföras. Riktlinjerna beskriver också vilken målgrupp programmen är avsedda för och vilken kompetens de medarbetare som utför dem ska ha.

Inom SiS ungdomsvård erbjuds Adolescent Community Reinforcement Approach (A-CRA), Acceptance and Commitment Training (ACT), Aggression Replacement Training (ART), Ett Självständigt Liv (ESL), KOMmunikationsMETod (KOMET), Motiverande Samtal (MI), Problemlösning Umgänge Livsmål Självkontroll (PULS), Start,

Teori Och Praktik, Paus, Avslut (STOPPA), Treatment Foster Care Oregon (TFCO) och Återfallsprevention (ÅP).^{Sid 322(1124)}

I ungdomsvården tar institutionerna emot barn och ungdomar med olika behandlingsbehov och beroende på hemmens inriktning erbjuds därför något olika behandlingsprogram. I ungdomsvården erbjuds strukturerade MI-samtal, samt deltagande i programmen A-CRA eller Återfallsprevention i syfte att behandla missbruksproblematik. Behandlingsprogrammen PULS och ART avser minska återfall i kriminalitet medan deltagande i STOPPA-programmet förbehålls barn och ungdomar som begått sexuella övergrepp.

Vilka behandlingar som i det enskilda fallet ska erbjudas en intagen bestäms både den verkställighetsplanering som görs i samband med att verkställigheten påbörjas.

7.7 SiS säkerhetsprojekt

Sedan 2020 har det pågått ett säkerhetsprojekt inom SiS vars syfte är att stärka säkerheten vid ungdomshemmen och minska antalet avvikelser.¹⁴ Som en följd av projektet fattades det i början av 2021 beslut om att alla ungdomshem ska normeras genom att klassificeras i en av tre säkerhetsklasser.¹⁵ För närvarande pågår arbetet med att genomföra beslutet i verksamheten. Under 2021–2022 genomfördes beslutet vid ungdomshemmen Tysslinge och Johannisberg som tilldelats den högsta säkerhetsklassen, klass 1.

Institutioner i säkerhetsnivå 1 är utformade för att hantera ungdomar och klienter med de högsta riskerna avseende avvikelser, hot och våld. Dessa institutioner ska ha förmåga att förhindra avvikelser och fritagning, minska risken för gisslantagning, förhindra insmuggling, skapa inre differentiering så att ovänner och målskamrater kan hållas åtskilda, tillfälligt kunna öka säkerheten med hjälp av dynamiska behörigheter i låssystem, försvåra insyn från obehöriga t.ex. i samband med medial uppmärksamhet och säkerställa en trygg vårdmiljö för ungdomar och klienter.

På institutioner i säkerhetsnivå 1 utgör byggnadernas väggar, fönster och ytterdörrar skalskyddet. Perimeterskyddet består av ett yttre avvísningstängsel kompletterat med ett eller två säkerhetstängsel

¹⁴ Uppdrag om förstärkt säkerhetsarbete, regeringsbeslut 2020-10-14, dnr S2020/07612 (delvis).

¹⁵ Beslut normering av teknisk och fysisk säkerhet på SiS institutioner, 2021-02-15, dnr 1.1.4-3313-2019, se även Delrapport Säkerhetsorganisation, 2020-08-24, dnr 1.1.4-4547-2019 och Säkerhetsorganisation – delrapport 2, 2020-10-20, dnr 1.1.3-5971-2020.

och detektering av obehöriga. Inpassering sker via en sluss samt via en inpasseringsbyggnad där visitation kan genomföras i den mån SiS har lagstöd för detta (en centralvakt som är bemannad dygnet runt). Leveranser sker till och från inpasseringsbyggnaden för att minimera riskerna för olovlig in- och utförelse. Besök genomförs i inpasseringsbyggnaden och inte på avdelningarna. Avdelningarna är omgärdade med säkerhetsstängsel för inre sektionering.

Boendeavdelningar med krav på hög säkerhet placeras innanför säkerhetsstängsel medan avdelningar för vård i öppnare former placeras mellan avvisningsstängslet och säkerhetsstängslet. Boendeavdelningarna är sektionerade med inre säkerhetsstängsel.

Klass 2-hem ska ha god säkerhet. Institutioner i säkerhetsnivå 2 är utformade för att hantera ungdomar med medel till hög risk för avvikning, hot och våld. Klass 2-institutioner ska ha förmåga att förhindra avvikning, upptäcka, försvåra och fördröja försök till fritagning, minska risken för gisslantagning, försvåra insmuggling, skapa inre differentiering så att ovänner och målskamrater kan hållas åtskilda, tillfälligt kunna öka säkerheten med hjälp av dynamiska behörigheter i låssystem samt säkerställa en trygg vårdmiljö för ungdomarna som vistas där.

På institutioner i säkerhetsnivå 2 utgör byggnadernas väggar, fönster och ytterdörrar skalskyddet. Perimeterskyddet består av ett yttre avvisningsstängsel kompletterat med ett säkerhetsstängsel, detektering av obehöriga samt en sluss för fordon och personal. Inom området kan sedan avdelningar med högre krav på säkerhet vara omgärdade med säkerhetsstängsel för inre sektionering. Det innebär att boendeavdelningar med krav på hög säkerhet placeras innanför säkerhetsstängslet medan avdelningar för vård i öppnare former placeras mellan avvisningsstängslet och säkerhetsstängslet. Säkerhetsstängsel är försedda med överklättringsskydd. Inpassering för fordon och personal sker via fjärrstyrda grindar. Detektering placeras innanför säkerhetsstängslet samt mellan avvisningsstängsel och säkerhetsstängsel.

Bevakningskameror är placerade i allmänna utrymmen (allrum, kök, korridorer, aktivitetsrum, utegårdar och skollokaler). Även slussar för fordon och personal samt säkerhetsstängsel övervakas med bevakningskameror. Boenderum, sjuksköterskemottagningar, och besöksrum övervakas däremot inte med kameror.

Ungdomshem med säkerhetsklass 3 ska ha normal säkerhet. De ungdomar som placeras där ska ha låg eller medelhög risk för avvik-

ning, hot och våld. Institutioner i säkerhetsnivå 3 ska ha förmåga att upptäcka och försvåra avvikning, upptäcka och förhindra hot och våld, begränsa obehöriga besök och säkerställa en trygg vårdmiljö för ungdomarna. På institutioner med säkerhetsnivå 3 utgör byggnadernas väggar, fönster och ytterdörrar skalskyddet. Perimeterskyddet består av ett avvisningsstängsel som eventuellt kan kompletteras med detektering av obehöriga. Avvisningsstängslet syftar till att förhindra att obehöriga av misstag kommer in på institutionsområdet. Institutioner i säkerhetsnivå 3 behöver inte förse med perimeterskydd om man i säkerhetsanalysen bedömer att det är onödigt. Bevakningskameror är placerade i allmänna utrymmen (allrum, kök, korridorer, aktivitetsrum, utegårdar och skollokaler). Boenderum, sjuksköterskemottagningar, och besöksrum övervakas inte heller vid klass 3-institutioner med bevakningskameror.

Sid 324(1124)

8 Verkställighet av fängelse i anstalt och i frihet

Sid 325(1124)

8.1 Inledning

Den som har dömts till fängelse ska för verkställighet av straffet som huvudregel tas in i kriminalvårdsanstalt. Bestämmelser om fängelse och om villkorlig frigivning finns i 26 kap. brottsbalken. Den närmare regleringen av hur fängelse ska verkställas finns i fängelselagen (2010:610) och fängelseförordningen (2010:2010). Det finns inte något hinder enligt gällande rätt mot att döma unga lagöverträdare under 18 år till fängelse, men det ska ske endast om det finns synnerliga skäl och rätten ska då i första hand bestämma påföljden till slutet ungdomsvård (se avsnitt 3.4.1). Regleringen innebär att det är sällsynt att barn och unga under 18 år döms till fängelse. Med undantag för bestämmelser i fängelselagen om att en intagen som är under 18 år som huvudregel inte får placeras tillsammans med äldre intagna, finns ingen särskild verkställighetsreglering för omyndiga som ska avtjäna fängelsestraff.

Nedan redovisas den reglering som för närvarande gäller för verkställighet i anstalt och i frihet. Sist i kapitlet lämnas en kortfattad redogörelse för Kriminalvårdens arbete i dag med unga intagna.

8.2 Allmänt om verkställighet i anstalt

8.2.1 Verkställighetsplanering med inriktning på återfallsförebyggande åtgärder

Den som dömts till fängelse ska enligt huvudregeln avtjäna straffet i kriminalvårdsanstalt (26 kap. 4 § brottsbalken). Verkställigheten regleras, som angetts ovan, i fängelselagen och fängelseförordningen.

Kompletterande bestämmelser finns i Kriminalvårdens ^{Sid 326(1124)} föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1 *FARK Fängelse*).

Bestämmelser om planeringen och utformningen av verkställigheten av fängelsestraff finns i 1 kap. 5 § fängelselagen. Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.¹ I den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, ska verkställigheten inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott.

För varje intagen ska det finnas en individuellt anpassad verkställighetsplan. Verkställighetsplanen ska vara baserad på en sammanställning och bedömning av identifierade risker, behov och förutsättningar som har betydelse för verkställigheten och för möjligheterna att minska risken för återfall i brott. I detta ingår att genomföra en strukturerad risk- och behovsbedömning som mynnar ut i den individuella verkställighetsplanen. Bedömningen görs i de allra flesta fall av en specialiserad utredare men kan vid svårbedömda fall kompletteras med bedömningar av en psykolog. På detta sätt anpassas också innehållet i verkställigheten till varje individs behov. Syftet med verkställighetsplanen är att på bästa sätt kunna använda tiden i anstalt (och tiden i verkställighet efter villkorlig frigivning) till insatser som minskar risken för återfall i brott. För intagna i anstalt ska också planen bidra till att minska skadeverkningarna av frihetsberövandet som sådant.

Närmare regler om verkställighetsplaneringen finns i 6–9 §§ fängelseförfordningen. En verkställighetsplan ska grundas på en utredning, dels om den intagnes behov av stöd och kontroll, dels om vilka åtgärder som bör vidtas under verkställigheten för att minska risken för återfall i brott. Vid planeringen av verkställigheten ska förutsättningarna för att den intagne ska kunna beviljas särskilda utslussningsåtgärder särskilt övervägas. Hänsyn tas till anstaltstidens längd och den intagnes motivation till förändring. Vid utformningen av verkställighetsplanen ska också hänsyn tas till brottsoffer och andra som berörs. Under verkställigheten ska planen fortlopande följas upp och ändras när det finns anledning till det.

Det är inte den intagne som avgör vilka åtgärder som bör komma i fråga under verkställigheten. En viktig utgångspunkt är dock att den

¹ Detta är i princip samma formulering som återfinns i 2 § lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård, varav följer: *Verkställigheten av sluten ungdomsvård skall utformas så att den dömdes anpassning i samhället främjas och att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas.*

intagne ska motiveras att aktivt delta i och medverka vid planeringen^{Sid 327(1124)} av den. Planen ska därför utformas efter samråd med den intagne. Inför frigivningen ska verkställighetsplanen vara särskilt inriktad på konkreta åtgärder som kan underlätta övergången till ett liv i frihet. För att underlätta den intagnes anpassning i samhället krävs också ofta stödåtgärder från andra myndigheter än Kriminalvården, t.ex. för att skaffa bostad och arbete eller för att få sjukvård. Planering och utformning av verkställigheten ska därför ske i samverkan med andra berörda aktörer, framför allt socialtjänsten, hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Vid verkställighetsplaneringen görs i normalfallet en planering av hela verkställigheten. Planen omfattar inte bara tiden i anstalt och frigivningsförberedande åtgärder utan också eventuell övervakning efter villkorlig frigivning.² Om Kriminalvården vid planeringen bedömer att den intagne bör ställas under övervakning efter villkorlig frigivning ska frivården vara involverad i den övergripande planen. Frivårdskoordinatorn och planeraren på anstalt ska samverka gällande den övergripande planeringen. För frivårdskoordinatorn ligger fokus på innehållet i övervakningen, samverkan med externa aktörer inför frigivning, planering av innehållet i särskilda utslusningsåtgärder och vissa frigivningsförberedelser.³

8.2.2 Särskilda villkor

För långtidsdömda, dvs. för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det beslutas om särskilda villkor om det inte är uppenbart obehövligt. Särskilda villkor kan gälla för placering i anstalt, vistelse utanför anstalt och särskilda utslusningsåtgärder och beslutas om det anses nödvändigt av säkerhetsskäl (1 kap. 7 § fängelselagen). Om det finns särskilda skäl ska sådana villkor också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år.

Bestämmelserna om särskilda villkor syftar till att upprätthålla de höga krav på säkerhet som gäller vid anstalt. Särskilda villkor kan gälla t.ex. i fråga om graden av övervakning och kontroll för den intagnes placering, vid vilken tidpunkt den intagne tidigast kan beviljas permission samt när och i vilken form han eller hon kan medges en särskild

² Handbok för verkställighetsplan – VSP (2016:2), beslutad 2016-09-19.

³ Handbok för verkställighetsplan – VSP (2016:2), beslutad 2016-09-19.

utslussningsåtgärd. Beslut om placering, permission, särskild permission eller särskilda utslussningsåtgärder får inte meddelas i strid med de särskilda villkoren (1 kap. 8 § andra stycket fängelselagen).⁴

När flera straff avtjänas samtidigt är det den sammanlagda strafftiden som är avgörande för om reglerna om särskilda villkor är tillämpliga. Den som dömts till ett kortare fängelsestraff än fyra år kan också omfattas av regleringen om han eller hon till följd av flera straff eller förverkande av villkorligt medgiven frihet ska avtjäna fyra år eller längre tid.⁴ För att reglerna ska vara tillämpliga för dem som dömts till fängelse i lägst två år är det dock inte tillräckligt att strafftiden till följd av flera straff eller förverkande uppgår till två år, utan det krävs en dom på minst två års fängelse. Att reglerna om villkorlig frigivning i praktiken innebär att den dömda kommer att friges inom kortare tid än fyra respektive två år saknar betydelse för om särskilda villkor ska meddelas.

Beslut om särskilda villkor ska föregås av en individuell prövning och bygga på en risk- och behovsprofil av den intagne.

För den som dömts till fängelse i lägst två år kan särskilda villkor beslutas om det föreligger särskilda skäl. Som exempel på särskilda skäl anges i förarbetena att en intagen har kopplingar till grov organiserad brottslighet.⁵ I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd anges att särskilda skäl att besluta om särskilda villkor för en intagen som dömts till fängelse i lägst två år exempelvis kan vara att den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet, att den intagne var under 21 år när brottet begicks och är dömd för upprepad våldsbrottslighet eller att den intagne under tidigare verkställighet har gjort sig skyldig till allvarig missköt-samhet. Även att det finns en hög risk för rymning, fritagning eller för att den intagne gör sig skyldig till allvarig brottslighet i anstalten, kan enligt de allmänna råden utgöra skäl för särskilda villkor.

8.2.3 Säkerhet

En hög nivå av säkerhet är nödvändig för att Kriminalvården ska uppfylla kravet på samhällsskydd. Säkerhet handlar dock om mer än bara murar, stängsel, larm och kameror. Lika viktigt är att personalen har rätt utbildning, attityd och förhållningssätt till de intagna. Det är också

⁴ Prop. 2009/10:135 s. 122.

⁵ Prop. 2009/10:135 s. 123.

viktigt att de som tas in för att avtjäna sitt straff inte placeras med högre grad av säkerhet och mer övervakning än nödvändigt. Därför är svenska fängelser indelade i tre säkerhetsklasser. Sid 329(1124)

Förmågan att motstå rymningar och fritagningsförsök avgör vilken säkerhetsklass en anstalt har. Varje intagen bedöms individuellt för att den ska hamna på rätt anstalt.

Säkerhetsklass 1 är den högsta säkerhetsklassen av slutna anstalter. Anstalter i säkerhetsklass 1 utrustas för att klara de mest riskfyllda intagna. Anstalterna Hall, Kumla och Saltvik har även så kallade säkerhetsavdelningar. De är speciellt anpassade för klienter som Kriminalvården bedömer har en särskilt hög risk för rymning eller fritagning.

Säkerhetsklass 2 utgörs av slutna anstalter med lägre säkerhetsnivå än klass 1-anstalter. Anstalterna inom kategori 2 kan ha olika grad och form av övervakning och kontroll.

Anstalter i säkerhetsklass 3, den lägsta graden av säkerhet, saknar direkta rymningshinder.

För att kunna genomföra korrekta bedömningar av de som ska avtjäna fängelsestraff och för att kunna fullgöra kravet på samhällsskydd bedriver Kriminalvården underrättelseverksamhet. Av lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område följer att Kriminalvården får föra ett säkerhetsregister (3 kap. 1 §). I säkerhetsregistret får personuppgifter behandlas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brott eller brottslig verksamhet på häkten och i kriminalvårdsanstalter eller i samband med annan straffverkställighet, och säkerställa ordning och säkerhet på häkten, i kriminalvårdsanstalter och i annan verksamhet som Kriminalvården bedriver.

I säkerhetsregistret får uppgifter behandlas om en person som är häktad eller verkställer ett fängelsestraff och som är eller har varit placerad på en säkerhetsavdelning. I registret får även uppgifter behandlas om en person som är häktad eller verkställer ett fängelsestraff, om det finns risk för att han eller hon under häktning eller verkställighet av fängelsestraff begår brott som inte är ringa eller utövar brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer, förbereder rymning eller försöker rymma, blir föremål för fritagning, bidrar till att allvarligt störa ordningen eller säkerheten på ett häkte eller i en kriminalvårdsanstalt, eller under häktning eller verkställighet av ett fängelsestraff utsätts för våld eller hot (3 kap. 2 §).

I säkerhetsregistret får även uppgifter behandlas om en person som verkställer en påföljd inom kriminalvården, om det finns risk för att han eller hon utövar våld eller hot mot eller otillbörlig påverkan på personal eller andra personer som uppehåller sig i kriminalvårdens lokaler (3 kap. 3 §).

Slutligen finns vissa möjligheter för Kriminalvården att behandla personuppgifter i säkerhetsregistret som gäller en person med anknytning till en person som är häktad eller verkställer straff (och som anges i 2 § enligt ovan).

Kriminalvården har rätt att göra sökningar i personuppgifter som finns i säkerhetsregistret i syfte att få fram ett urval av personer grundat på etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller uppgifter som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning.

8.2.4 Placering vid anstalt

I 2 kap. fängelselagen finns bestämmelser om placering. Enligt dessa får en intagen inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (1 §). En intagen får placeras på en avdelning med särskild hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet. Placering på säkerhetsavdelning kan också ske om det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt (4 §). Ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

En intagen får inte heller placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna av motsatt kön. En intagen får dock medges att vistas med intagna av motsatt kön om det är lämpligt och de intagna samtycker till det. En intagen som är under 18 år får inte placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna över 18 år, om det inte kan anses vara till hans eller hennes bästa (se 2 kap. 2 och 3 §§ fängelselagen).

Utgångspunkten enligt fängelselagen är att intagna ska ha möjlighet att vistas gemensamt med andra intagna. Om den enskilde begär det

och det bedöms lämpligt får en intagen dock placeras i avskildhet (se Sid 331⁽¹¹²⁴⁾) mer om vistelse i gemenskap och enskildhet i avsnitt 8.2.6 nedan).

8.2.5 Sysselsättning

Fängelselagens reglering om sysselsättning

Regler om sysselsättning finns i 3 kap. fängelselagen. Av lagen följer att en intagen har rätt att delta i viss sysselsättning i form av arbete, utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet under anstaltsvistelsen (3 kap. 1 § fängelselagen). En intagen är dessutom skyldig att utföra eller delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne. Skyldigheten att delta i sysselsättning gäller dock inte en intagen som uppbär ålderspension enligt socialförsäkringsbalken. Om en intagen har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning får han eller hon åläggas sysselsättning bara av den art och omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

Det är Kriminalvården som efter en individuell bedömning av den dömdes personliga omständigheter avgör vilken sysselsättning som ska anvisas den intagne. Bedömningen görs under verkställighetsplaneringen. En anvisad åtgärd kan vara en del av den intagnes individuella verkställighetsplan. Tidigare ansågs det inte alltid meningsfullt att ålägga en intagen skyldighet att delta i brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet som han eller hon saknade motivation för.⁶ Numera kan dock en vägran att delta i en anvisad åtgärd betraktas som sådan misskötsamhet som kan leda till att villkorlig frigivning skjuts upp för den intagne.⁷ Det kan bli fallet även om Kriminalvården till följd av den dömdes negativa inställning till att genomföra åtgärden inte tar med åtgärden i verkställighetsplanen.

Medicinsk behandling av en intagen kan endast ges på frivillig grund (2 § tredje stycket). Med medicinsk behandling avses såväl somatisk som psykiatrisk behandling.⁸ Förbudet mot att tvinga en intagen till behandling hindrar dock inte att Kriminalvården arbetar aktivt med att motivera intagna att delta i behandling av medicinsk karaktär mot t.ex. missbruk.⁹

⁶ Prop. 2009/10:135 s. 129.

⁷ Prop. 2020/21:18 s. 29.

⁸ Se t.ex. JO 1995/96 s. 126 om deltagande i gruppssamtal.

⁹ Prop. 2009/10:135 s. 129.

En intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus ^{Sid 332(1124)} minst en timme varje dag om det inte finns synnerliga skäl emot det. Intagna ska även ges möjlighet att på lämpligt sätt ägna sig åt fysisk aktivitet (4 kap. 1–2 §§ fängelselagen).

Skolundervisning

Kriminalvården har i dagsläget rätt att anordna skolundervisning enligt 24 kap. 10 § skollagen (2010:800). Utbildningen motsvarar den kommunal vuxenutbildning (komvux). Skolformen omfattar utbildning på grundläggande och gymnasial nivå liksom särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå (särvux).

Syftet med vuxenutbildningen är att öka den intagnes möjlighet till ett fungerande vardagsliv efter verkställigheten, att han eller hon ska fortsätta studierna efter villkorlig frigivning och ytterst etablera sig på arbetsmarknaden och klara sin egen försörjning. Vuxna intagna kan antingen antas till utbildningen efter egen ansökan om vuxenutbildning eller anvisas att söka dit inom ramen för sysselsättningsplikten. Vägledningssamtal av studie- och yrkesvägledare föregår varje ansökan till vuxenutbildningen.

För varje elev upprättas en individuell studieplan som ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Studiernas omfattning ska anges i verksamhetspoäng när det gäller vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå. Utbildningen ger betyg som motsvarar de som erhålls vid kommunal vuxenutbildning.

En intagen är behörig att söka till vuxenutbildningen på grundläggande- eller gymnasial nivå från det att han eller hon har fyllt 18 år (förutom beträffande SFI där en intagen är behörig att söka från och med 16 år, 9–10 a §§ förordningen, 2011:1108, om vuxenutbildning). Enligt läroplanen är det vuxenutbildningens ansvar att varje studerande får stöd och undervisning utifrån sina individuella utbildningsmål, behov och förutsättningar.

Om Kriminalvården i dagsläget får en intagen under arton år att anordna skolundervisning för skiljer sig åtgärderna åt beroende på om strafftiden är kort eller lång. Vid kortare strafftider försöker vuxenutbildningen nå ut till barnet med insatser för att motivera till och upprätthålla kontinuitet i studier för den som är inskriven vid en skola

i sin hemkommun. För den som inte är inskriven i en skola i hemkommunen erbjuder vuxenutbildningens studie- och yrkesvägledning en inledande kartläggning av utbildningsbehoven. Om det är fråga om längre strafftider kan Kriminalvården söka dispens från Skolverket om att få skriva in en intagen under arton år i vuxenutbildning. Sid 333(1124)

All vuxenutbildning är kursutformad, dvs. den utgår från ett utbud med fristående kurser och yrkespaket. På så vis kan studierna anpassas efter elevens behov. Det individuella upplägget dokumenteras i en studieplan som avgör utbildningens längd i det enskilda fallet. Kriminalvårdens utbud av kurser består för närvarande av ett hundratal olika kurser inklusive yrkespaket.

Vuxenutbildningen bedrivs vid lärcentrum som har likheter med kommunala lärcentra. Lärcentrum är en plats där studerande får tillgång till undervisning, pedagogisk handledning, InIT-dator och undervisningsmaterial. Med hjälp av ett distanskoncept är all utbildning tillgänglig vid alla anstalter. Kontinuiteten i utbildningen säkras på så vis för en intagen som studerar och byter anstalt. Den studerande får undervisning av en ämneslärare som antingen finns på plats eller på distans vid ett annat verksamhetsställe. Oavsett var den intagne befinner sig studerar han eller hon på lärcentrum där det finns utbildade lärare. Har man sin ämneslärare på distans har man stöd av både pedagoger på plats och av undervisande ämneslärare. Specialpedagogiska anpassningar görs vid behov.

Behandlingsprogram

I Kriminalvårdens uppdrag att verkställa fängelsepåföljder ligger också att förbereda de intagna för frigivningen under hela frihetsberövandet. Förberedelsen för frigivning sker under hela verkställigheten och den inledande planeringen görs alltså redan vid den inledande verkställighetsplaneringen (se avsnitt 8.2.1 ovan). En mycket viktig del i det återfallsförebyggande arbetet är just deltagande i behandlingsprogram. Vilka behandlingsprogram som i det enskilda fallet ska erbjudas en intagen bestäms vid den verkställighetsplanering som görs i samband med att verkställigheten påbörjas. Syftet med deltagande i program är att förebygga återfall i brott genom att förbättra klientens kunskaper, färdigheter och insikter. Programmen ska särskilt riktas mot varje intagens individuella kriminogena behov.

Kriminalvården utvecklar många egna behandlingsprogram^{Sid 334(1124)} men program är också hämtade från andra länder, t.ex. från Kanada och Storbritannien. Under 2020 och 2021 bedrev Kriminalvården 14 ackrediterade behandlingsprogram och 2022 bedrevs 12.¹⁰ Behandlingsprogram som tagits in från andra länder har anpassats till svenska förhållanden. Alla program är ackrediterade, vilket innebär att de har genomgått en vetenskaplig prövning.¹¹

Det ska alltså finnas vetenskapligt stöd för att använda en behandlingsmetod som erbjuds en intagen. Vissa behandlingsprogram genomförs individuellt och en del i grupp. Kriminalvården arbetar också med förberedande insatser för att motivera de intagna till att delta i de behandlingsprogram som bäst möter den enskildes behov.

När programmet är genomfört finns också insatser med förstärkande innehåll. Syftet med behandlingsprogrammen är att de ska ha en positiv effekt på så sätt att återfallen minskar. Inom Kriminalvårdens verksamhet erbjuds flera behandlingsprogram inom olika områden, såsom kriminalitet, våld, sexualbrott och missbruk. Kriminalvården har ett stort utbud av behandlingsprogram och arbetar kontinuerligt med att ta fram nya eller uppdaterade behandlingsmetoder.

De som leder behandlingsprogrammen genomgår en längre grundutbildning för programledare inom Kriminalvården och därefter en ny utbildning för varje nytt program som de ska arbeta med. Programledarna får efter sin utbildning alltid handledning för att säkerställa kvaliteten i genomförandet.

Kriminalvården har för närvarande inga behandlingsprogram som särskilt riktar sig mot unga lagöverträdare i åldersspannet 15–17 år. Nya behandlingsprogram måste därmed tas fram eller befintliga anpassas till en ny målgrupp om ansvaret för att verkställa frihetsberövande påföljder för unga flyttas till Kriminalvården.

¹⁰ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 54. Vilka behandlingsprogram och innehållet i dem beskrivs kortfattat på Kriminalvårdens hemsida, <https://www.kriminalvarden.se/behandling-och-varld/behandlingsprogram/> (2023-06-28).

¹¹ Behandlingsprogrammen ackrediteras av Vetenskapliga rådet. Rådet ska se till att forsknings- och utvecklingsarbetet inom Kriminalvården håller en hög vetenskaplig kvalitet. Rådgivarna består av forskare inom bland annat psykiatri, kriminologi, socialt arbete, beteendeforskning, psykologi, genetik och epidemiologi.

Sysselsättning

Sid 335(1124)

Sysselsättning ska erbjudas och anvisas de intagna i syfte att förebygga återfall i brott (se avsnitt 8.2.5 ovan). Sysselsättningen bidrar även till att upprätthålla en så normal tillvaro som möjligt under fängelsetiden och förbereder de intagna för ett vardagsliv efter avtjänat straff. Målet är att sysselsättningsgraden för de intagna ska vara 85 procent, vilket till följd av den utdragna platsbristen inte har uppnåtts på senare tid. Endast i cirka en procent av fallen beror den uteblivna sysselsättningen på att den intagne vägrar att delta i anvisad sysselsättning.¹²

Den huvudsakliga sysselsättningstiden inom Kriminalvården utgörs av arbetsdriften, närmare bestämt 35 procent för män och 38 procent för kvinnor. Genom att delta i arbetsdriften är avsikten också att de intagna ska återvända till samhället med mer arbetslivserfarenhet än innan verkställigheten. Verksamheten bedrivs på motsvarande sätt som på t.ex. industrier och verkstäder ute i samhället, under överinseende av en bransch- och yrkeskunniga arbetsledare. Arbetsdriften ska vara anpassad till de intagnas behov och förutsättningar. Samverkan sker även med externa aktörer.¹³

Utöver arbetsdriften kan vissa anstalter erbjuda de intagna att delta i arbetsmarknadsutbildning. De finansieras och upphandlas av Arbetsförmedlingen och det kommer då externa utbildare som ansvarar för kursen. Arbetsmarknadsutbildning kan t.ex. ges i plattsättning och golvläggning. Genom arbete, yrkesutbildning och utbildning i allmänna ämnen är tanken att den intagnes möjlighet att etablera sig på den öppna arbetsmarknaden ska öka. Under 2022 gick 40 procent av de som deltagit i arbetsmarknadsutbildning vidare till jobb eller studier efter avtjänat straff. Mellan 2019–2021 var andelen runt 30 procent.¹⁴ I framtiden planerar Kriminalvården för att fokus ska vara arbetsmarknadsutbildningar inom bristyrken.¹⁵

Annan strukturerad verksamhet (ASV) var den näst vanligaste sysselsättningen på anstalt 2022 (26 procent av sysselsättningsgraden för män och 33 procent för kvinnor). Exempel på ASV är introduktion till anstaltsvistelsen, social träning och friskvård. Andra sysselsättningar

¹² Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 47 och 51.

¹³ T.ex. tillverkas husmoduler till externa aktörer vid arbetsdriften vid Norrtäljeanstalten, vilket utredningen fick information om vid studiebesök vid anstalten den 10 juni 2022. Vid anstalten tillverkas även möbler som används vid anstalten. Se även <https://www.krimprod.se/> (2023-06-28).

¹⁴ <https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/nyheter/2023/april/fler-i-sysselsattning-efter-tiden-i-fangelse/> (2023-06-28).

¹⁵ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 52 f.

kan vara att sköta matlagning och tvätt själv, deltagande i föräldragrupp eller yoga, eller att gå en drama-, musik-, eller skrivkurs. I så kallade visionsrum som finns på många anstalter är tanken att den dömda ska få kraft att ta tag i sin egen situation, bryta isoleringen och förbereda sig för ett liv i frihet. En aktivitet räknas som sysselsättning om den ingår i en strukturerad och schemalagd verksamhet som leds av en handledare (en kriminalvårdare). Syftet med den strukturerade verksamheten är den intagne ska få ökade kunskaper och insikter, förbättrade färdigheter eller ett ändrat beteende.¹⁶

8.2.6 Vistelse i gemenskap och avskildhet

Huvudregeln vid verkställighet av fängelse är att intagna ska vistas i gemenskap med andra både under tid då de har anvisats sysselsättning och under fritiden om det inte särskilt anges något annat i fängelselagen. De intagna får dock enligt 6 kap. 3 § fängelselagen hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan. Närmare förutsättningar för vad som ska gälla t.ex. för dokumentation vid avskiljande och under vilka tider en intagen får hållas avskild för dygnsvila följer av fängelseförordningen och av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:11) om fängelse.

Av 6 kap. 4 § fängelselagen följer att en intagen får medges att på egen begäran hållas avskild från andra intagna om det är lämpligt. Medgivandet ska dock omprövas så ofta som det finns anledning till det och minst en gång i månaden. Av fängelselagen följer också att Kriminalvården tillfälligt får hålla intagna avskilda från varandra om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas eller för att en intagen är våldsam eller berusad (6 kap. 5 och 6 §§).

Därutöver följer av 6 kap. 7 § fängelselagen att en intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt bl.a. med hänsyn till rikets säkerhet, med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården, med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, för att hindra att den intagne påverkar

¹⁶ Kriminalvården, Årsredovisning 2022 s. 53 f. samt <https://www.kriminalvarden.se/behandling-och-varld/annan-sysselsattning/> (2023-06-28).

någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten, eller för att hindra att den intagne allvarligt ofredar någon annan intagen. Även ett sådant beslut ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

En intagen kan även tillfälligt hållas avskild från andra intagna under utredning av om villkorlig frigivning ska skjutas upp (enligt 12 kap. 1 § fängelselagen eller enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken). Avskildhet på den här grunden får endast ske i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn (6 kap. 8 § fängelselagen).

Slutligen får en intagen även hållas avskild om det är nödvändigt för att genomföra en kroppsbesiktning (6 kap. 9 § fängelselagen).

Av 6 kap. 10 § fängelselagen följer att en intagen som hålls avskild från andra intagna på grund av att han eller hon uppträder våldsamt eller är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa ska undersökas av läkare så snart som möjligt. En intagen som av andra skäl hålls avskild från andra intagna ska undersökas av läkare om det behövs med hänsyn till den intagnes hälsotillstånd, dock minst en gång i månaden.

8.2.7 Besök och andra kontakter

En intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll av den besökande, kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan (7 kap. 1 § fängelselagen).

Personal får övervaka besöket och ett besök får, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, villkoras av att besökaren underkastar sig kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning. Ett besök av en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får dock endast kontrolleras om advokaten eller den intagne begär det (7 kap. 2 och 3 §§ fängelselagen).

Beträffande elektronisk kommunikation gäller att en intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning. Elektronisk kommunikation kan

också nekas den intagne om den bedöms kunna motverka den intagnes anpassning i samhället, eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan (7 kap. 4 § fängelselagen). Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om kontrollen. Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får dock inte avlyssnas (7 kap. 5 § fängelselagen).

I fängelselagen finns även regler om att vissa försändelser som skickas till eller från en intagen får granskas om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Syftet med granskningen ska i så fall vara att undersöka om försändelsen innehåller något otillåtet föremål, eller är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, ett planerat avvikande eller något annat liknande förfarande (7 kap. 7 § fängelselagen).

En försändelse mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda ska dock vidarebefordras utan granskning (7 kap. 6 § fängelselagen).

En försändelse som har granskats ska, om inte särskilda skäl talar mot det, lämnas ut till den intagne så snart som möjligt och senast när han eller hon inte längre ska vara berövad friheten (7 kap. 8 § fängelselagen).

8.2.8 Särskilda kontroll- och tvångsåtgärder

I fängelselagen finns det även ett antal bestämmelser som innebär att Kriminalvården har rätt att vidta vissa kontroll- och tvångsåtgärder. Inledningsvis anges i 8 kap. 1 § fängelselagen att fotografi får tas av den intagne för att underlätta identifieringen av honom eller henne.

Den intagnes bostadsrum och hans eller hennes tillhörigheter får kontrolleras i den utsträckning det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (8 kap. 2 § fängelselagen).

Om det inte är uppenbart obehövt ska den som ska tas in i anstalt kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål när han eller hon kommer till anstalten (8 kap. 3 § fängelselagen). Detsamma gäller när en intagen återkommer efter en vistelse utanför anstalt, om han eller hon ska ha eller har haft ett besök utan att besöket

har kontrollerats, eller det sker i en stickprovskontroll eller i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten och den intagne har eller har haft särskild anknytning till utrymmet (8 kap. 4 § fängelselagen). I det fallet får kroppsvisitation eller kroppsbesiktning enbart ske om det finns anledning att anta att ett sådant föremål kommer att anträffas på honom eller henne. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl får en intagen även i andra fall än de som nyss räknats upp kroppsvisiteras för eftersökande av vapen och andra farliga föremål (8 kap. 5 § fängelselagen).

Av 8 kap. 6 § fängelselagen följer vidare att en intagen är skyldig att på begäran lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl.

Som huvudregel får kroppsvisitation eller kroppsbesiktning enligt 8 kap. 7 § fängelselagen inte utföras eller bevittnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska. Detta gäller dock inte en kroppsvisitation som avses i 5 §, en kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en person bär med sig undersöks, en kroppsvisitation med metalldetektor eller liknande teknisk anordning, eller en kroppsbesiktning som enbart innebär att andra prov än urinprov tas enligt 6 §. Även i andra fall får en kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning av en man utföras eller bevittnas av en kvinna. Det krävs då att åtgärden är nödvändig.

I 8 kap. 8 och 9 §§ fängelselagen finns det bestämmelser om omhändertagande av otillåtna föremål. Av 8 § följer att alkohol, narkotika, andra berusningsmedel, sådana medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor får omhändertas och förstöras om de medförs av någon som ska tas in i en anstalt, om de påträffas hos en intagen, om de sänds till en intagen, eller om de på annat sätt påträffas inom en anstalt och det inte finns någon känd ägare till dem. Samma sak gäller för injektionssprutor, kanyler och andra föremål som är särskilt ägnade att användas vid narkotikamissbruk eller för annan befattningsmedel med narkotika. I 9 § finns bestämmelser om att föremål som påträffas i en anstalt får omhändertas, om det kan antas att föremålet kommer att tas i beslag.

Av 8 kap. 10 § fängelselagen följer att en intagen får beläggas med fängsel vid förflyttning inom anstalt och vid transport eller annan vistelse utanför anstalt, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. Om möjligheten att belägga en intagen med fängsel har utnyttjats på grund av att han eller hon har uppträtt våldsamt ska en läkare så snart som möjligt undersöka den intagne.

Om det är nödvändigt för att säkerheten ska kunna upprätthållas vid en anstalt får Kriminalvården besluta att alla personer som passerar in i anstalten ska kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med allmän inpasseringskontroll ska vara att söka efter otillåtna föremål (8 kap. 11 § fängelselagen).

Slutligen kan nämnas att det även finns regler som innebär att fordon får genomsökas efter otillåtna föremål eller personer samt att den som obehörigen försöker ta sig in i eller vägrar att lämna en anstalt får avvisas av tjänsteman vid Kriminalvården (8 kap. 12 och 13 §§ fängelselagen).

8.2.9 Permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt

I 10 kap. fängelselagen regleras förutsättningarna för permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt. En intagen får, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid, permission (10 kap. 1 § fängelselagen). För att permission ska beviljas krävs i normalfallet att minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats. Undantag från kvalifikationstiden kan göras om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan t.ex. vara att en intagen har behov av att besöka socialtjänsten eller tandläkare.¹⁷ För en intagen som avtjänar fängelse på livstid ska kvalifikationstiden bestämmas som om strafftiden är arton år. En förutsättning för permission är också att det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Permission kan vara såväl regelbunden, t.ex. helgpermission, som annan tillfällig vistelse utanför anstalt som syftar till att underlätta den intagnes successiva utslussning. I förarbetena nämns som exempel på den sistnämnda typen permission i syfte att besöka frivården, social-

¹⁷ Prop. 2009/10:135 s. 159.

tjänsten eller Arbetsförmedlingen, delta i möten som arrangeras av Anonyma alkoholister eller Anonyma narkomaner eller för att utöva en viss fritidsaktivitet.¹⁸

Om det finns särskilt ömmande skäl får en intagen beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission; se 10 kap. 2 §). För att särskild permission ska beviljas krävs att den intagnes behov inte kan tillgodoses genom vanlig permission och att permission kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Särskild permission kan erhållas för att besöka en närstående som är allvarligt sjuk, delta på närståendes begravning eller en viktig angelägenhet som rör den intagnes barn.¹⁹

En permission ska förenas med de villkor som behövs (10 kap. 5 §). Villkoren ska vara individuellt utformade utifrån riskbedömningen och omständigheterna i det enskilda fallet. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd kan villkor t.ex. avse

- anmälningsplikt,
- förbud att använda alkohol eller annat berusningsmedel,
- förbud att använda andra läkemedel än de som förskrivits av läkare,
- förbud att vistas inom ett visst område,
- förbud att ta kontakt med brottsoffer,
- skyldighet att följa uppgjord planering för permissionen och resan från och till anstalten,
- skyldighet att genomföra antialkoholbehandling före permissionen,
- skyldighet att under hela eller delar av permissionen vistas inom ett visst område, t.ex. på permissionsadressen eller annan angiven plats, eller
- åtföljande av personal under permissionen.

¹⁸ Prop. 2009/10:135 s. 159 f.

¹⁹ Prop. 2009/10:135 s. 161.

8.2.10 Särskilda utslussningsåtgärder

Sid 342(1124)

Sedan 2007 finns det i 11 kap. fängelselagen fyra särskilda utslussningsåtgärder som syftar till att underlätta övergången från tiden i anstalt till livet i frihet.²⁰ Det är fråga om åtgärder som syftar till att minska risken för att den dömda återfaller i brott eller som underlättar hans eller hennes anpassning i samhället. Utslussningsåtgärderna ska planeras så att de kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning. Som nämnts ovan ska förutsättningarna för att bevilja särskilda utslussningsåtgärder övervägas redan i samband med verkställighetsplaneringen (6 § fängelseförordningen).

De olika formerna av utslussningsåtgärder är frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång. Gemensamt för de olika utslussningsåtgärderna är att de endast får meddelas om det inte finns någon beaktansvärd risk för att den dömda kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig (11 kap. 2–5 §§ fängelselagen). I förarbetena betonas att riskbedömningen är en viktig del i prövningen, men att denna bedömning samtidigt inte får göras så restriktiv att möjligheten till utslussning i praktiken utesluts. Synen på misskötsamhet måste vara realistisk och det går inte heller helt att utesluta risken för återfall i missbruk och brott. Bedömningen av risk ska göras utifrån den utslussningsåtgärd som är aktuell och de villkor och den kontroll som åtgärden förenas med. Det innebär att en intagen som inte uppfyller kraven för en viss åtgärd, t.ex. utökad frigång, kan beviljas t.ex. vistelse i halvvägshus eller vårdvistelse.²¹

Frigång innebär att en intagen får möjlighet att lämna anstalten under dagtid utföra arbete, få behandling eller delta i utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet. Frigång får beviljas en intagen som har behov av introduktion i arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen. Frigång kan t.ex. beviljas de intagna som har behov av en introduktion i arbetslivet. (11 kap. 2 § fängelselagen).

Vårdvistelse innebär att en intagen placeras i ett sådant hem som avses i 6 kap. 1 § SoL och får beviljas en intagen som har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband

²⁰ Prop. 2005/06:123.

²¹ Se prop. 2005/06:123 s. 43 och prop. 2009/10:135 s. 164.

med hans eller hennes brottslighet (11 kap. 3 § fängelselagen).^{Sid 343(1124)} Med hem som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen avses antingen hem för vård och boende (HVB) eller familjehem. Den intagne får behandling för det problem som ligger bakom kriminaliteten, t.ex. drogmissbruk, spelberoende, våldsbenägenhet, sexualbrottsrelaterat beteende, kriminellt beteende eller psykiatrisk problematik. Behandlingen sker utanför fängelset på särskilda behandlingshem som Kriminalvården har avtal med, så kallade Hem för vård och boende (HVB-hem). Det finns även möjlighet till placering i familjevård och på arbetskooperativ. Avgörande för valet av vårdgivare är den intagnes behov. Om den intagne primärt har behov av behandling bör placering i behandlingshem övervägas i första hand. För en intagen med mindre behov av behandling, men med större behov av stöd, eftervård och social träning kan familjehem vara det mest lämpliga. Kriminalvården upphandlar också s.k. arbetskooperativ och kontrollerade boenden och även en sådan placering kan ske inom ramen för en vårdvistelse. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd bör den intagne ha genomfört någon form av brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet i anstalt eller på annat sätt visat att han eller hon är redo för att bearbeta sin problematik på det sätt som kommer att krävas under vårdvistelsen.

Vistelse i halvvägshus innebär att en intagen är placerad i ett av Kriminalvården kontrollerat hem som är anpassat för att ge intagna särskilt stöd och tillsyn. Vistelse i halvvägshus får beviljas en intagen som har särskilt behov av stöd eller tillsyn när minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats. För vistelse i halvvägshus krävs vidare att den intagne utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet (11 kap. 4 § fängelselagen). Halvvägshus är en typ av övergångsboende för intagna som inte har en tillräckligt ordnad situation med sysselsättning och bostad och som inte har ett vårdbehov som krävs för att en vårdvistelse ska vara aktuell. Klienten bor under eget ansvar i ett hus som är öppnare än fängelser med säkerhetsklass 3. Den här utslussningsmetoden är för intagna med särskilt behov av stöd eller kontroll. Det kan t.ex. gälla den som saknar egen bostad eller inte är redo att vistas i sin bostad under längre perioder. Klienten får lämna området under särskilda tider för att delta i sysselsättning, göra inköp och delta i aktiviteter. Klienter i halvvägshus kan ha fotboja. Halvvägshus kontrolleras av Kriminalvården och är bemannade dygnet runt för att ge intagna särskilt stöd och tillsyn. Den intagne får inte vistas utanför halvvägshuset annat

än på särskilt bestämda tider. Halvvägshus finns för närvarande i Stockholm, Göteborg och Malmö. I övriga delar av landet finns möjligheter till placering på halvvägshusplats i ett stödboende eller i familjevårdsliknande form med samma regler som i ett halvvägshus.

Utökad frigång innebär i stort sett detsamma som frigång men med det tillägget att den intagne under kontrollerade former avtjänar fängelsestraffet i sin bostad. Liksom vid vistelse i halvvägshus krävs för utökad frigång att den intagne avtjänat minst halva strafftiden, dock minst tre månader, och att han eller hon utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet (11 kap. 5 § fängelselagen).

Det är Kriminalvården som beslutar om en intagen ska beviljas en särskild utslussningsåtgärd. Efter omprövning får Kriminalvårdens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol (14 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen).

En utslussningsåtgärd ska enligt 11 kap. 6 § första stycket fängelselagen förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor.

Villkoren ska vara individuellt utformade och anpassade till den utslussningsåtgärd som avses. Villkor om skötsamhet och den intagnes skyldighet att hålla kontakt med Kriminalvården bör regelmässigt meddelas.²² Intagna som är föremål för särskild utslussningsåtgärd meddelas också regelmässigt villkor om att avhålla sig från alkohol och andra berusningsmedel. Den som är beviljad en utslussningsåtgärd är enligt 11 kap. 7 § fängelselagen skyldig att på begäran lämna vissa angivna prover för att visa att han eller hon inte är påverkad av alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Villkor kan enligt förarbetena²³ och Kriminalvårdens allmänna råd och föreskrifter även avse t.ex.

²² Prop. 2009/10:135 s. 168.

²³ Prop. 2005/06:123 s. 46.

- vilken bostad den intagne ska ha under utslussningsåtgärden,^{Sid 345(1124)}
- vilka tider och för vilka ändamål den intagne får vistas utanför bostaden eller, vid vårdvistelse, utanför hemmet,
- förbud att vistas inom eller utanför ett visst geografiskt område,
- förbud att ta kontakt med en viss person, eller
- vad som ska gälla i fråga om arbete, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sysselsättning.

Kriminalvården får enligt 11 kap. 6 § andra stycket fängelselagen ändra, upphäva eller meddela nya villkor om det finns skäl till det på grund av nya omständigheter. Villkoren kan ändras i såväl skärpande som lindrande riktning. Skärpande villkor kan t.ex. behöva meddelas för att en utslussningsåtgärd ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt eller för att kontrollen ska kunna upprätthållas vid misskötsamhet som inte är så allvarlig att det finns skäl att upphäva utslussningsåtgärden. Om verkställigheten har fungerat utan anmärkning kan det finnas skäl att, efter en tid, ändra villkoren i syfte att minska graden av kontroll. Ett villkor kan behöva upphävas om det inte längre finns förutsättningar för det aktuella villkoret.²⁴

Om det finns särskilda skäl får Kriminalvården enligt 11 kap. 6 § tredje stycket fängelselagen förena ett beslut om vårdvistelse med en föreskrift enligt 26 kap. 15 § andra stycket 4 brottsbalken. Föreskrifter som meddelats får ändras eller upphävas. Kriminalvården får även besluta om nya föreskrifter. Om det behövs för att minska risken för att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, får Kriminalvården enligt 26 kap. 16 § brottsbalken besluta om en särskild föreskrift som ska följas av den övervakade (se mer om föreskrifter nedan i avsnitt 8.4.6).

Tillstånd till utslussningsåtgärd ska enligt 11 kap. 8 § fängelselagen upphävas om det inte längre finns förutsättningar för åtgärden, eller om den intagne inte rättar sig efter villkor som meddelats eller fullgör de skyldigheter som gäller för utslussningsåtgärden. Bristande förutsättningar kan t.ex. föreligga om en intagen som beviljats utökad frigång förlorar sin bostad. Samma sak gäller om den intagne bor tillsammans med en person som inte längre ger sitt tillstånd till att verkställigheten

²⁴ Se prop. 2009/10:135 s. 168.

sker i den gemensamma bostaden. Andra bristande förutsättningar som kan leda till att en särskild utslussningsåtgärd upphävs är enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd att den intagne förlorar sin sysselsättning, kontroll med elektroniska hjälpmedel inte går att upprätthålla, brottsoffer flyttar in i den intagnes bostad, eller den utökade frigången visar sig inverka menligt på barn som den intagne delar bostad med.²⁵

Misskötsamhet ska leda till en snabb och tydlig reaktion. Allvarlig misskötsamhet som kan leda till att en utslussningsåtgärd upphävs är t.ex. att en intagen avviker, begår nya brott, är påverkad av alkohol eller narkotika, vägrar att lämna prov för drogkontroll, inte sköter sin skyldighet att hålla kontakt med Kriminalvården eller inte utför eller deltar i den sysselsättning som bestämts.²⁶ Det ställs höga krav på skötsamhet för intagna som beviljats särskild utslussningsåtgärd, även om det måste finnas en viss tolerans. Vid misskötsamhet av mindre betydelse kan Kriminalvården meddela nya eller ändrade villkor.

Enligt förarbetena bör överträdelser av villkor i samband med vistelse utanför anstalt enligt 11 kap. fängelselagen i första hand leda till att utslussningsåtgärden upphävs.²⁷ Vid verkställighet av fängelse räknas den tid som en intagen vistas utanför anstalt med stöd av 11 kap. 1 § fängelselagen in i verkställighetstiden, om inte särskilda skäl talar mot det, se 1 kap. 2 § fängelselagen. Sådana skäl kan föreligga t.ex. om en intagen använder tiden utanför anstalt för annat ändamål än det avsedda, t.ex. genom att missbruka narkotika eller utöva annan brottslig verksamhet.²⁸ Misskötsamhet i samband med en särskild utslussningsåtgärd kan, på samma sätt som misskötsamhet i anstalt, leda till att den intagne meddelas en varning (12 kap. 1 § fängelselagen).

En fråga om att upphäva ett tillstånd till en påbörjad vårdvistelse, en vistelse i halvväghus eller en utökad frigång provas enligt 13 kap. 3 § fängelselagen av övervakningsnämnd efter anmälan av Kriminalvården. Nämnden får också självmant ta upp frågan. Ett tillstånd till en påbörjad vårdvistelse, en vistelse i halvväghus eller en utökad frigång kan enligt 13 kap. 4 § fängelselagen interimistiskt upphävas av Kriminalvården i avvaktan på övervakningsnämndens prövning. Kriminalvårdens beslut ska genast ställas under övervakningsnämndens prövning. Senast den första arbetsdagen efter den dag då Kriminalvårdens beslut

²⁵ Se prop. 2005/06:123 s. 47 och prop. 2009/10:135 s. 169.

²⁶ Prop. 2005/06:123 s. 47.

²⁷ Prop. 2005/06:123 s. 47 och prop. 2009/10:135 s. 172.

²⁸ Prop. 2009/10:135 s. 214.

meddelades ska övervakningsnämnden pröva om beslutet ska bestå i avvakten på den slutliga prövningen. Fastställer inte nämnden beslutet inom den tiden, upphör beslutet att gälla. Nämnden ska skyndsamt ta upp frågan till slutlig prövning.

Om ett tillstånd till en påbörjad utslussningsåtgärd upphävs, ska den intagne omedelbart föras till en anstalt för fortsatt verkställighet av straffet i anstalt (11 kap. 9 § fängelselagen). Den myndighet som fattat beslutet ska underrätta Polismyndigheten som ska förpassa den intagne för fortsatt verkställighet till den anstalt som Kriminalvården anger (34 § fängelseförordningen).

8.2.11 Särskilt om barn som verkställer fängelsepåföljd

Barn som verkställer fängelsestraff i anstalt är inte särskilt vanligt förekommande i Sverige. Kriminalvården har därför liten erfarenhet av barn i anstalter och få utarbetade riktlinjer för hur barn ska hanteras i de fall de förekommer. Det är dock inte lika ovanligt att unga lagöverträdare under 18 år häktas, vilket innebär att Kriminalvården har erfarenhet av att hantera barn inom den delen av sin verksamhet.

Att barn inte ska placeras så att de vistas tillsammans med vuxna följer av 2 kap. 3 § fängelselagen. Bestämmelsen ska iakttas både i fråga om intagna som barnet bor tillsammans med på avdelningen och de som deltar i samma sysselsättning som barnet. Eftersom antalet intagna som är under 18 år är så litet kan det innebära att den unge i praktiken skulle isoleras om han eller hon inte kunde integreras med äldre intagna. Det kan därför krävas att den unge får verkställa sitt straff tillsammans med äldre personer, men då ska det i varje enskilt fall göras en individuell prövning av vad som är till barnets bästa.²⁹ Utöver den nu nämnda bestämmelsen finns det inga bestämmelser i fängelselagen eller annat regelverk som har direkt bäring på barn som verkställer straff i anstalt.

Av 1 kap. 2 a § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1; FARK fängelse) följer att i frågor som berör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Bedömningar som rör barnets bästa ska ta sin utgångspunkt i det enskilda barnets situation. Överväganden avseende barnets bästa ska dokumenteras. I motiveringen

²⁹ Se Bäcklund m.fl. Brottsbalken, En kommentar (1 dec. 2021, version 19, JUNO), kommentaren till 2 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

till beslut ska det redogöras på vilket sätt barnets bästa har vägtas in i den bedömning som ligger till grund för beslutet.

Av de allmänna råd som lämnats till den nämnda paragrafen följer att barnets åsikter och inställning bör tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad. För att utreda vad som är till ett barns bästa bör barnet, i de fall det bedöms lämpligt, ges möjlighet att komma till tals och få ge sin åsikt i frågan. Om barnet inte självt framför sina åsikter, bör hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt.

Av 1 kap. 3 § FARK fängelse följer att med barn avses en person under 18 år, om inte annat anges.

8.3 Verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll

Bestämmelser om verkställighet genom intensivövervakning finns i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll (i fortsättningen lagen om intensivövervakning), förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll samt i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om intensivövervakning med elektronisk kontroll (KVFS 2011:6).

Enligt 1 § lagen om intensivövervakning är lagen tillämplig vid verkställighet av dom på fängelse, dock inte fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, om den dömden ska avtjäna fängelse i högst sex månader.

Kriminalvården prövar, på skriftlig ansökan av den dömden eller på eget initiativ, om ett fängelsestraff ska verkställas genom intensivövervakning. Om den dömden tidigare verkställt ett fängelsestraff genom intensivövervakning får en ansökan endast bifallas om det förflutit minst tre år sedan den tidigare verkställigheten. Ytterligare ett krav är att den dömden inte begått något brott som har föranlett strängare påföljd än böter under nämnda treårsperiod (se 2 § lagen om intensivövervakning).

Under verkställigheten råder förbud för den dömden att vistas utanför bostaden annat än på särskilt angivna tider och för bestämda ändamål såsom förvärvsarbete, utbildning, vård, nödvändiga inköp och liknande. Att den dömden efterlever kraven kontrolleras med elektroniska hjälpmedel (s.k. fotboja). Under hela verkställigheten ska den dömden vara skötsam och efter bästa förmåga försörja sig själv. Han eller hon ska

även avstå från att använda alkohol eller annat beroendeframkallande medel (se 3–4 § lagen om intensivövervakning).³⁰

Vid verkställighet utanför anstalt ska särskilda föreskrifter meddelas om vad den dömda har att iaktta. Sådana föreskrifter kan t.ex. avse vilken bostad den dömda ska ha under verkställighetstiden, vad som ska gälla i fråga om arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sådan sysselsättning, under vilka tider och för vilka ändamål den dömda tillåts att vistas utanför bostaden, hur den dömda ska hålla kontakt med Kriminalvården. Särskild föreskrift får också avse läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling eller deltagande i särskilt anordnade program eller verksamheter som med hänsyn till den dömdes förhållanden framstår som lämpliga (se 8 § lagen om intensivövervakning).

Under verkställigheten ska Kriminalvården löpande kontrollera att den dömda sköter de åtaganden som han eller hon har under tiden straffet avtjänas. Kriminalvården kan besluta att intensivövervakningen ska upphöra och den dömda i stället intas i anstalt om det finns skäl för det. Den dömda är skyldig att underrätta Kriminalvården om förhållanden som kan ha betydelse för verkställigheten (se 6–7 § lagen om intensivövervakning).

Den dömda ska, om det är motiverat med hänsyn till hans eller hennes möjligheter att få inkomst under verkställigheten utanför anstalt, betala en avgift under tid som straff verkställs med intensivövervakning. Avgiften uppgår till 100 kronor per dag som verkställigheten ska pågå, dock högst 12 000 kronor för hela verkställighetsperioden. Avgiften ska betalas i förskott och tillföras brottsofferfonden. Det är Kriminalvården som beslutar om, och i så fall hur stor, avgiften ska vara (se 5 och 8 §§ lagen om intensivövervakning). Avgiften infördes som ett sätt att utjämna den fördel en person som avtjänar sitt fängelsestraff får jämfört med den som avtjänar i anstalt, i och med att den som avtjänar straff genom intensivövervakning t.ex. kan fortsätta att förvärsaarbete under tiden som straffet avtjänas.³⁰

³⁰ Se prop. 1993/94:184 s. 20.

8.4 Villkorlig frigivning

Sid 350(1124)

8.4.1 Inledning

Möjligheten att bli villkorligt frigiven från fängelse infördes i svensk rätt år 1906. Bestämmelserna om villkorlig frigivning har därefter ändrats vid flera tillfällen, senast 2021. En utredning har för närvarande i uppdrag att se över bl.a. regleringen om villkorlig frigivning.³¹

Bestämmelser om villkorlig frigivning finns i 26 kap. brottsbalken. I förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder (frivårdsförordningen) finns kompletterande bestämmelser. Kriminalvården har också meddelat föreskrifter och allmänna råd på området (KVFS 2011:1).

Bestämmelserna om villkorlig frigivning gäller oavsett om den dömda avtjänar fängelsestraff i anstalt eller i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll.

8.4.2 Tidpunkten för villkorlig frigivning

Den centrala bestämmelsen om villkorlig frigivning finns i 26 kap. 6 § brottsbalken. Enligt den gäller som huvudregel att villkorlig frigivning ska ske när den dömda har avtjänat två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst en månad (första stycket). Fängelse som förvandlingsstraff för böter och fängelsestraff som dömts ut i kombination med skyddstillsyn, s.k. 28:3-fängelse, ska dock alltid verkställas fullt ut (tredje stycket). Bestämmelsen innebär att det råder en presumtion för att alla som dömts till ett tidsbestämt straff om minst en månad ska friges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats.

8.4.3 Förutsättningar för uppskjuten villkorlig frigivning

Tidigare krävdes att det skulle finnas synnerliga skäl för att skjuta upp en villkorlig frigivning (se 26 kap. 6 § och 26 kap. 7 § brottsbalken i sin lydelse före den 1 april 2019 samt 26 kap. 6 a § brottsbalken i sin lydelse före den 1 maj 2021). Vid bedömningen av om det fanns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning skulle det särskilt beaktas om

³¹ Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (Ju 2022:10), dir. 2022:95 och dir. 2023:74. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag den 1 juli 2024.

den dömden på ett allvarligt sätt brutit mot de föreskrifter och villkor³² som gällde för verkställigheten. Enligt förarbetena omfattade uttrycket *föreskrifter* i det här avseendet all normgivning som en intagen har att rätta sig efter, dvs. såväl lagar och förordningar som Kriminalvårdens föreskrifter och ordningsregler. Med *villkor* avsågs annat som var bindande för den intagne, t.ex. vad som bestämts i hans eller hennes verkställighetsplan. Vid bedömningen av om det fanns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning skulle en helhetsbedömning av allt som hade inträffat under verkställigheten göras. Enstaka överträdelser var normalt inte tillräckligt för att den villkorliga frigivningen skulle skjutas upp, utan som regel krävdes att den dömden på ett allvarligt sätt brutit mot reglerna vid ett flertal tillfällen.³² Uppskjuten villkorlig frigivning kunde också komma i fråga om en intagen under en stor del av verkställighetstiden vägrat att delta i någon form av sysselsättning eller om han eller hon upprepat betett sig aggressivt.

Efter en lagändring 2021 ändrades bestämmelsen i 26 kap 6 a § brottsbalken så att kravet för att kunna skjuta upp villkorlig frigivning sänktes. I stället för synnerliga skäl krävs det numera enbart *särskilda skäl*. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömden under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt antingen inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

I lagstiftningsärendet angavs att det finns ett starkt intresse från samhällets sida att på ett effektivt sätt arbeta för att förhindra återfall i brottslighet. Arbetet med att förebygga återfall i brott utgör därför en viktig del av verkställigheten av fängelsestraff.³³ Ändringarna motiverades även med att det dels är angeläget att understryka vikten av att den dömden deltar i de åtgärder som Kriminalvården anser nödvändiga för att minska återfallen i brott, dels att det skapas en tydligare koppling mellan den verkställighetsplan som upprättats för den dömdes medverkan i återfallsförebyggande åtgärder och tidpunkten för villkorlig frigivning.³⁴

³² Prop. 2005/06:123 s. 56 och 73.

³³ Prop. 2020/21:18 s. 9.

³⁴ Prop. 2020/21:18 s. 13.

Av förarbetena följer att ett skäl att skjuta upp den villkorliga frigivningen enligt punkten 1 ovan kan vara om den dömde t.ex. inte alls deltar i eller missköter en åtgärd som anvisats honom eller henne som en del av den intagnes individuella verkställighetsplan. För att misskötsamheten ska kunna leda till uppskjuten villkorlig frigivning är det då angeläget att Kriminalvården informerar den dömde om vad misskötsamheten kan leda till samt dokumenterar eventuell misskötsamhet. De överträdelser som enligt punkten 2 ovan kan leda till uppskjuten villkorlig frigivning är desamma som enligt tidigare bestämmelse. Ändringen från synnerliga skäl till särskilda skäl innebär dock att uppskjuten villkorlig frigivning kan aktualiseras i fler fall än tidigare. Det ska t.ex. inte längre krävas att misskötsamheten är lika frekvent eller pågår under en stor del av verkställigheten. Fortfarande ska det göras en helhetsbedömning av omständigheter som talar för och emot att den villkorliga frigivningen för en intagen skjuts upp inför ett sådant beslut.³⁵

Beslut om uppskjuten villkorlig frigivning fattas av Kriminalvården (26 kap. 9 § brottsbalken) och kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (38 kap. 14 § brottsbalken). I beslutet ska anges en ny tidpunkt för när den dömde ska friges villkorligt (26 kap. 7 § brottsbalken). Vid den tidpunkten ska villkorlig frigivning ske, om det inte även då finns särskilda skäl som innebär att frigivningen ska skjutas upp ytterligare. När den nya tidpunkten för villkorlig frigivning bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas. Den villkorliga frigivningen får skjutas upp med högst 180 dagar åt gången. Om den dömde fortsätter att missköta sig på ett sådant sätt att det vid varje prövning finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning, kan det leda till att den villkorliga frigivningen till sist har skjutits upp så att hela fängelsestraffet ska avtjänas i anstalt. Enligt förarbetena bör dock detta endast ske i undantagsfall och vid synnerligen allvarlig misskötsamhet.³⁶

³⁵ Prop. 2020/21:18 s. 29 f.

³⁶ Prop. 2005/06:123 s. 61.

8.4.4 Prövotid

Sid 353(1124)

Efter den villkorliga frigivningen gäller enligt 26 kap. 10 § brottsbalken en prövotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst ett år. Prövotiden är den tid under vilken den dömda kan stå under övervakning (jfr 26 kap. 18 § brottsbalken). Även möjligheterna att förverka villkorligt medgiven frihet enligt bestämmelsen i 34 kap. 5 § brottsbalken påverkas av prövotiden. Av 26 kap. 10 § andra stycket brottsbalken följer att ett fängelsestraff är helt verkställt när prövotiden går ut förutsatt att villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad vid den tidpunkten.

Under prövotiden efter villkorlig frigivning gäller ett allmänt skötsamhetskrav, vilket följer av 26 kap. 11 § brottsbalken. Den frigivne ska under prövotiden vara skötsam, efter förmåga försöka försörja sig och betala skadestånd som har dömts ut på grund av brottet. Den frigivne är också skyldig att på kallelse inställa sig hos Kriminalvården.

8.4.5 Övervakning

I anslutning till att villkorlig frigivning äger rum eller senare kan det beslutas att den villkorligt frigivne ska stå under övervakning.³⁷ Övervakning ska enligt 26 kap. 12 § brottsbalken beslutas om det behövs för att minska risken för att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta den frigivnes anpassning i samhället. Det är Kriminalvården som beslutar om övervakning och beslutet kan överklagas till övervakningsnämnden (26 kap. 12 § brottsbalken och 37 kap. 7 § brottsbalken).

En förutsättning för övervakning är att det finns ett behov av det. Det är själva frihetsberövandet som anses vara det centrala sanktionsinnehållet i ett fängelsestraff. Övervakning under prövotiden fyller i första hand hjälp-, stöd- och kontrollfunktioner. Övervakningen utgör också ett stöd för den frigivne och möjliggör för honom eller henne att få hjälp t.ex. med att inte återfalla i missbruk eller vid myndighetskontakter. Som en del i övervakningens stödfunktion kan samverkan ske med myndigheter eller andra, t.ex. Arbetsförmedlingen, Kronofogden, Försäkringskassan och aktörer på bostadsmarknaden vilket

³⁷ Flera av de regler som gäller för övervakning efter villkorlig frigivning är också tillämpliga vid dom till skyddstillsyn (28 kap. 6 § brottsbalken).

kan leda till att den frigivne kan få en bostad, praktik eller liknande åtgärd beviljad för sig av andra aktörer i samhället.

Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av frivårdspåföljder (KVFS 2011:5 FARK Frivård) bör behovet av övervakning bedömas utifrån såväl den frigivnes behov av hjälp och stöd som behovet av kontroll. Den risk- och behovsbedömning som gjorts i samband med verkställighetsplaneringen i anstalt bör ligga till grund vid avgörandet om den frigivne behöver övervakning. Även strafftidens längd bör vägas in. Om risken för återfall bedöms vara hög och övervakningen kan antas ha stor betydelse för att förhindra återfall, t.ex. genom att den frigivne ges möjlighet att fortsätta en behandlingsinsats som har påbörjats i anstalt, bör övervakning anses påkallad oavsett straffets längd.

Övervakningen och kriminalvården i frihet i övrigt bedrivs under ledning av Kriminalvården (26 kap. 13 § brottsbalken). Det är Kriminalvården som förordnar övervakare för villkorligt frigivna. Som övervakare kan antingen utses tjänsteman vid Kriminalvården eller lekmän. Vid behov kan en eller flera personer förordnas att biträda vid övervakningen. Det kan t.ex. finnas behov av en eller flera personer som biträder vid övervakningen om den dömden har en särskilt svår social situation. Biträde vid övervakningen kan också vara motiverat av geografiska skäl om exempelvis den dömden vistas tillfälligt på annan ort på grund av placering på behandlingshem.

Av 26 kap. 14 § brottsbalken följer att Kriminalvården under övervakningen genom stöd och kontroll ska verka för att den frigivne inte begår nya brott och att hans eller hennes anpassning i samhället främjas.

Det ska utformas en individuell plan för varje frigiven som står under övervakning. Övervakningen ska planeras och utformas tillsammans med den dömden och i samverkan med berörda myndigheter. Kriminalvården får i planen lämna anvisningar om vad som ska gälla under övervakningen. I detta ligger ett ansvar avseende dels själva övervakningen av den frigivne, dels de formella åtgärder som står till förfogande för att få den frigivne att följa de regler som gäller för honom eller henne enligt brottsbalken eller enligt föreskrifter eller anvisningar som meddelats med stöd av den. På Kriminalvården faller också ett särskilt ansvar att förmedla stöd i fråga om kontakter med andra myndigheter och aktörer. Stöd kan också avse mindre formaliserade åt-

gärder, som hjälp med att göra en budget eller andra mer praktiska frågor.³⁸

Enligt 26 kap. 14 a § brottsbalken får en kontroll- eller tvångsåtgärd endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. Paragrafen innebär att det ska göras en intresseavvägning där olägenheten för den frigivne ska vägas mot syftet med åtgärden. Det krävs starkare skäl ju mer ingripande åtgärder som övervägs.³⁹

Den som står under övervakning är skyldig att följa den individuella plan som har upprättats för verkställigheten och är även ålagd att hålla övervakaren underrättad om sin bostad, sin arbetsanställning och andra förhållanden av betydelse för övervakningen, på kallelse inställa sig hos övervakaren och enligt anvisningar upprätthålla förbindelsen med honom eller henne. Kriminalvården får även besluta att det som åligger den övervakade enligt ovan ska gälla i förhållande till en anställd vid Kriminalvården eller någon annan person som Kriminalvården bestämmer (26 kap. 15 § brottsbalken).

När övervakning beslutats ska, om möjligt, den tjänsteman från Kriminalvården som ska ansvara för övervakningen besöka den dömda i anstalten. Om det är lämpligt, bör myndigheten även genom kontakter med den dömdes familj och andra närstående ta reda på sådant som kan vara av betydelse för övervakningen (4 kap. 2 § förordningen [1998:642] om frivårdspåföljder; i fortsättningen frivårdsförordningen).

Regler för planering av övervakningen finns i 5 kap. 3 § frivårdsförordningen. Reglerna gäller både för skyddstillsynsdömda och villkorligt frigivna. Av bestämmelsen framgår bl.a. att det ska upprättas en plan för övervakningen som anger vilka åtgärder som ska vidtas. Verkställighetsplanen ska också ändras när det finns anledning till det. Det kan t.ex. finnas skäl att ändra planen om åtgärder genomförts och det finns behov av ytterligare åtgärder eller om en förnyad risk- eller behovsbedömning föranleder ändrade eller nya åtgärder. Planen kan också behöva ändras om planerade åtgärder avbrutits eller inte kommit till stånd.

Övervakaren ska enligt 5 kap. 11 § frivårdsförordningen samarbeta med Kriminalvården och hålla myndigheten underrättad om allt som är av betydelse för övervakningen. Vidare ska övervakaren samråda med den dömdes familj och andra närstående för att få deras bistånd

³⁸ Se prop. 2018/19:77 s. 59.

³⁹ Se prop. 2018/19:77 s. 60.

att hjälpa och stödja den dömden. Varannan månad, samt ^{Sid 356(1124)} annars har Kriminalvården begär det, ska övervakaren avge rapport till myndigheten om den dömdes förhållanden. Om inte särskilda skäl talar mot det ska övervakaren också underrätta den dömden om innehållet i rapporten.

8.4.6 Särskilda föreskrifter

Om det behövs för att minska risken för att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta för den frigivne att anpassa sig i samhället får Kriminalvården besluta om särskilda föreskrifter som ska följas av den övervakade. En föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången (26 kap. 16 § brottsbalken).⁴⁰

Särskilda föreskrifter är närmast att se som en del av de villkor som gäller för att den frigivne ska få vistas i frihet. Avsikten är inte att särskilda föreskrifter ska meddelas i syfte att åstadkomma en skärpning av reaktionen, men om den frigivne inte efterlever de föreskrifter som har meddelats kan det ytterst innebära att han eller hon återintas i kriminalvårdsanstalt.⁴¹ Enligt förarbetena bör en särskild föreskrift bara meddelas när den fyller ett individualpreventivt syfte.⁴²

Av 26 kap. 16 § andra stycket följer i åtta punkter de olika typer av föreskrifter som kan beslutas som villkor för att den frigivne ska få vistas i frihet. Av paragrafen följer att särskilda föreskrifter får avse

1. på vilket sätt och i vilken omfattning den övervakade ska hålla kontakt med övervakaren eller Kriminalvården,
2. skyldighet för den övervakade att lämna underrättelse till övervakaren eller Kriminalvården om att han eller hon uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning,
3. deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet,
4. missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling,

⁴⁰ Bestämmelserna om särskild föreskrift är i huvudsak också tillämpliga beträffande dem som dömts till skyddstillsyn (28 kap. 6 § brottsbalken).

⁴¹ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (1 dec. 2021, version 19, JUNO), kommentaren till 26 kap. 16 § brottsbalken.

⁴² Prop. 1982/83:85 s. 89.

5. arbete, utbildning eller annan sysselsättning, Sid 357(1124)
6. kontrollerat boende eller andra anvisningar om boendet,
7. vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömd ska vistas eller inte får vistas, eller
8. skyldighet att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att den övervakade inte är påverkad av alkohol, andra beroendeframkallande medel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Av samma paragrafs tredje stycke följer därutöver att en särskild föreskrift får avse när och hur skadeståndsskyldighet ska fullgöras. En sådan föreskrift får beslutas enbart i den utsträckning den inte kan antas motverka den övervakades anpassning i samhället med hänsyn till hans eller hennes ekonomiska situation eller övriga omständigheter.

Om det behövs för att kontrollera att en föreskrift som beslutats för övervakningstiden följs får Kriminalvården enligt 26 kap. 17 § brottsbalken besluta att den övervakade ska bevakas genom elektronisk övervakning. Sådan övervakning får beslutas för högst sex månader åt gången.

Förutsättningarna för att besluta om elektronisk övervakning är desamma som för att ge den dömd särskilda föreskrifter, vilket innebär att beslut om elektronisk övervakning kan meddelas om det behövs för att minska risken för att den dömd begår nya brott eller om det behövs för att underlätta den dömdes återanpassning i samhället. Vid bedömningen av om elektronisk övervakning ska beslutas eller inte måste proportionalitetsprincipen beaktas och en bedömning göras om syftet i stället kan uppnås genom en mindre ingripande åtgärd. Elektronisk övervakning efter villkorlig frigivning får inte vara så ingripande att den i praktiken är att jämföras med en sådan begränsning av rörelsefriheten som äger rum inom ramen för verkställighet av ett fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Ett beslut om elektronisk övervakning bör normalt endast komma i fråga för föreskrifter avseende vistelseort eller boende. Möjligheten kan t.ex. användas om den övervakade meddelats ett förbud att vistas på eller lämna en viss plats eller ett visst område. Ett beslut om elektronisk övervakning i samband med en föreskrift om boende bör normalt

vara inskränkt till kontroll av att den övervakade befinner sig på boendet nattetid.⁴³

Tiden för elektronisk övervakning ska bestämmas efter omständigheterna i det enskilda fallet och med beaktande av proportionalitetsprincipen (jfr 26 kap. 14 a § brottsbalken).⁴⁴ Av 26 kap. 18 § brottsbalken följer att Kriminalvården löpande ska ompröva behovet av elektronisk övervakning.

8.4.7 Åtgärder vid misskötsamhet

Om den frigivne missköter sig och bryter mot föreskrifter eller anvisningar som beslutats som villkor för dennes frigivning får Kriminalvården besluta om att föreskrifter eller andra villkor ändras eller besluta om nya föreskrifter för den frigivne. Om en sådan åtgärd anses otillräcklig får Kriminalvården besluta att en varning ska meddelas den frigivne. En varning kan ofta utgöra underlag för bedömningen av om den villkorligt medgivna friheten ska förklaras förverkad. Det betyder att varning är en relativt allvarlig åtgärd och bör användas restriktivt.⁴⁵

Om en överträdelse av föreskrift eller anvisning är allvarlig och det kan antas att den frigivne inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta får övervakningsnämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst 90 dagar varje gång. När tiden för förverkande bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder förverkandet särskilt beaktas (26 kap. 19 § brottsbalken). Ett förverkandebeslut innebär att den frigivne får avtjäna ytterligare en del av sitt straff i anstalt. Även övervakningsnämnden kan besluta om ändrade föreskrifter eller anvisningar som meddelats som villkor för villkorlig frigivning.

Av 5 kap. 15 § frivårdsförordningen följer att övervakaren skyndsamt ska anmäla till Kriminalvården att den dömda åsidosätter sina skyldigheter under övervakningen, att en meddelad föreskrift bör ändras, att en ny föreskrift bör meddelas eller inte längre behövs.

Varning eller en sådan åtgärd som avses i 26 kap. 18 § första stycket brottsbalken får inte beslutas efter provotidens utgång. Förverkande

⁴³ Se prop. 2020/21 :85 s. 54 och Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (1 dec. 2021, version 19, JUNO), kommentaren till 26 kap. 17 § brottsbalken.

⁴⁴ Bäcklund m.fl., Brottsbalken, En kommentar (1 dec. 2021, version 19, JUNO), kommentaren till 26 kap. 17 andra stycket § brottsbalken.

⁴⁵ Prop. 2018/19:77 s. 65.

av villkorligt medgiven frihet får beslutas även efter provotidens utgång^{Sida 359(1124)} om frågan innan dess har tagits upp av övervakningsnämnden (26 kap. 20 § brottsbalken). I 26 kap. 21 § brottsbalken finns en hänvisning till att bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till fängelse har begått ett annat brott finns i 34 kap. brottsbalken.

Övervakningsnämnden kan enligt 26 kap. 22 § brottsbalken förordna att den frigivne ska omhändertas om det uppkommer en fråga om att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad eller att annan åtgärd ska vidtas mot den frigivne. Vidare får omhändertagande ske om den frigivne undandragit sig övervakningen. Ett beslut om omhändertagande ska omprövas så ofta det finns anledning till det och ett omhändertagande får som huvudregel inte pågå längre än en vecka. Om det finns synnerliga skäl får dock genom ett nytt beslut förordnas att den omhändertagne ska kvarhållas i ytterligare en vecka. Ett omhändertagande får inte pågå efter provotidens utgång.

8.5 Förverkande av villkorligt medgiven frihet

Om en person som blivit villkorligt frigiven från fängelse döms för ett eller flera nya brott ska den villkorligt medgivna friheten eller en del av denna förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det. En förutsättning för att den villkorligt medgivna friheten ska förverkas är dock att brottet eller brotten har begåtts under provotiden (34 kap. 5 § brottsbalken).

Som särskilda skäl för att inte förverka eller för att förverka endast en del av villkorligt medgiven frihet får rätten beakta om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet, om lång tid har förflutit mellan brotten, eller om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt. Det finns en klar presumptionen för att villkorligt medgiven frihet ska förverkas om det finns förutsättningar för det.

Vid bedömningen av om ett förverkande framstår som oskäligt bör bl.a. sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 § kunna beaktas (dvs. om det finns någon strafflindrighetsgrund som är hänförlig till den enskilde själv). Vidare bör bl.a. kunna beaktas om brotten framstår som så olikartade och väsensskilda att ett förverkande inte ter sig rimligt. Det ska göras en samlad bedömning av om villkorligt medgiven frihet ska förverkas helt eller delvis eller inte alls.

Frågan om förverkande av villkorligt medgiven frihet får beslutas endast om frågan tas upp i ett mål där den frigivne häktats eller fått del av åtal inom ett år från provotidens utgång. Förverkande kan alltså ske efter provotidens utgång och det blir på så vis praktiskt möjligt att förverka villkorligt medgiven frihet även för brott som ligger sent under provotiden.

8.6 Kriminalvårdens regeringsuppdrag om förstärkta insatser för unga i kriminalvård

Kriminalvården har i dagsläget få klienter under arton år som avtjänar fängelse i anstalt. Antalet klienter som börjar avtjäna fängelse i åldersgruppen 18–20 år är dock omkring 500 klienter årligen (se avsnitt 6.3.1).

År 2013 fick Kriminalvården i uppdrag av regeringen att genomföra en särskild satsning på åtgärder som var ägnade att förstärka det återfallsförebyggande arbetet för unga intagna under verkställigheten. Utgångspunkten för uppdraget var att unga dömda efter verkställigheten skulle vara bättre rustade för ett liv utan kriminalitet och missbruk. I den särskilda satsningen skulle bl.a. ingå ett aktivt motivationsarbete i syfte att förmå den unge att ändra livsstil och lämna kriminella grupperingar. Enligt uppdraget skulle erbjudna insatser utgå från de faktorer som har störst betydelse för återfall i brott, såsom kriminella värderingar och kriminellt umgänge, men även innefatta åtgärder som kunde bidra till att förbättra unga dömdas förutsättningar på arbetsmarknaden.⁴⁶

Som en följd av regeringsuppdraget och de extra resurser som Kriminalvården erhöll inrättades bl.a. särskilda ungdomsavdelningar och ungdomsplatser på vissa anstalter. Dessa avdelningar och platser var särskilt resurssatta och styrdes genom ett utökat klientuppdrag.⁴⁷ Inom ramen för regeringsuppdraget genomfördes även särskilda satsningar på unga i häkte och frivård.⁴⁸

De särskilda ungdomsavdelningarna var små och resursstarka med en struktur som gav ökade förutsättningar för unga klienter att nås av multimodala- och frigivningsförberedande insatser. Antalet platser vid ungdomsavdelningar utökades från cirka 70 platser till knappt 100 plat-

⁴⁶ Se Uppdrag till Kriminalvården om förstärkta insatser för unga i kriminalvård, Ju2013/4394/KRIM.

⁴⁷ Utökat klientuppdrag för ungdomsavdelning, anstalt, Kriminalvårdens dnr 2013-13963, bilaga 2 till betänkandet.

⁴⁸ Slutredovisning till regeringen, Kriminalvårdens förstärkta insatser för unga i kriminalvård och förstärkta insatser för våldsamma män 2013–2016, Kriminalvårdens dnr 2013-13962 och 2013-13963.

ser, fördelade på åtta anstalter i säkerhetsklass 1 och 2. Utöver de redan Sid 361(1124)
ungdomsavdelningarna skapades även s.k. ungdomsplatser på vissa anstalter. Platserna var avsedda för ungdomar med särskilda behov som bättre kunde mötas på andra anstalter än de som hade de särskilda ungdomsavdelningarna. Även ungdomsplatserna var extra resurssatta vilket bl.a. innebar högre personaltäthet i anslutning till dessa platser.⁴⁹

För att avgöra vilka återfallsförebyggande insatser som skulle erbjudas unga i kriminalvård tog Kriminalvården fram en rapport, *Återfallsförebyggande åtgärder för unga*. Rapporten var en sammanställning av aktuella och tillgängliga systematiska översikter och metaanalyser med återfall i brott som primärt effektmått. Sammanställningen gjorde inte anspråk på att vara heltäckande, men resultatet av rapporten var att insatser med terapeutisk karaktär där syftet var att ändra både beteende och tankesätt var mest effektiva, medan bestraffning, övervakning utan innehåll och avskräckning inte ansågs ha någon eller endast liten effekt. Ytterligare en slutsats var att insatser ska ges till unga klienter som löper medel till hög risk att återfalla i brott. För unga klienter med låg risk att återfalla bedömdes insatser inte ha någon eller möjligen en negativ effekt. Multimodala insatser, dvs. sådana insatser som angriper flera kriminogena behov, bedömdes ha större effekt på återfall i brott än om fokus var på endast en insats. Medicinsk behandling av ADHD visade sig också ha positiva effekter på återfall i brott hos unga. Dessutom följer av rapporten att det var viktigt att insatserna genomfördes med hög kvalitet och att personal som ansvarade för dessa hade adekvat utbildning och träning i t.ex. de behandlingsprogram som erbjöds. Slutligen följde det av rapporten att det inte fanns någon skillnad i minskad återfallsrisk mellan undersökta insatser som genomfördes på frivillig basis jämfört med sådana som var obligatoriska eller påtvingade den intagne.⁵⁰

Under den period som regeringsuppdraget pågick genomfördes en rad insatser som inte enbart var kopplade till uppdraget om ungdomsavdelningar, t.ex. infördes en ny metod för verkställighetsplanering (VSP) och för risk- och behovsbedömningar (RBM-B). Syftet med verkställighetsplaneringen är att styra verkställighetens innehåll på ett bättre och effektivare sätt. Risk- och behovsbedömningar görs för att bedöma vilka klienter som behöver särskilda insatser och vilka förändringsbara

⁴⁹ De anstalter som fick ett utökat klientuppdrag var anstalterna Hällby, Salberga, Borås, Saltvik, Kristianstad, Haparanda, Luleå och Täby.

⁵⁰ Bengtsson, T., Lårdén, M. (2013) Återfallsförebyggande åtgärder för unga, s. 2 ff.

faktorer som är direkt relaterade till den enskilda klientens kriminalitet. Vidare bedöms klientens mottaglighet för insatser. Om klienten bedöms ha svårt att tillgodogöra sig en insats, kan insatser för att öka mottagligheten behövas, t.ex. genom att bearbeta nedstämdhet och ångest eller genom att utreda och behandla ADHD. RBM-bedömningen utgör alltså ett underlag för en individbaserad verkställighet genom prioriteringar och intensitet i de återfallsförebyggande insatserna.

Den viktigaste förändringen under arbetet med ungdomsavdelningarna var att dessa fick utökade personalresurser. När personaltäteten ökade blev möjligheten att arbeta mer klientnära större. Personal i olika delar av organisationen erbjöds även att delta i särskilda kompetenshöjande insatser. Ungdomarna fick tillgång till psykolog, studievägledning, studier och behandlingsprogram. Även möjligheten till annan strukturerad sysselsättning och fritidsaktiviteter (såsom matlagning, hushållsekonomi, studiecirklar och daglig fysisk aktivitet) ökade. Dessutom erbjöds ungdomarna tillgång till olika arbetsmarknadsutbildningar i samverkan med Arbetsförmedlingen, t.ex. svetsutbildning och finsnickeri. Antalet unga som studerade fördubblades under den tid som regeringsuppdraget pågick.⁵¹

Samtidigt som Kriminalvården såg positivt på satsningen med målgruppen unga fanns det ingen möjlighet att fortsätta den särskilda satsningen utan de extra resurser som tillhandahölls inom regeringsuppdraget. Dessutom har Kriminalvården sedan en tid stått inför stora utmaningar med mycket hög beläggningsgrad på samtliga anstalter varför det inte heller av den anledningen har varit möjligt att öronmärka platser för unga. I dagsläget finns det ungdomsavdelningar på tre anstalter, nämligen anstalten Täby (10 platser), anstalten Haparanda (23 platser) och anstalten Luleå (11 platser).

⁵¹ Slutredovisning till regeringen, Kriminalvårdens förstärkta insatser för unga i kriminalvård och förstärkta insatser för våldsamma män 2013–2016, Kriminalvårdens dnr 2013-13962 och 2013-13963, s. 23.

9 Utgångspunkter för en reform Sid 363(1124)

Utredningens bedömning: Följande utgångspunkter bör vara styrande vid överväganden om utformningen av frihetsberövande påföljder för barn och unga:

- Barnets bästa ska alltid komma i främsta rummet. Det innebär bl.a. att barn får frihetsberövas endast som en sista utväg och för kortast lämpliga tid, att barn inte ska verkställa frihetsberövande påföljd tillsammans med vuxna om det inte bedöms lämpligt och att barn har rätt till skola, sjukvård och en meningsfull sysselsättning på fritiden.
- Påföljdssystemet bygger på principerna om proportionalitet och ekvivalens. När det är fråga om barn måste det dock även finnas utrymme för en viss kompromiss mellan olika intressen, t.ex. intresset av proportionalitet i straffsystemet och intresset av att skydda barn från alltför långtgående straff. Systemet bör dock vara proportionerligt, ekvivalent och förutsebart inom gruppen barn och unga.
- Vid verkställighet av frihetsberövande påföljder för barn och unga bör fokus vara att minska skadeverkningarna av inlåsningen, att förebygga risk för återfall i brott och att underlätta den unges återanpassning i samhället.
- Den myndighet som anförtros ansvaret för verkställigheten av frihetsberövande påföljd för barn och unga måste tilldelas tillräckliga resurser för uppdraget så att myndigheten bl.a. kan erbjuda väl anpassade lokaler, en bra skola och annan lämplig sysselsättning samt personal med rätt kompetens att möta barn och unga med särskilda behov.

- Behovet av samhällsskydd gör sig mer gällande i dag än när slutet ungdomsvård infördes. Det innebär att den myndighet som ansvarar för barn och unga som verkställer frihetsberövande påföljder måste ha god förmåga att hindra rymningar och fritagningar samt upptäcka och förhindra våld och hot som riktas mot personal och intagna.

Innan utredningen redogör för de närmare överväganden om frihetsberövande påföljder för barn och unga som gjorts samt vilken myndighet, SiS eller Kriminalvården, som bör ansvara för verkställigheten redogörs i det här avsnittet för ett antal utgångspunkter som ligger till grund för utredningens överväganden och förslag. Utredningens uppdrag är inte att föreslå ändringar beträffande straffmätningen för unga lagöverträdare. Uppdraget innefattar inte heller att lämna förslag till andra ändringar beträffande val av påföljd för barn och unga.

Överväganden och förslag bygger dock på de allmänna utgångspunkter som gäller för straff- och påföljdssystemet, såsom att straffsystemet förutsätter att de gärningar som har kriminaliserats också har påföljder som ger uttryck för allvaret i regelöverträdelsen, att påföljdssystemet måste ge uttryck för att lika fall behandlas lika, att systemet är förutsägbart och att påföljden i det enskilda fallet i största möjliga mån bör motverka återfall i brott.

Något som alltid ska beaktas när beslut fattas i frågor som gäller eller påverkar barn är barnkonventionens regelverk. Så som framgår av kapitel 5 ovan följer av barnkonventionen att principen om barnets bästa måste beaktas i varje beslutsprocess där barn är berörda. Barnets bästa kan inte alltid vara utslagsgivande när andra legitima intressen står mot barnets intresse, men barnets bästa ska utgöra en tungt vägande faktor i beslutsprocessen. Av stor vikt är också att barn och unga får komma till tals i frågor som rör dem och det gäller även i de fall barnets åsikter inte fullt ut kan bli styrande för beslutet. Inför utredningens överväganden har barn och unga som avtjänar slutet ungdomsvård intervjuats (se kapitel 6). Det som ungdomarna har berättat har påverkat förslagen.

Vidare följer av barnkonventionen att barnet har rätt till utveckling och utbildning, tillgång till hälso- och sjukvård och till vila och fritid. Dessa rättigheter måste tydligt följa av den reglering som utgör ramarna för verkställigheten av frihetsberövande påföljder för barn och unga. Hur de principer som följer av barnkonventionen ska komma

till uttryck i regelverket som styr frihetsberövande påföljder för barn och unga kommer löpande redovisas i följande kapitel. Sid 365(1124)

Påföljdssystemet bygger på ett antal grundläggande principer, varav proportionalitetsprincipen är en av dem. Den innebär att en påföljds stränghet alltid ska stå i proportion till brottets svårhet. Svårare brott ska bestraffas strängare än mindre svåra brott. Principen säger emellertid inte någonting om vilken proportion det ska vara mellan svårare och mindre svåra brott. Den nivå som väljs för ett straff kan alltså förändras i takt med samhällsutvecklingen. Under det senaste decenniet har ett stort antal straffskärpningar skett såväl på en mer generell basis som i enskilda straffskalor, vilket visar att den allmänna synen på straff är strängare i dag än tidigare (se exempel på några av skärpningarna i avsnitt 6.3.3). Proportionalitetsprincipen är alltså inte statisk över tid utan poängen med principen är i stället att proportionen ska vara densamma, eller följa samma mönster, för olika brottstyper och konkreta brott. Att synen på brott generellt blivit strängare är något som måste beaktas vid de fortsatta övervägandena.

Även ekvivalensprincipen, eller likabehandlingsprincipen, är grundläggande och innebär att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt och att olika svåra brott ska bestraffas olika strängt oavsett vem som döms för brottet. Samtidigt är det utredningens bedömning att den särbehandling som sedan länge gällt i det svenska straffsystemet och som innebär att barn och unga som begår brott innan fyllda 18 år särbehandlas vid straffmätningen, den s.k. ungdomsreduktionen, kommer att fortsätta att gälla i vart fall i någon form även framöver. Det innebär att generella straffskärpningar inte fullt ut kommer att få genomslag för barn och unga vid en jämförelse med vuxna lagöverträdare.

Med likabehandlingsprincipen avses att lika fall ska behandlas lika. Principen ger uttryck för att beslutsfattandet måste vara objektivt och bäras upp av rationella skäl. Den fungerar därmed som en garanti mot skönsmässiga beslut och förhindrar godtycke. Detta innebär dock inte att beslutsfattandet får bli schablonartat och mekaniserat utan det måste alltid ske med utgångspunkt i att varje fall är unikt. I det avseende som nu ska behandlas kan likabehandlingsprincipen sägas innebära att lika fall ska behandlas lika. Den utgångspunkten utesluter dock inte att systemet rymmer flexibilitet och anpassningar till skilda förutsättningar.

Dessutom bör barn och unga behandlas lika vid övergången mellan inlåsning och ett liv i frihet. Så som systemet är uppbyggt nu finns

det ingen motsvarighet till villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård. De barn och unga som skrivs ut från SiS kan i och för sig bli föremål för eftervård genom socialtjänstens försorg, men om eftervård blir av och hur den i så fall utformas skiljer sig åt i olika delar av landet. Det är av stor vikt att alla barn och unga erbjuds ett likvärdigt stöd vid övergången mellan inlåsning och livet i frihet.

Fortfarande ska gälla att barn och unga så långt det är möjligt ska dömas till någon annan påföljd än en frihetsberövande sådan. Om en inlåsning inte kan undvikas bör påföljden utformas så att skadeverkningarna för den unge minimeras och påföljden kan förväntas få en brottsavhållande effekt. Det ska dock hållas i minnet att det är svårt att finna empiriskt stöd för att straffsystemet har någon avgörande effekt på återfallsfrekvensen. Å andra sidan visar preventionsforskningen att det inte går att bortse från att positiva effekter kan uppnås. Resultaten visar att särskilda behandlingsinsatser inom ramen för påföljder kan ha vissa, men vanligtvis inte så starka, positiva effekter på klienternas återfall i brott.¹

En frihetsberövande påföljd för barn bör därmed, på samma sätt som för närvarande gäller, bygga på att behandling och stöd ska ges till den unge. En lämplig inriktning bör vara att verkställigheten, så som redan påpekats, i större utsträckning bör innebära en successiv övergång från inlåsning till frihet och att den övergången sker under kontrollerade former och med ett kontinuerligt stöd från samhällets sida. Detta kan t.ex. ske genom att även barn som döms till en frihetsberövande påföljd frigives villkorligt så som sker för vuxna som döms till en fängelsepåföljd i dag (se kapitel 10 och 11 nedan).

Oavsett vilken myndighet som ansvarar för barn och unga som verkställer frihetsberövande påföljder är det av avgörande betydelse för utfallet att den myndigheten får tillräckliga resurser för att utföra uppdraget på bästa möjliga sätt. Det innebär bl.a. att lokalerna måste utformas så att de skadeverkningar som följer av inlåsningen kan minimeras och att sammansättningen av intagna är sådan att barn och unga känner sig trygga under tiden de avtjänar sitt straff.

En annan viktig aspekt är att personalstyrkan är tillräckligt stor och har rätt kompetens för uppgiften. Den statistik och övrig information

¹ Se t.ex. Andersson/Grevholm, Vilka preventiva vinster kan förändringar av straffrätten och påföljdssystemet ge? – Vilka besked ger forskningen?, SvJT 2010 s. 469 f och Socialstyrelsens rapport Insatser för unga lagöverträdare – En systematisk sammanställning av översikter om effekter på återfall i kriminalitet, IMS, Institutet för utveckling av metoder för socialt arbete, 2008 och avsnitt 6.4 ovan.

som finns om de barn och unga som avtjänar eller har avtjänat slutet ungdomsvård visar tydligt att de ofta har särskilda behov som hänsyn måste tas till. Det kan vara fråga om tidigare trauman, neuropsykiatriska diagnoser, missbruksproblematik och ofta svårigheter att genomföra grundskolan. Den myndighet som ska ansvara för verkställigheten av frihetsberövande påföljder för den här gruppen barn och unga måste därmed ha tillgång till personal med rätt kompetens att möta var och en av de här barnen. Det står dessutom klart att personaltätheten behöver vara tillräckligt stor för att varje ungdom ska känna sig trygg och att varje barns och ungdoms behov ska tillgodoses. Detta är även viktigt för att kunna säkerställa att verkställigheten fylls med lämpligt innehåll.

En självklar utgångspunkt är slutligen att samhällets krav på och behov av skydd från personer som begår allvarliga brott också måste tillgodoses. Med den restriktiva hållning som gäller i fråga om frihetsberövande påföljder för barn och unga bör man hålla i minnet att de ungdomar i åldersspannet 15–17 år som över huvud taget kommer i fråga för en frihetsberövande påföljd har begått mycket allvarliga brott eller har återfallit i allvarlig brottslighet. Även om det alltså är fråga om barn i lagens mening är det också nödvändigt att ta hänsyn till andra aspekter såsom brottsofferperspektiv och samhällets behov av skydd. Samhället har i viss mån förändrats sedan slutet ungdomsvård infördes så att det numera är fler barn och unga som döms för de allvarligaste brotten eller för flera allvarliga brott. Barn och unga ingår också i högre utsträckning än tidigare i kriminella gäng eller andra liknande konstellationer där det begås brott. Det innebär i sig att det finns behov av att samhället stärker sina insatser för att förebygga brott och skärper reaktionen på allvarlig brottslighet.

Sid 368(1124)

10 Överväganden om frihetsberövande påföljder för barn och unga

Sid 369(1124)

10.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredningen göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år och föreslå lämpliga förändringar. Utgångspunkten för översynen är behovet av en ordning som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som säkerställer en trygg och säker miljö. I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas.

Uppdraget innebär att utredningen ska överväga om befintliga frihetsberövande påföljder för barn och unga, sluten ungdomsvård och fängelse, ska finnas kvar och i så fall om det finns behov av att ändra regelverket för påföljderna. Det ingår också i uppdraget att överväga om det finns behov av en eller flera nya frihetsberövande påföljder för barn och unga samt i så fall presentera förslag till reglering för den eller de nya påföljder som föreslås.

I uppdraget ingår alltså att särskilt överväga vilken myndighet som ska ansvara för verkställigheten, men den frågan är inte styrande för vilken frihetsberövande påföljd som ska dömas ut. Av direktiven följer vidare att utredningen inte ska föreslå att någon ny myndighet ska få ansvar för att verkställa frihetsberövande påföljder. Det innebär att antingen Kriminalvården eller SiS ska ansvara för att verkställa frihetsberövande påföljder för barn och unga eller att de ska ha ett delat ansvar.

Utredningens uppdrag avser barn och unga som har begått allvarliga brott när de var mellan 15 och 17 år.

Påföljdsvalet sker alltså med utgångspunkt i den dömdes ^{Sid 370(1124)} ålder vid tidpunkten för brottet. Det sagda innebär att uppdraget avser barn som begått brott före 18 års ålder, men personer som har fyllt 18 år kommer också att påverkas av de förslag som presenteras. Av dem som begår brott i åldern 15–17 år hinner många fylla 18 år innan påföljden börjar verkställas eller under tiden den verkställs.

10.2 Behov av förändring

Utredningens bedömning: Det finns behov av att göra förändringar i de frihetsberövande påföljderna för barn och unga.

Sedan påföljden sluten ungdomsvård infördes för mer än 20 år sedan har samhället och brottsligheten förändrats på flera sätt. Forskning tyder på att ungdomar generellt begår färre brott, men att den grupp som begår brott blivit alltmer brottsbelastad och alltså begår fler och allvarigare brott. Förekomsten av illegala skjutvapen och explosiva varor har också ökat. Detsamma gäller fall av dödligt våld där skjutvapen använts. Sådan brottslighet har ofta koppling till kriminella nätverk.

Barn och unga med egna sårbarheter som växer upp i områden där kriminella nätverk påverkar levnadsförhållandena löper en ökad risk att involveras i organiserad brottslighet. Under de senaste åren har barn och ungas kopplingar till kriminella nätverk uppmärksamrats alltmer, inte minst till följd av den information som Polisen fått del av från bl.a. det krypterade chattverktyget Encrochat. Av det materialet framgår att unga personer ofta rekryteras för att utföra grovt våld och att det förekommer att unga i – syfte att visa sig pålitliga och för att stiga i graderna inom nätverket – åtar sig uppdrag att döda utan krav på ekonomisk motprestation.

SiS fick 2020 i uppdrag av regeringen att genomföra förändringar för att öka säkerheten och bättre tillgodose kravet på samhällsskydd i sin verksamhet. SiS har också vidtagit flera åtgärder med detta syfte.¹

Trots det förändringsarbete som SiS har genomfört står myndigheten inför stora utmaningar och uttalar behov av ytterligare förändringar när det gäller att säkerställa att verkställigheten kan ske under

¹ Uppdrag om förstärkt säkerhetsarbete, regeringsbeslut 2020-10-14, dnr S2020/07612 (delvis).

trygga former för såväl intagna barn och unga som för den egna personalen.²

Kravet på samhällsskydd har ökat under senare år vilket påverkar hur verkställigheten bör utformas.

Flera straffskärpningar har skett på senare tid, vilket påverkar längden på många frihetsstraff, och därmed även ålderssammansättningen vid de särskilda ungdomshemmen.

När strafftiderna blir längre blir behovet av åtgärder för att minska skadeverkningar av frihetsberövandet allt viktigare.

Mot denna bakgrund finns det behov av förändringar i de frihetsberövande påföljderna för den aktuella åldersgruppen.

10.3 Alternativa lösningar

Utredningens bedömning: Den frihetsberövande påföljd som väljs ska vara anpassad för den aktuella åldersgruppen och ta hänsyn till att det är fråga om barn enligt barnkonventionens definition.

Det finns flera alternativa förändringar. Såväl sluten ungdomsvård som fängelse är möjliga alternativ.

Principen att unga personer endast i undantagsfall ska dömas till en frihetsberövande påföljd gör sig alltså gällande beträffande ungdomar under 18 år. Den utgångspunkten påverkas inte av utredningens ställningstaganden och utredningen har inte i uppdrag att föreslå förändringar i det avseendet.

De unga som kommer i fråga för en frihetsberövande påföljd har begått allvarliga brott eller har återfallit i allvarlig brottslighet. Det är alltså nödvändigt att ta hänsyn till sådana aspekter som kan öka graden av tvång och kontroll, inte minst brottsofferperspektiv och intresset av samhällsskydd. Intresset av samhällsskydd är påtagligt vid den typ av brottslighet som normalt leder till frihetsstraff för unga, inte minst de allvarliga våldsbrotten och sexualbrotten.

Eventuella skadeverkningar som uppstår till följd av frihetsberövandet måste lindras genom kompensatoriska åtgärder som motverkar skadeverkningarna. Sådana åtgärder kan t.ex. vara att anstalter eller

² Se t.ex. Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021–2022, Redovisning av regeringsuppdrag S2021/03345 och SiS hemställer till regeringen, Hemställer om översyn av vissa bestämmelser som styr SiS verksamhet, den 21 juni 2022, dnr 1.1.4-4201-2022.

avdelningar där barn och unga placeras under verkställigheten anpassas så att barnens behov och rättigheter kan tillgodoses. En annan sådan åtgärd kan vara att verkställigheten i större utsträckning innebär en successiv övergång från inlåsning till frihet och att den övergången sker under kontrollerade former och med ett kontinuerligt stöd från samhällets sida.

De utgångspunkter som gällde vid utformningen av slutna ungdomsvård var att verkställigheten skulle kunna ske under sådana former att risken för skadeverkningar skulle minimeras och att verkställigheten skulle kunna ordnas så att orsakerna till den unges kriminalitet skulle kunna angripas så effektivt som möjligt. Samtidigt menade man att det var angeläget att verkställigheten kunde utformas med beaktande av att frihetsberövandet är en straffrättslig reaktion på brott och att verkställigheten måste kunna ske under säkra och betryggande former. Vid överväganden om förändringar är de nämnda utgångspunkterna fortfarande giltiga. Påföljden bör alltså på samma sätt som för närvarande bygga på tankar om behandling och stöd till den unge i syfte att motverka att han eller hon återfaller i brott efter att straffet är avtjänat.

Utredningen anser att den lösning som bör väljas är en ordning där barn och unga mellan 15 och 17 år hålls avskilda från vuxna dömda och placeras på en anstalt eller ett särskilt ungdomshem som är väl anpassat för den åldersgruppen och som tar hänsyn till att det är fråga om barn enligt barnkonventionens definition. Dessa enheter bör utformas efter barnens behov av bl.a. trygghet, kontakt med familjen, skola och sysselsättning (se mer nedan i kapitel 11). Om den unge fyller 18 år under tiden som straffet avtjänas bör verkställighetsformen medge att ungdomen, om det är lämpligt, kan placeras om till en annan enhet. Vid placerings- och omplaceringsbeslut ska också hänsyn tas till att de intagna på den anstalt eller det ungdomshem där personen avtjänar sitt straff inte i alltför stor utsträckning överstiger 18 år. Verksställighetsregleringen bör alltså säkerställa att enheter där barn placeras reserveras för just barn så att dessa kan avtjäna straff under tryggast möjliga former.

Fyra alternativa lösningar bör övervägas vid prövningen av vilken eller vilka frihetsberövande påföljder som ska användas.

För det första kan påföljden slutna ungdomsvård behållas i huvudsak som den är utformad i dag men med vissa förändringar. För det andra kan slutna ungdomsvård utmönstras från påföljdssystemet och

barn och unga kan dömas till fängelse. För det tredje kan slutna ungdomsvård och fängelse kombineras för den nämnda åldersgruppen. För det fjärde kan en eller flera nya frihetsberövande påföljder tas fram i stället för slutna ungdomsvård eller fängelse. Sid 373(1124)

Inledningsvis kan konstateras att utredningen inte anser att några nya frihetsberövande påföljder ska införas. En sådan åtgärd framstår inte som motiverad. Det är svårt att se hur en sådan påföljd skulle skilja sig från de befintliga alternativen, fängelse och slutna ungdomsvård, och uppdraget avser inte att söka nya alternativa huvudmän. Påföljdssystemet är redan komplext och regelverket som omgärdar var och en av påföljderna i systemet är omfattande. Att skapa en helt ny påföljd skulle därmed vara en onödigt komplicerad uppgift. I dagsläget kan både slutna ungdomsvård och fängelse användas när barn och unga ska dömas för brott. Att skapa ytterligare en ny påföljd förefaller således inte lämpligt. Det är en given utgångspunkt att påföljden slutna ungdomsvård ska verkställas av SiS och att fängelsestraff verkställs av Kriminalvården. Nästa fråga blir då om slutna ungdomsvård, fängelse, eller en kombination av de två påföljderna ska väljas.

En anledning till att behålla slutna ungdomsvård som påföljd är att slutna ungdomsvård har funnits i påföljdssystemet under lång tid. Det går därmed att analysera styrkor och brister i det regelverk som finns för påföljden och utifrån analysen föreslå förändringar om behov finns.

Det bör också påtalas att majoriteten av de barn och unga som intervjuades vid de särskilda ungdomshemmen uppgav att de trivdes bra. Många påtalade att skolan är bra.

En annan aspekt som man inte kan bortse från är att SiS har en etablerad verksamhet som på senare tid har utvecklats på flera sätt bl.a. i fråga om skolverksamheten vid de särskilda ungdomshemmen. Den skola som SiS bedriver har utvecklats och förefaller ge goda resultat för de barn och unga som deltar i undervisningen. Att skolan fungerar väl måste betraktas som en framgångsfaktor av flera skäl. Godkända skolresultat är viktigt för att barnet eller den unge ska lyckas etablera sig i samhället efter att straffet har avtjänats. Det kan också bidra till att skapa en självkänsla som är viktig för den unge. I det återfallsförebyggande arbetet torde skolan alltså utgöra en viktig del. Godkända skolresultat är också viktiga för ungdomens möjlighet att etablera sig i samhället.

Nämnda förhållanden talar i någon mån för att slutna ungdomsvård behålls som påföljd och att eventuella behov av förändringar genomförs i den befintliga lagstiftning som omgärdar påföljden. Sid 374(1124)

Mot att behålla slutna ungdomsvård ska ställas alternativet att barn och unga ska dömas till fängelse om en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas. Kriminalvården är den myndighet som främst ansvarar för verkställighet av påföljder, såväl fängelsestraff som påföljder i frihet. Kriminalvården har ett väl utvecklat regelverk och lång erfarenhet av att verkställa frihetsstraff under säkra former. Fängelselagens regelverk och den verksamhet som Kriminalvården bedriver vid myndighetens anstalter är emellertid inte anpassad för att barn ska vistas där och ta del av det verkställighetsinnehåll som erbjuds. Om barn och unga ska dömas till fängelse måste verkställigheten anpassas så att barnens särskilda rättigheter och behov kan tillgodoses.

Kriminalvården har en omfattande organisation och myndigheten är van vid att hantera och anpassa verksamheten till nya situationer. Så skedde t.ex. i samband med att Kriminalvården fick ansvar för att verkställa ungdomsövervakning. Kriminalvården har dessutom erfarenhet av att hantera barn under 18 år inom ramen för myndighetens häktesverksamhet. Att bedriva en verksamhet med barnperspektiv är alltså inte främmande för Kriminalvården. Enligt utredningens bedömning har Kriminalvården förutsättningar att utforma en verkställighet som är anpassad för barn. Det är dock förknippat med initiala kostnader för Kriminalvården att ta fram en verkställighetsform som lämpar sig för barn och unga. Något som talar för att ta bort slutna ungdomsvård och i stället döma även barn och unga till fängelse är att det då skapas en ökad flexibilitet i systemet. De avdelningar som är särskilt anpassade för barn kan då i huvudsak reserveras för just barn.

Inom ramen för en verkställighet i anstalt torde det också finnas större möjligheter att placera den dömda med beaktande av den dömdes ålder och utveckling. En person som är sjutton år när han eller hon börjar avtjäna ett längre straff kan inleda sin tid i anstalt på en särskild enhet anpassad för barn. Efter att den unge fyllt 18 år kan han eller hon placeras på en annan avdelning om det inte bedöms som lämpligare att den intagne ska vara kvar på ungdomsavdelningen. Så kan vara fallet t.ex. när det endast återstår en kortare del av straffet när den intagne blir myndig, den intagne deltar i en behandling som bör avslutas innan han eller hon placeras vid en annan avdelning eller den intagne har en sådan mognadsgrad att det bedöms som bäst för

den unge att han eller hon är kvar vid ungdomsavdelningen (samt tidigt som det inte bedöms som en påtaglig nackdel för andra placerade barn att den som är myndig är kvar på avdelningen). ^{Sid 375(1124)}

De nu nämnda förhållandena talar för att fängelse bör väljas som frihetsberövande påföljd för barn när en sådan påföljd inte kan undvikas.

Sammantaget kan konstateras att såväl sluten ungdomsvård som fängelse är möjliga lösningar. Frågan är då vilken påföljd som bör väljas.

10.4 Omvärldsfaktorer som påverkar ställningstagandet

10.4.1 Längre strafftider

Utredningens bedömning: De strafftider som döms ut, särskilt för de äldre lagöverträdarna i åldersspannet 15–17 år, kommer att bli längre.

Det finns flera skäl att tro att strafftiderna kommer att bli längre för unga lagöverträdare. En anledning är de generella straffskärpningar som har skett på senare tid. Ett annat skäl är att införandet av påföljden ungdomsövervakning enligt utredningens bedömning i viss mån kommer att förändra tillämpningsområdet för de frihetsberövande påföljderna. Vidare finns det en politisk samsyn om behovet av en strängare kriminalpolitik. Denna samsyn kan åtminstone delvis förklaras av våldsammare brottslighet främst i särskilt utsatta områden runt om i landet, storstäder liksom mindre centralorter. Att strafftiderna generellt ökar innebär dock inte att korta frihetsstraff kommer att försvinna.

Om man ser till de brott som år 2020 ledde till att sluten ungdomsvård dömdes ut avsåg flertalet domar allvarliga brott, såsom mord, dråp, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt, rån och grovt narkotikabrott. Den utdömda strafftiden varierade mellan tre månader och fyra år. Den genomsnittligt utdömda strafftiden var tolv månader. Statistiken visar att de genomsnittliga strafftiderna för sluten ungdomsvård har ökat och det finns anledning att tro att den ökningen kommer att fortsätta (se avsnitt 6.3.1).

Det är svårt att närmare uttala sig om hur mycket strafftiderna kommer att öka. En faktor som påverkar detta är den s.k. ungdomsreduk-

tionen som innebär att straffskärpningar får större ^{Sid 376(1124)} genomslag ju närmre 18 år den person som står åtalad för brott är (se avsnitt 3.3). Som tidigare nämnts gäller som utgångspunkt att strafftiden – i förhållande till straffvärdet – reduceras till en femtedel för en person som var 15 år vid tiden för brottet, en fjärdedel för en 16-åring och en tredjedel för en 17-åring. Straffskärpningar får genomslag på motsvarande sätt beroende på den dömdes ålder vid brottstillfället. Det här betyder alltså att en 15-åring kan dömas till 8 månaders sluten ungdomsvård för brottslighet som för en vuxen hade lett till 5 års fängelse.

För närvarande pågår ett arbete som syftar till att ge den unges ålder minskad betydelse vid straffmätningen.³ Om ungdomsreduktionen tas bort eller begränsas för omyndiga leder det självfallet till ökade strafftider för den åldersgrupp som är aktuell här.

Sammantaget är det utredningens bedömning att strafftiderna för den aktuella åldersgruppen framöver kommer att öka och att ökningen kommer att vara påtaglig.

Av utredningens direktiv följer att det är av särskilt intresse att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen inte blir alltför vid. SiS behandlar, inom ramen för LVU, barn i åldern mellan 8 och 20 år.⁴ Påföljden sluten ungdomsvård har också utformats för att begränsas till en viss ålderskategori.⁵ Verkställigheten av straffrättsliga påföljder inom SiS verksamhet är primärt inriktad på personer i samma ålder, dvs. personer som inte är äldre än drygt 20 år. Personer som är äldre bör således inte avtjäna straff i SiS verksamhet. Av samma skäl som det hittills inte ansetts lämpligt att placera barn på anstalter avsedda för vuxna har det inte heller ansetts lämpligt att unga vuxna placeras på särskilda ungdomshem där barn vistas. När strafftiderna blir längre är det en självklar konsekvens att åldersstrukturen riskerar att bli alltför utsträckt. De straffskärpningar som har skett och som planeras talar alltså mot att sluten ungdomsvård behålls som påföljd för den aktuella gruppen.

³ Se dir. 2023:112.

⁴ Se SiS i korthet 2022 s. 6.

⁵ Prop. 1997/98:96 s. 157.

10.4.2 Införandet av ungdomsövervakning

Sid 377(1124)

Utredningens bedömning: Införandet av ungdomsövervakning leder till att det kommer att bli mer ovanligt med korta strafftider vid frihetsberövande påföljder för unga, särskilt för de yngsta straffmyndiga lagöverträdarna.

Genom ansvaret för ungdomsövervakning har Kriminalvården fått goda förutsättningar för att bygga upp en strukturerad övergång mellan verkställighet på institution och i frihet för unga.

Ytterligare en omständighet som påverkar ställningstagandet är införandet av påföljden ungdomsövervakning. Påföljden, som infördes den 1 januari 2021, ska kunna väljas när ungdomsvård eller ungdomstjänst inte bedöms vara tillräckligt ingripande samtidigt som det inte finns tillräckliga skäl för sluten ungdomsvård. Syftet med införandet av ungdomsövervakning är att åstadkomma en ordning som gör det möjligt för domstolen att vid allvarlig brottslighet och i graverande återfallssituationer välja ett påföljdsalternativ som är lämpligt och trovärdigt både i fråga om innehåll och ingripandegrad.

Kriminalvården ansvarar för verkställigheten av ungdomsövervakning. Ungdomsövervakningen innebär att Kriminalvården har byggt upp en rikstäckande verksamhet för att arbeta med kriminalvård i frihet för unga. Påföljden innebär en kunskapsuppbyggnad inom Kriminalvården när det gäller stöd och kontroll av unga som avtjänar straff i frihet. Det faktum att Kriminalvården har det ansvaret talar för att Kriminalvården också ges ansvar för att verkställa frihetsberövande påföljder för unga. Regeringen har gett en utredare i uppdrag att överväga om påföljden ungdomsövervakning ska kunna användas i fler fall än i dag och att föreslå en ny påföljd – utvidgad ungdomsövervakning – som är mer ingripande.⁶

Ungdomsövervakning kan ersätta ett frihetsberövande i vissa fall

Det följer av förarbetena till lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning att det normalt borde bli aktuellt att överväga ungdomsövervakning som påföljd när det är fråga om brottslighet med

⁶ Se dir. 2023:112.

ett straffmättningsvärde som överstiger sex månader men inte uppgår till mer än ett år. Den aktuella brottslighetens art ska också beaktas.⁷

I samband med att ungdomsövervakning infördes gjordes uppskattningen att cirka 250 ungdomar skulle komma att dömas till påföljden varje år. Den uppföljning som Kriminalvården gjorde i början av 2022 visade att betydligt färre, endast 66 ungdomar, hade dömts till ungdomsövervakning under det första året. Under 2022 dömdes 88 unga till ungdomsövervakning.⁸ Rån var det vanligast förekommande brottet i domar där påföljden valts. I övrigt förekom även t.ex. våldtäkt, grov misshandel, försök till grovt vapenbrott och narkotikabrott bland de brott som hade lett till ungdomsövervakning.⁹ Högsta domstolen har dömt en pojke till ungdomsövervakning för bl.a. våldtäkt mot barn. Straffmättningsvärdet bedömdes med hänsyn till den tilltalades ålder (16 år vid gärningstillfället) motsvara cirka sju månaders fängelse.¹⁰

Uppföljningen tyder på att påföljden ungdomsövervakning inte har fått fullt genomslag i rättstillämpningen ännu. I och med att särskilt stor restriktivitet ska råda vid val av frihetsberövande påföljd för barn, finns det anledning att tro att fler kommer att dömas till ungdomsövervakning framöver. Flera av dem som för närvarande döms till en kortare tids slutna ungdomsvård bör kunna komma i fråga för ungdomsövervakning. Utrymmet att välja en annan påföljd än en frihetsberövande sådan blir dessutom större ju yngre den som döms är.¹¹

De förarbetsuttalanden som redovisades ovan innebär att en 15-åring skulle kunna få ungdomsövervakning för ett brott som för en vuxen lagöverträdare hade lett till ett fängelsestraff i drygt fem år. Det är då fråga om mycket allvarlig brottslighet. Det leder oss till slutsatsen att färre av de allra yngsta straffmyndiga lagöverträdarna kommer att dömas till frihetsberövande påföljder när reformen om ungdomsövervakning har slagit igenom fullt ut. Med hänsyn till uppgifter, bl.a. från Polisen, om att allt yngre barn begår allvarliga brott måste bedömningen dock sägas vara osäker.

⁷ Prop. 2019/20:118 s. 42 f. och 130.

⁸ Kriminalvårdens rapport Två år med ungdomsövervakning, 2023-04-12, dnr 2019-19240, s. 17.

⁹ Kriminalvårdens rapport Två år med ungdomsövervakning, 2023-04-12, dnr 2019-19240, s. 18.

¹⁰ Se "Ungdomsvård eller ungdomsövervakning" NJA 2022 s. 1071.

¹¹ Se Kriminalvårdens rapport Två år med ungdomsövervakning, 2023-04-12, dnr 2019-19240.

Ungdomsövervakning lägger grunden för en verkställighet i frihet som en del av frihetsstraffet Sid 379(1124)

Utredningen gör bedömningen att det är till barnens bästa att det säkerställs att alla får en strukturerad utslussning och att eftervården i frihet görs till en obligatorisk del av straffet på samma sätt som villkorlig frigivning vid fängelsestraff. Att barn och unga kan ges möjlighet till stöd i frihet i den miljö där han eller hon ska vistas efter att straffet är till fullo verkställt är enligt utredningens bedömning av vikt för att motverka återfall i brott. Det finns fördelar för den enskilde om det är samma myndighet som ansvarar för den låsta delen av verkställigheten som för den del som avtjänas i frihet. Det skapar kontinuitet och skapar de bästa förutsättningarna för att de erfarenheter som vunnits under den inlåsta delen av verkställigheten kan tas tillvara när tiden i frihet planeras och verkställs.

Genom införandet av ungdomsövervakning har Kriminalvården upparbetat en struktur för att arbeta med unga lagöverträdare i den nu aktuella åldersgruppen i frihet. Myndigheten har dessutom utvecklat samarbetet med socialtjänsten och utbildat särskilda koordinators som ska utgöra stöd för de unga under verkställigheten. Erfarenheterna av påföljden är goda, enligt de bedömningar som hittills kan göras. Detta innebär att Kriminalvården har goda förutsättningar att erbjuda villkorlig frigivning som möter barn och ungas särskilda behov om fängelse i stället skulle väljas som påföljd.

10.5 Övergången mellan verkställighet på institution och i frihet

Utredningens bedömning: En frihetsberövande påföljd för barn bör innehålla en obligatorisk och strukturerad övergång mellan verkställighet på institution och frihet. Kriminalvården har de bästa förutsättningarna att åstadkomma en sådan övergång med stöd och kontroll i frihet.

Den 1 augusti 2011 trädde det i kraft nya bestämmelser i LSU som gav SiS en större och delvis annorlunda roll vid utslussning av unga som dömts till sluten ungdomsvård. Bestämmelserna syftade till att

förbättra verkställigheten och öka möjligheterna till successiv utslussning under kontrollerade former.

I förarbetena konstaterades att det var väl känt att övergången mellan institution och frihet är en kritisk tidpunkt då risken för återfall är hög. Vidare anfördes det att ett väl fungerande samarbete mellan SiS och socialtjänsten under hela verkställighetstiden var en viktig förutsättning för att de åtgärder som inleddes under verkställigheten också följdes av insatser efter frigivningen. Den största utmaningen när verkställigheten utformades var att finna de rätta formerna för samarbetet mellan SiS och socialtjänsten. Samarbetet ansågs viktigt för att säkerställa att den dömde fick en strukturerat utslussning från institutionen. Genom en sådan övergång skulle den dömdes anpassning till samhället kunna främjas.¹²

Vid verkställigheten av frihetsstraff måste ambitionen, bl.a. med hänsyn till syftet med påföljden, vara att i möjligaste mån motverka skadeverkningarna av frihetsberövandet, ge den dömde stöd och behandling och att främja att den dömde kan leva ett liv utan kriminalitet efter frigivningen. Övergången från placering i anstalt eller institution till frihet behöver ske successivt och på ett sådant sätt som stöder barnet eller den unge att möta livet i frihet.

Det är viktigt att barn och unga får stöd vid verkställighet i frihet och att det ges möjligheter till kontroll för att kunna ingripa på ett tidigt stadium vid en ogynnsam utveckling. De positiva erfarenheter som Kriminalvården har av arbetet med en särskilt utsedd koordinator för dem som genomgår ungdomsövervakning talar för en sådan slutsats.¹³ Utredningen bedömer att det är bäst för både barn och unga att övergången mellan inlåsning och ett liv i frihet sker med stöd och kontroll från samhällets sida.

Det finns i dag vissa brister i det stöd som erbjuds unga efter att de frigetts från sluten ungdomsvård. Socialtjänsten har svårt att kontrollera att den unge tar emot t.ex. vård som erbjuds i frihet och har inte heller någon möjlighet att enligt gällande regelverk reagera mot eventuell misskötsamhet.

Det är inte heller rimligt att förvänta sig att socialtjänsten, med de utgångspunkter för verksamheten som gäller och de åtgärder som står till buds, vid frigivning fullt ut ska kunna möta de ungas behov vid utslussning och eftervård. Socialtjänsten saknar möjlighet att kon-

¹² Prop. 2010/11:107 s. 14 f.

¹³ Se Kriminalvårdens rapport Två år med ungdomsövervakning, 2023-04-12, dnr 2019-19240.

trollera ungdomarna och att tillgodose behovet av samhällsskydd som finns om de unga skulle verkställa straff i frihet. Det finns dessutom en stor variation mellan de insatser som sätts in för unga dömda i olika kommuner. Insatserna är i vissa fall otillräckliga eller kan till och med utebli helt, vilket kan bero på att den ungdom saken gäller inte önskar kontakt med socialtjänsten, men också på att socialtjänsten saknar möjligheter att möta den unges behov. I de fall den unge har hunnit fylla 18 år när han eller hon ska frigges är dessutom socialtjänstens roll mindre framträdande än när barn under 18 år frigges. Vid intervjuerna med barn och unga som avtjänar sluten ungdomsvård framkom att få av dem förväntade sig någon direkt eftervård med stöd av socialtjänsten (se avsnitt 6.5.5 ovan). Bland annat med hänsyn till att Kriminalvården ansvarar för ungdomsövervakning i hela landet är det inte heller rimligt att bygga upp en rikstäckande verksam för stöd och kontroll i frihet under SiS ansvar.

Inom ramen för ett utdömt fängelsestraff finns ett system för villkorlig frigivning som efter anpassning kan erbjudas även barn. En strukturerad övergång från institution till frihet med möjlighet att avtjäna en del av påföljden i frihet med stöd och kontroll är av betydelse för att främja en återanpassning i samhället (se avsnitt 8.4 ovan).

Kriminalvården har en rikstäckande frivårdsverksamhet och lång erfarenhet av att arbeta med stöd och kontroll av dömda som verkställer straff i frihet. Detta tillsammans med de erfarenheter som har byggts upp genom ungdomsövervakningen gör att Kriminalvården har bättre förutsättningar att ansvara för en övergång från frihetsberövande till verkställighet i frihet med stöd och kontroll.

Oavsett om SiS eller Kriminalvården har huvudansvaret för verkställigheten har socialtjänsten en viktig roll för att motverka barns återfall i brott. Socialtjänsten bör ha kontakt med barnet och dennes familj under verkställigheten och aktivt samverka med den som verkställer påföljden. Den utgångspunkten bör inte förändras. Inte minst erfarenheterna av påföljden ungdomsövervakning tyder på att det finns förutsättningar för en väl fungerande samverkan mellan socialtjänsten och Kriminalvården när det gäller unga dömda.

10.6 Samhällsskydd, renodling och flexibilitet Sid 382(1124)

10.6.1 Samhällsskydd

Utredningens bedömning: Behovet av samhällsskydd talar för att Kriminalvården anförtros uppgiften att verkställa frihetsberövande påföljder för unga.

Det finns ingen allmängiltig definition av begreppet samhällsskydd och det används därför med olika betydelser. I det här sammanhanget avses i första hand verksamhetens förutsättningar att hindra rymningar och stå emot fritagningar samt skapa förutsättningar för att skydda såväl intagna som personal mot hot och våld. Det är självfallet en svår och komplex uppgift att ta om hand de unga personer som begår allvarliga brott. Förutom den utmaning som det innebär att arbeta med återfallsförebyggande insatser är det också nödvändigt att söka motverka fritagningar och rymningar samt risken för våld, såväl mellan intagna och som våldsutövning riktad mot personal.

SiS har mött utmaningar när det gäller att tillgodose behovet av samhällsskydd och myndigheten har också påbörjat ett omfattande säkerhetsprojekt och efterfrågat lagändringar för att skapa möjligheter att förbättra säkerheten vid ungdomshemmen och motverka avvikelser. Resultatet av förändringarna synes bli att de särskilda ungdomshem där dömda vistas alltmer liknar fängelsemiljöer. Trots detta kvarstår utmaningar när det gäller att tillgodose behovet av trygghet och samhällsskydd. Det framgår inte minst av iakttagelser och påpekanden som IVO har gjort beträffande SiS verksamhet.¹⁴ Av rapporterna följer bl.a. att det förekommer våld och hot mellan de unga som personalen har svårt att hantera. Det förekommer även att intagna vårdas i enskildhet för att skyddas från att utsättas för våld från andra intagna samt att personal har uttryckt risk för mycket allvarligt våld och överhängande risk för skador, särskilt under sommaren då ordinarie personal har semester och att någon personal t.o.m. har uttryckt rädsla för att någon kommer bli dödad.¹⁵

För verkställighet av fängelse finns ett omfattande regelverk och Kriminalvården har erfarenhet av att hantera klienter med skiftande

¹⁴ Se t.ex. Tillsyn av SiS särskilda ungdomshem 2021–2022, Redovisning av regeringsuppdrag S2021/03345IVO, IVO beslut 2022-07-01, dnr 3.2.2-09955/2022-19 och IVO beslut 2020-05-29, dnr 8.4.2-27989/2019-13.

¹⁵ IVO, beslut 2022-07-01, dnr 3.2.2-09955/2022-19, s. 2 f.

behov av stöd och kontroll. Det innebär att fängelsepåföljden har en grundstruktur som gör det möjligt att skapa en verkställighet som tillgodoser kravet på trygghet, såväl för de intagna och personal som för brottsoffer och samhället i övrigt. För verkställighet av sluten ungdomsvård finns det inte ett lika gediget regelverk, vilket i grunden beror på att sluten ungdomsvård har utvecklats utifrån ett vårdperspektiv snarare än ett straffverkställighetsperspektiv (se kapitel 12 nedan). Det innebär att SiS inte har samma förutsättningar som Kriminalvården att utveckla verksamheten utifrån kravet på trygghet och samhällsskydd.

Det sagda utesluter självfallet inte att det även inom Kriminalvården finns problem när det gäller att tillgodose samhällsskyddsaspekter och tryggheten för de intagna. Vid en jämförelse måste dock Kriminalvården sammantaget anses bättre rustat för att möta sådana utmaningar. Att Kriminalvården, så som expertmyndighet i fråga om att verkställa påföljder, får ansvaret för den här gruppen av lagöverträdare förefaller utifrån behovet av samhällsskydd som det bästa alternativet.

10.6.2 Renodling

Utredningens bedömning: Om Kriminalvården tar över ansvaret för att verkställa frihetsberövande påföljder för barn och unga innebär det att SiS verksamhet kan renodlas till att enbart avse vård.

Det behov av samhällsskydd som framträder vid verkställighet av påföljden sluten ungdomsvård är inte lika tydligt när det gäller gruppen barn och unga som vårdas enligt LVU även om många barn som tvångsvårdas gör det på grund av att han eller hon utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom brottslig verksamhet (jfr 3 § LVU). Det beror framför allt på att det är helt olika utgångspunkter och principer som är styrande för vården enligt LVU och utdömande av straffet sluten ungdomsvård. Det finns en risk för att kraven på ökad säkerhet för unga dömda kan få en negativ påverkan på den vård som erbjuds de barn och unga som omhändertagits enligt LVU. Det finns faktorer som talar för att blandningen av målgrupper på ungdomshemmen, den säkerhetspräglade fysiska vårdmiljön och tillgången

till särskilda befogenheter hos personalen kan vara ett hinder för vård och behandling som inte innehåller några inslag av straff.¹⁶

För SiS del skulle en förändring som innebär att Kriminalvården tar över ansvaret för de dömda leda till att SiS verksamhet kan renodlas till att avse vård. En utveckling i den riktningen vore bäst både för den grupp av barn och unga som är i behov av vård och för de som vårdas vid SiS ungdomshem enligt LVU. SiS har under en längre tid, i vart fall sedan oktober 2022, haft kö till LVU-vården. Det innebär att myndigheten inte har kunnat bevilja plats till ungdomar i akut behov av vård trots att sådan plats ska kunna erbjudas omedelbart. Platsbristen har berott bl.a. på svårighet att anställa personal och lokalbrist.¹⁷ Även om SiS inte längre ska ansvara för att verkställa slutna ungdomsvård förefaller myndigheten ha behov av såväl de lokaler som den personal som för närvarande används för verkställighet av slutna ungdomsvård.

En förändring som innebär att barn och unga som tvångsvårdas tas omhand av en myndighet med ett tydligt vårduppdrag medan barn och unga som döms för allvarliga brott tas om hand av en annan myndighet med det huvudsakliga uppdraget att verkställa straff innebär på ett principiellt plan en renodling som kan vara fördelaktig. Det skulle kunna innebära att SiS kan fokusera på att utveckla verksamheten från ett vårdperspektiv. Det skulle också göra systemet mer tydligt, inte minst för den unge.

10.6.3 Flexibilitet

Utredningens bedömning: Kriminalvården kan tillgodose behovet av flexibilitet under verkställigheten.

Den aktuella gruppen unga lagöverträdare är inte homogen. Det kommer att finnas unga som påbörjar verkställigheten innan 18 års ålder men som, om strafftiden är lång, hinner bli betydligt äldre innan frigivningen aktualiseras. Det finns därför skäl att söka en lösning som ger utrymme för flexibilitet. Det bör alltså finnas möjlighet för den

¹⁶ Nollbeck, Kajsa, Confinement and Caring, On sociomaterial practices in secured institutions for youths, avhandling vid Sahlgrenska akademien, Göteborgs universitet, 2022.

¹⁷ Se t.ex. *Lång kö till ungas tvångsvård – nu ska myndigheten granskas*, artikel i Göteborgs-Posten den 21 juli 2022 samt *Tonåring misstänkt för kontraktsmord – plats saknades inom tvångsvården*, artikel SVT Nyheter (<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/tonaring-misstankt-for-kontraktsmord-plats-saknades-inom-tvangsvard>; 2022-07-03).

som inleder verkställighet i en form som är anpassad för personer under 18 år att övergå till verkställighet i annan form. Detta för att undvika att betydligt äldre personer verkställer straff tillsammans med barn. Sid 385(1124)

Frågan är då om den bästa lösningen vore att barn och unga börjar avtjäna en frihetsberövande påföljd som sluten ungdomsvård inom SiS verksamhet och att det införs en möjlighet att flytta över en intagen till Kriminalvården efter att han eller hon har fyllt 18 år. En sådan lösning leder dock till flera problem. Den skulle vara opraktisk och också leda till en bristande förutsebarhet och tydlighet. För den unge skulle det innebära en osäkerhet om hur straffverkställigheten kommer att se ut. Det kan också vara negativt för den unge att behöva förflyttas till en helt ny form av institution under pågående verkställighet och en sådan förflyttning kan också riskera att leda till oönskade avbrott i skolgång och pågående behandlingsinsatser. För den unge skulle det också kunna framstå som ett straff i straffet att behöva övergå från ett särskilt ungdomshem till en anstalt. Sammantaget anser utredningen att de nämnda nackdelarna innebär att förslaget inte skulle innebära någon bra lösning för barnen.

Ett annat problem med en sådan lösning är frågan om vem som ska fatta beslut om en övergång från den ena myndighetens verksamhet till den andras och i vilka fall en övergång från sluten ungdomsvård till fängelse ska ske. Det förefaller inte lämpligt att låta den ena myndigheten självständigt fatta beslut i en fråga som påverkar båda myndigheternas verksamheter och ett krav på enighet mellan myndigheterna kan leda till låsningar vid beslutsfattandet, vilket i slutändan kan påverka den unge negativt.

Om påföljden i stället ska undanröjas måste talan föras i domstol och en ny påföljd ska dömas ut. Eftersom olika strafftider, med hänsyn till skillnaderna beträffande villkorlig frigivning, kommer att dömas ut leder en sådan påföljdsomvandling till betydande problem. Komlicerade frågor om straffmätning skulle uppkomma. Kravet på förutsebarhet skulle då inte heller kunna tillgodoses. Sammantaget förefaller det inte lämpligt att bygga in en sådan komplicerad lösning i påföljdssystemet.

Vid verkställighet i anstalt kan en flexibilitet uppnås genom myndighetens placeringsbeslut.

Av de överväganden som har redovisats ovan följer att behoven av samhällsskydd, renodling och flexibilitet talar för att fängelse bör

väljas som påföljd för barn. Verkställigheten av fängelsestraffet måste dock anpassas så att de behov som barn har kan tillgodoses fullt ut. ^{Sid 386(1124)}

10.7 Slutsatserna är att fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd även för barn och unga och att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten

Utredningens förslag: I de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas för barn ska påföljden bestämmas till fängelse. Påföljden sluten ungdomsvård tas bort.

Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten.

Mot bakgrund av de omständigheter som redovisats ovan är det utredningens bedömning att sluten ungdomsvård bör utmönstras ur påföljdssystemet. För den nu aktuella åldersgruppen ska fängelse i stället vara det alternativ som kan komma i fråga om en frihetsberövande påföljd för barn inte kan undvikas. Kriminalvården bör svara för verkställigheten. Påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur lagstiftningen och det innebär bl.a. att det inte längre ska anges i 30 kap. 5 § andra stycket brottsbalken att rätten i första hand ska bestämma påföljden till sluten ungdomsvård i stället för fängelse om det finns förutsättningar för att döma till frihetsberövande påföljd.

En konsekvens av förslaget är att strafftiderna som döms ut för barn och unga kommer att bli längre. Det beror på att det vid införandet av sluten ungdomsvård bestämdes att strafftiden skulle bestämmas med utgångspunkt i att villkorlig frigivning inte var en del av strafftiden. Det har inneburit att det straff som rätten vid straffmätningen har kommit fram till i ett enskilt fall har reducerats med en tredjedel för att kompensera för den uteblivna villkorliga frigivningen. När barn och unga nu kommer att dömas till fängelse omfattas de av systemet för villkorlig frigivning och det finns därför inte längre skäl att göra en sådan reduktion vid straffmätningen. Utgångspunkten för förslagen är dock att tiden för frihetsberövandet inte kommer att bli längre, vilket bl.a. säkerställs genom att det ska krävas synnerliga skäl för att skjuta upp villkorlig frigivning för barn (se avsnitt 11.2.4 nedan).

Av stor betydelse för utredningens slutsats har varit förändringar^{Sid 387(1124)} i fråga om skärpta straff, införandet av ungdomsövervakning med Kriminalvården som huvudman, behovet av samhällsskydd, renodling och flexibilitet liksom behovet av stöd och kontroll vid verkställighet efter villkorlig frigivning.

Det har dock inte varit något enkelt ställningstagande och utredningen har i stor utsträckning diskuterat olika alternativa lösningar och vad som är det bästa alternativet.

I det här sammanhanget bör även nämnas att många förändringar har gjorts och ytterligare förändringar har aviserats under utredningstiden.¹⁸ Med en sådan förändringstakt påverkas förutsättningarna för uppdraget under utredningens gång. Regeringen har den 6 juli 2023 beslutat att tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå skärpta regler för unga lagöverträdare.¹⁹ I uppdraget ingår att utredaren ska överväga och, om lämpligt, lämna förslag på en sänkning av straffmyndighetsåldern. Om straffmyndighetsåldern sänks kan det finnas goda skäl för att behålla påföljden sluten ungdomsvård för den ålderskategorin, om avsikten är att även dessa unga ska dömas till frihetsberövande påföljder. Eftersom så unga barn inte har omfattats av de analyser som utredningen har gjort här kan det finnas behov av ytterligare analyser om frihetsberövande påföljder för barn om straffmyndighetsåldern sänks.

De gällande reglerna om villkorlig frigivning från fängelse har haft betydelse i valet mellan sluten ungdomsvård och fängelse. När det gäller den frågan gav regeringen den 1 juni 2023 en utredare i uppdrag att lämna förslag på en skärpt reglering som innebär att villkorlig frigivning som huvudregel inte ska beviljas, annat än om det finns särskilda skäl, och att villkorlig frigivning kan ske tidigast efter tre fjärdedelar av strafftiden.²⁰ Om reglerna ändras så att villkorlig frigivning inte ska utgöra en del av fängelsepåföljden minskar skälen för att föra över de unga lagöverträdarna till Kriminalvården.

Kriminalvården är inte en myndighet med ett vårduppdrag, så som SiS är. Det innebär att delvis andra tillsynsorgan kommer att utöva tillsyn över den verksamhet som i framtiden har det huvudsakliga ansvaret för barn som frihetsberövas. Över Kriminalvårdens verksamhet utövas emellertid en omfattande tillsyn av t.ex. JO, OPCAT-enheten hos JO

¹⁸ Se t.ex. Tidöavtalet – Överenskommelse för Sverige, politisk uppgörelse den 14 oktober 2022.

¹⁹ Skärpta regler för unga lagöverträdare, dir. 2023:112.

²⁰ Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett förstärkt samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (Ju 2022:10), dir. 2023:74.

(med ett särskilt uppdrag som Nationellt Besöksorgan, NBM), Övriga ombudsmän (Diskrimineringsombudsmannen m.fl.), JK, Europarådets kommitté mot tortyr (CPT; en kommitté inom Europarådet som verkar förebyggande till skydd för frihetsberövade personer och som regelbundet genomför besök i medlemsländerna), FN:s kommitté mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling (CAT). Vidare bedriver IVO tillsyn över den hälso- och sjukvård som Kriminalvården tillhandahåller. Utredningen gör bedömningen att de nu nämnda tillsynsorganen utgör en tillräcklig garant för att barn som frihetsberövas behandlas i enlighet med gällande lagstiftning och med barnets bästa i fokus.

Nedan redovisas några ytterligare aspekter som har diskuterats.

10.7.1 Forskningsstöd

Den mest angelägna uppgiften under verkställighet av en frihetsberövande påföljd är arbete som syftar till att den dömda inte ska återfalla i brott efter avtjänat straff. Det behandlingsprogram som används i brottspreventivt syfte inom både SiS och Kriminalvårdens verksamheter är baserade på den forskning som finns tillgänglig. Med det sagt har utredningen eftersökt forskningsstöd som kan ge en indikation på att ett visst straff, en särskild verkställighetsform, någon viss behandlingsform eller liknande ger bättre förutsättningar än andra för att minska risken för återfall i brott. Slutsatsen är att det inte finns någon sådan forskningsbaserad evidens för att ett visst straff eller en viss verkställighetsform ger bättre resultat än andra. Däremot finns det stöd för att säga att vissa behandlingsmetoder kan minska risken för återfall i viss mån. Att fler generellt återfaller i brott efter sluten ungdomsvård än efter avtjänat fängelsestraff kan dock snarare antas bero på andra omständigheter än att verkställighetsinnehållet i sluten ungdomsvård i sig är annorlunda än i fängelse. Det finns alltså inget stöd för att sluten ungdomsvård som verkställighetsform skulle vara sämre än fängelse eller vice versa. I och med att samma behandlingsinnehåll kan erbjudas vid verkställighet av både sluten ungdomsvård och fängelse går det inte att dra några slutsatser om vad som är bäst för barnen utifrån nu nämnda utgångspunkter.

10.7.2 Begreppet fängelse

Sid 389(1124)

Ordet fängelse är ett begrepp som är förknippat med negativa associationer, inte minst i fråga om barn i fängelse. Det för tankarna till hårda anstaltsmiljöer och stigmatisering och leder till föreställningar om anstalter där barn verkställer straff tillsammans med vuxna lagöverträdare. Barnkonventionen ger också uttryck för att barn inte får placeras med vuxna och FN har i en rapport om barns psykiska hälsa gett uttryck för att kriminalvårdsanstalter som sådana är modellerade för vuxna intagna och att detta även gäller när skilda enheter upprättas för barn. Förutom att inskränka barnets fysiska frihet menar rapportören bland annat att kriminalvårdsanstalter har en negativ inverkan på barnets psykiska välbefinnande. Vissa menar också att det finns barn som ser det som en "fjäder i hatten" att placeras i fängelse, ett tecken på att man är etablerad i kriminella miljöer.

Det avgörande vid utformningen av förslagen har emellertid varit övertygelsen om att det är innehållet i verkställigheten, utformningen av miljön där de unga ska vistas och personalens kompetens att möta ungas särskilda behov som är av störst betydelse och att benämningen på frihetsberövandet i praktiken har en mindre betydelse för den unges fortsatta utveckling. Ett sådan synsätt ligger i linje med det rådande kunskapsläget och har också kommit till uttryck i internationella människorättsstandarder, där man bl.a. huvudsakligen talar om villkoren för och förhållandena under den frihetsberövade påföljden, snarare än vilken rubricering verkställigheten får.

Utredningens förslag bygger på att barnen ska ha en fysisk miljö som motsvarar ett behandlingshem (se avsnitt 11.2.1 nedan) och som medger barns behov av privatliv, gemensamhet och motions-, idrotts- och fritidsaktiviteter. Personalen ska ha kompetens anpassad för uppdraget, och de unga ska ges möjlighet till kontakt med omvärlden, skola och utbildning samt hälso- och sjukvård.

Med dessa utgångspunkter har utredningen valt att föreslå att även barn ska kunna dömas till påföljden fängelse. Ett annat begrepp skulle inte påverka innehållet i praktiken. I den verkställighetsreglering som föreslås används dock uttrycket ungdomsavdelning för att beskriva särskilda enheter som ska byggas upp.

10.7.3 Vad är bäst för barnen

Sid 390(1124)

Vid bedömningen av barnets bästa bör det alltså vara avgörande att varje person blir bemött med respekt och att innehållet i verkställigheten tillgodoser det behov som personen har av bl.a. vård och behandling. De rättigheter som barn har enligt barnkonventionen måste också tillgodoses under verkställigheten.

Det finns vissa argument som talar för att sluten ungdomsvård är en bättre påföljd för barn än fängelse, t.ex. att SiS har ett tydligt vårdperspektiv för sin verksamhet. Det finns också argument som talar för att fängelse är en bättre påföljd för barn och unga, t.ex. att det finns ett välfungerande system för utslussning och villkorlig frigivning samt en stor erfarenhet av olika former av behandling. Dessutom finns det en tydlighet och struktur i Kriminalvårdens verksamhet som kan vara till barns bästa.

De faktorer som är allra viktigast, nämligen om den ena påföljden förhindrar återfall i brott i större utsträckning än den andra eller främjar ett återinträde i samhället efter att straffet är avtjänat, går dock inte att mäta. Det finns helt enkelt inget forskningsstöd för att endera av de två frihetsberövande påföljderna sluten ungdomsvård eller fängelse förhindrar återfall i brott bättre än den andra. Det som också kan konstateras är att SiS i dag har svårigheter att garantera en trygg och säker miljö för såväl de barn och unga som avtjänar straff som de vuxna som arbetar inom verksamheten med sluten ungdomsvård. Det innebär att SiS på senare tid har tvingats fokusera på att skapa en miljö som är alltmer lik anstaltsmiljö, vilket i sig innebär att skillnaden mellan sluten ungdomsvård och fängelse inte längre är lika tydlig.

Det finns alltså inget stöd för att hävda att sluten ungdomsvård är en bättre påföljd för barn och unga än fängelse eller tvärtom. Fokus måste i stället vara att välja den påföljd där det finns bäst förutsättningar att skapa ett innehåll i verkställigheten som tillgodoser barns rättigheter och behov samt samhällets krav på samhällsskydd och på att minska risken för att den unge återfaller i brott.

10.8 Det kan finnas behov av att i vissa fall särbehandla barn när fängelse verkställs

Sid 391(1124)

Utredningens förslag: Om det finns synnerliga skäl hänförliga till den tilltalades ålder eller andra personliga förhållanden får rätten i samband med att den bestämmer påföljden för ett barn till fängelse besluta att straffet, fram till tidpunkten för villkorlig frigivning, ska verkställas vid ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Bestämmelser om sådan verkställighet bör föras in i den föreslagna fängelselagen för unga (2027:000).

Att påföljdssystemet bygger på krav på likabehandling utesluter inte att det kan finnas behov av att ta större hänsyn till dömda barns individuella förhållanden när det gäller valet mellan olika former av frihetsberövande påföljder eller vid verkställigheten av en sådan påföljd.

Så som har redovisats ovan i avsnitt 6.3 är det inte enkelt att ge en entydig bild av de barn som döms till frihetsberövande påföljder. Det handlar om förhållandevis få individer årligen och gruppen är inte homogen. Det är redan generellt stor skillnad mellan utvecklingen hos en femtonåring jämfört med en sjuttonåring. Dessutom kan det finnas påtagliga individuella skillnader mellan jämnåriga personers utvecklings- och mognadsgrad. Det finns också skillnader t.ex. i hur stort vikten av samhällsskydd är för olika personer som döms till frihetsberövande påföljd. Det är mot den bakgrunden svårt att bortse från att det kommer att finnas enstaka fall där den dömdes behov bäst skulle tillgodoses inom SiS verksamhet, som har ett renodlat vårdperspektiv. För vissa av de dömda, inte minst de yngsta och unga med särskilda behov av stöd eller ett särpräglat vårdbehov, är förhållandena sådana att en mer utpräglad vårdpåföljd kan vara det lämpligaste alternativet. Det bör därför övervägas om det ska införas en möjlighet att i undantagsfall särbehandla vissa barn och låta dem avtjäna straffet vid ett särskilt ungdomshem. En klar utgångspunkt för de förslag som utredningen lämnar är att Kriminalvården har en organisation med kunskap och kompetens att möta barn och vuxna med olika behov. Syftet med att skapa en möjlighet för vissa barn att få avtjäna sitt straff vid ett särskilt ungdomshem är att skapa en lagregelrad ventil för sådana undantagsfall där den dömdes personliga förhållanden innebär att behovet av

vård och omsorg är särskilt framträdande samtidigt som behovet av samhällsskydd inte är tydligt framträdande. ^{Sid 392(1124)}

Ett alternativ skulle kunna vara att behålla slutan ungdomsvård, men ange att den påföljden bara får dömas ut i vissa undantagsfall. En annan form av särbehandling kan uppnås genom att det införs en möjlighet att i undantagsfall besluta att fängelse verkställs på annat sätt än i anstalt. Fördelen med att låta även den här gruppen barn dömas till fängelse skulle vara att det stöd och kontroll som inträder vid villkorlig frigivning skulle gälla även för de här intagna. Ett undantag bör därför utformas som en särreglering på verkställighetsstadiet. Det är alltså inte nödvändigt att slutan ungdomsvård behålls för att möta de behov som har identifierats.

För att undantagsbestämmelsen ska bli tillämplig ska det krävas att det finns synnerliga skäl hänförliga till den enskildes personliga förhållanden. Det kan vara så att den unges mognadsgrad inte överensstämmer med ungdomens verkliga, kronologiska ålder eller att den unge har en fysisk eller intellektuell funktionsnedsättning, en medicinsk eller psykiatrisk diagnos eller något liknande förhållande som innebär att han eller hon kan vara särskilt utsatt i förhållande till andra intagna. En annan omständighet som bör kunna beaktas är om den dömda är mycket ung. Det kan också vara fråga om att andra särskilda överväganden behöver göras och att den unges behov av stöd- och omsorgsinsatser på ett mer ändamålsenligt sätt kan mötas vid ett särskilt ungdomshem.

De personer som utredningen menar kan komma i fråga att tillämpa undantaget på är alltså de som riskerar att fara illa av en placering bland andra dömda personer. Psykansvarskommittén, som bl.a. utredde frågan om det finns ett behov av särskilda påföljdsregler beträffande lagöverträdare med intellektuell funktionsnedsättning, beskrev den problematik som kan uppstå under verkställigheten för dessa personer enligt följande:²¹

Många utvecklingsstörda har svårt att på egen hand klara olika vardagsrutiner, men varken inom kriminalvården eller rättspsykiatri finns tillräckliga resurser för att ge erforderlig hjälp i dessa hänseenden. Miljön inom kriminalvården och rättspsykiatri är inte heller anpassad till de utvecklingsstördas behov.

Ett stort antal utvecklingsstörda har också svårt att förstå sambandet mellan den begångna gärningen och påföljden, särskilt om det har gått lång tid, vilket leder till att verkställighetstiden upplevs som meningslös och

²¹ SOU 2002:3 s. 261.

destruktiv. De som döms till fängelse blir också ofta utnyttjade på olika sätt av andra intagna på anstalten, och detta kan sedan fortsätta efter verkställighetens slut och leda till att den utvecklingsstörde begår nya brott.

Sid 1393 (1124)

Psykansvarskommittén föreslog att en ny form av verkställighet av fängelse skulle införas för vissa funktionshindrade. De tre grupper som skulle kunna omfattas av kommitténs förslag var samma grupper som också omfattas av LSS-lagstiftningen, nämligen personer med utvecklingsstörning, personer med autism eller autismliknande tillstånd samt personer som drabbats av ett begåvningshandikapp i vuxen ålder. Personer som omfattas av LSS ansågs ha ett liknande omsorgsbehov.

Psykansvarskommitténs förslag kom aldrig att genomföras, men de tankar som presenterades av kommittén i fråga om den personkrets som var avsedd att omfattas av förslaget kan ge viss ledning vid avgränsningen av utredningens förslag att vissa barn och unga kan verkställa en fängelsepåföljd vid ett särskilt ungdomshem.

Om kraven på samhällsskydd är framträdande, t.ex. för att den unge har kända kopplingar till kriminella nätverk, bör det inte komma i fråga att besluta om verkställighet vid ett särskilt ungdomshem. Det bör alltså inte vara aktuellt att fatta beslut om verkställighet vid ett särskilt ungdomshem om risken för rymning eller fritagning är hög.

Undantagsbestämmelsen bör tillämpas restriktivt och bestämmelsen kan alltså sägas i första hand vara avsedd att begränsa skadeverkningsarna för de yngsta barnen i åldersspannet och de barn som har ett påtagligt vård- eller omvårdnadsbehov. När ungdomsvård infördes som påföljd angavs att utrymmet att välja den påföljden är större när det gäller ungdomar som just fyllt 15 år än när det gäller äldre ungdomar och detsamma bör gälla vid tillämpningen av den undantagsbestämmelse som här föreslås.

Det undantag som nu presenteras skulle innebära att det även vid högre straffmättningsvärden än motsvarande fängelse i ett år kan bli aktuellt för domstolen att besluta att en ung person kan avtjäna straff för allvarlig brottslighet vid ett särskilt ungdomshem, genom att placeringen blir tidsbestämd på samma sätt som ett vanligt fängelsestraff. En sådan lösning skulle innebära att den risk för skadeverkningsarna som det kan komma att innebära för särskilt de yngsta lagöverträdarna att avtjäna sitt frihetsberövande straff i anstalt till viss del kan begränsas.

I de fall undantagsbestämmelsen används ska rätten bestämma påföljden till fängelse på viss tid och samtidigt fatta beslut om att påfölj-

den ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem. Det innebär att den dömde placeras vid ett ungdomshem tillsammans med barn och unga som har omhändertagits enligt LVU. JO har visserligen uttalat att det inte är lämpligt att ungdomar som placerats vid ett särskilt ungdomshem enligt LVU blandas med dem som dömts till sluten ungdomsvård. JO har angett att en sådan blandning kan innebära att barn och unga som omhändertas enligt LVU inte känner sig trygga. Med den avgränsning av tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen som föreslås torde några påtagliga problem av det slag som föranlett JO:s kritik inte uppkomma.

Utgångspunkten är att den dömde ska vara placerad vid ett särskilt ungdomshem under hela den del av strafftiden som annars hade inneburit en placering vid anstalt. När tiden för villkorlig frigivning inträder ska ansvaret för den dömde återgå till Kriminalvården. Enligt utredningens bedömning bör uppskjuten villkorlig frigivning inte komma i fråga för denna undantagsgrupp. Genom den föreslagna utformningen av bestämmelsen är regleringen i 26 kap. 6 a § brottsbalken om uppskjuten villkorlig frigivning inte heller tillämplig. Det följer ordalydelsen i 26 kap. 6 a §.

Genom att införa ett undantag kan barnets bästa beaktas på individnivå. Det är därför motiverat att införa en möjlighet att besluta om ett undantag som innebär att vissa barn och unga inte ska verkställa fängelse i anstalt.

I dag regleras verkställigheten av sluten ungdomsvård i LSU. Det kommer att finnas ett kvarstående behov av ett särskilt regelverk när barn och unga ska avtjäna fängelsestraff vid ett särskilt ungdomshem.

En fråga som då uppstår är var bestämmelserna ska placeras, i den nya fängelselag för unga som föreslås, i en separat lag om verkställighet av fängelse vid särskilt ungdomshem eller om verkställigheten ska ske enligt LVU. En annan fråga är vilket innehåll bestämmelserna ska ha.

Utredningens utgångspunkt är att fängelselagens regelverk inte ska tillämpas när verkställigheten ska ske vid ett särskilt ungdomshem. Fängelselagen innehåller ett antal bestämmelser som inte bedöms nödvändiga för de barn och unga som kan bli aktuella för verkställighet enligt undantaget eftersom det inte kan tillämpas om intresset av samhällsskydd är framträdande. I stället bör vårdbehovet framhållas i regelverket.

Det kan övervägas om de unga som ska avtjäna fängelsestraff enligt undantaget ska avtjäna straffet enligt bestämmelserna i LVU. Det

skulle innebära att fokus är på vårdbehovet och att alla barn och unga^{Sid 395(1124)} som placeras vid särskilda ungdomshem lyder under samma lagstiftning. Även om det skulle innebära ett system som är enkelt att tillämpa och en likabehandling med fokus på vård för alla barn och unga som placeras där finns det behov av att komplettera LVU med ett antal regler bl.a. om när domen är verkställbar, intagning, nöjdförklaring, beräkning av strafftid, utformning av verkställighetsplan och utslussning. Det bör dock understrykas att det enligt utredningens bedömning inte kommer att vara några egentliga skillnader i den dagliga verksamheten för den som verkställer ett straff och den som är omhändertagen. En del av de nu nämnda bestämmelserna behöver anpassas även beträffande barn och unga som ska avtjäna fängelse i anstalt. Utredningen har därför kommit fram till att det bästa alternativet är att regleringen placeras i den nya fängelselagen för unga som föreslås. Det närmare innehållet kommer att beskrivas nedan i kapitel 11.

10.9 Kort om några förutsättningar för förslagen

Förslaget att barn och unga ska dömas till fängelse om en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas innebär att påföljden sluten ungdomsvård tas bort. Kriminalvården ska ta över ansvaret för barn och unga som frihetsberövas.

Utgångspunkten för förslaget är att de barn och unga som döms till fängelse i framtiden på samma sätt som de som nu döms till sluten ungdomsvård ska kunna avtjäna straffet under trygga förhållanden, med rätt till bl.a. skola, sysselsättning, vård och behandling. Dessa rättigheter tillkommer alla barn och unga oavsett var de befinner sig under uppväxten. Om Kriminalvården ska ta över ansvaret för barn och unga måste myndigheten ges möjlighet att anpassa delar av sin verksamhet till den nya målgruppen. Av barnkonventionen följer bl.a. att barn och unga under 18 år som utgångspunkt inte ska avtjäna straff tillsammans med vuxna. Det innebär att Kriminalvården måste anpassa sin verksamhet genom att inrätta ett visst antal nya avdelningar inom befintliga anstalter så att dessa enbart tar emot barn och unga under 18 år. De närmare detaljerna om en anpassad kriminalvårdsverksamhet redovisas i kapitel 11.

Det förtjänar även att redan nu nämnas att en förutsättning för förslaget är att Kriminalvården erhåller tillräckliga resurser för att först

Skapa de nya anstalter eller avdelningar som krävs för att ta emot barn och unga som ska avtjäna straff inom myndighetens verksamhet och sedan driva dessa anstalter på ett sätt som möter barnens och de ungas behov och rättigheter. De närmare bedömningar av förslagets konsekvenser, såväl ekonomiska som andra konsekvenser, redogörs för i kapitel 13.

Ytterligare en sak som redan nu bör nämnas är att Kriminalvården också måste få tillräckligt lång tid för att anpassa myndighetens verksamhet till barn och unga innan de förslag som presenteras här träder i kraft. Det innebär att förslaget för ikraftträdande kommer att vara längre än vad som kan sägas vara den vanliga i lagstiftningsärenden. Frågan om tid för ikraftträdande behandlas i kapitel 14.

11 Verkställigheten av fängelse ska vara anpassad för barn

Sid 397(1124)

11.1 Inledning

Det förslag som utredningen lämnar innebär att barn och unga som har begått brott i åldern 15 till 17 år ska dömas till fängelse i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas. Kriminalvården ska ta över det huvudsakliga ansvaret för verkställigheten. För verkställighet i anstalt gäller fängelselagen (2010:610). För sluten ungdomsvård har det, som redan nämnts ovan, funnits särskilda bestämmelser för verkställigheten i LSU, men den lagen hänvisar i flera delar även till LVU.

En grundläggande förutsättning för utredningens förslag är att barn inte ska placeras med vuxna intagna inom Kriminalvårdens befintliga verksamhet. Verksamheten för barn måste vidare motsvara de särskilda behov och rättigheter som barn har. Det är inte lämpligt eller ens möjligt att utredningen anger de närmare detaljerna för hur en sådan verksamhet ska utformas t.ex. när det gäller var i landet särskilda ungdomsavdelningar ska upprättas och hur de ska utformas. Utredningen kan inte heller närmare beskriva t.ex. hur personalstyrkan ska se ut eller vilket innehåll verksamheten vid ungdomsavdelningarna ska ha. Det återstår alltså många frågor som Kriminalvården, eventuellt med stöd av andra samhällsaktörer, måste finna lösningar på. Detta innebär dock att Kriminalvården behöver både tid och tillskott i myndighetens anslag att skapa en verksamhet anpassad för barn.

I följande avsnitt redovisas dels hur utredningen mer övergripande ser på hur verkställigheten av fängelse för intagna som inte har fyllt 18 år bör utformas, dels för behovet av en särskild verkställighetsreglering för barn som avtjänar fängelse. Redan nu kan sägas att utredningen har utgått från fängelselagens bestämmelser och därifrån gjort avsteg i de fall det finns behov av särskilda regler för barn som ska

avtjäna fängelse. Utredningens utgångspunkt har varit att verkställighetsregleringen ska ha ett innehåll som motsvarar det som gäller för sluten ungdomsvård. I några delar finns det dock behov av förändringar, vilket bl.a. SiS har uppmärksammat regeringen på.¹ I de situationer utredningen överväger en strängare reglering än vad som gäller enligt LSU beror det alltså främst på att den nuvarande verkställande myndigheten har sett behov av det.

Utgångspunkten för utredningens överväganden är att de barn som döms till fängelse i framtiden ska kunna avtjäna straffet under säkra och trygga förhållanden, med rätt till bl.a. vård, behandling, skola och annan lämplig sysselsättning. Dessa rättigheter tillkommer alla barn och unga oavsett var de befinner sig under uppväxten.

11.2 En ny fängelselag för unga

11.2.1 Allmänna förutsättningar för barn som avtjänar fängelse

Utredningens förslag: En ny lag, fängelselagen för unga, införs. Lagen ska innehålla särskilda verkställighetsbestämmelser som gäller när den som ska avtjäna fängelse inte har fyllt 18 år. Lagen innebär att fängelselagen och 26 kap. brottsbalken ska tillämpas om inte den nya lagen anger något annat. I fängelselagen för unga ska det också finnas bestämmelser som gäller när fängelse verkställs vid ett särskilt ungdomshem efter beslut av rätten enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.

I samband med att den nya fängelselagen för barn träder i kraft ska lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård upphöra att gälla.

I 7 § strafftidslagen (2018:1251) görs ett tillägg som innebär att Kriminalvården får skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff för ett barn endast om det finns synnerliga skäl.

Utredningen har i föregående kapitel redogjort för de överväganden som lett fram till att det nu föreslås att fängelse ska användas som frihetsberövande påföljd för barn när en sådan påföljd inte kan undvikas. För verkställighet av fängelse gäller ett omfattande och gediget regelverk i form av fängelselagen, fängelseförordningen och Kriminal-

¹ Se SiS hemställan till regeringen, Hemställan om översyn av vissa bestämmelser som styr SiS verksamhet, den 21 juni 2022, dnr 1.1.4-4201-2022.

vårdens föreskrifter (se kap. 8 ovan för en beskrivning av regleringen).^{Sid 399(1124)} Verkställighetsregleringen syftar till att säkerställa att de intagnas rättigheter tillvaratas samtidigt som den grad av säkerhet som krävs för var och en av de intagna kan upprätthållas. Utgångspunkten är att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott och för varje intagen ska det finnas en individuellt anpassad verkställighetsplan.

De intagna ska som huvudregel avtjäna straffet i gemenskap med andra och de ska inte vara underkastade en mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Det finns i dessa grundläggande delar i sig inte någon skillnad i hur fängelse ska verkställas för vuxna mot hur en tänkt verksamhet för barn kan utformas. Det är därför en lämplig ordning att låta den reglering som redan finns för verkställighet av fängelse i stora delar tillämpas även när barn verkställer fängelse. Vid all tillämpning av fängelselagen samt vid alla beslut som fattas beträffande barn ska dock barnkonventionens reglering beaktas. Barnets bästa ska sättas i främsta rummet.

Vid genomgång av fängelselagen har dock utredningen kommit fram till att regelverket för barn behöver anpassas i några delar. Anpassningarna ska ske dels genom tillägg i fängelselagen, dels i en ny lag som ska gälla när barn avtjänar fängelse. Den nya lagen benämns fängelselagen för unga och ska innehålla bestämmelser om verkställighet av fängelse kriminalvårdsanstalt och vid ett särskilt ungdomshem (efter rättens beslut i enlighet med 32 kap. 5 § brottsbalken). Det är framför allt behovet av en relativt omfattande reglering för verkställighet av fängelse vid ett särskilt ungdomshem som har lett till att utredningen föreslår att de särskilda bestämmelser som ska gälla för barn som avtjänar fängelse ska placeras i en ny lag i stället för att införas direkt i fängelselagen. Enligt 1 kap. 1 § fängelselagen gäller den lagen enbart för verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. I syfte att hålla samman regleringen som ska gälla för barn som avtjänar fängelse har det även förts in några bestämmelser i fängelselagen för unga som ska gälla vid villkorlig frigivning. Vilka anpassningar och tillägg som ska göras kommer att redovisas i följande avsnitt.

I samband med att den nya fängelselagen för barn träder i kraft ska LSU upphöra att gälla. Genom övergångsbestämmelser ska dock lagen

gälla till dess att de som dömts till sluten ungdomsvård ^{Sid 400(1124)} för kraftträdande har avtjänat påföljden (se kap. 14 nedan).

I den nuvarande verkställighetsregleringen för sluten ungdomsvård finns det ingen bestämmelse som medger uppskov med verkställigheten så som det gör enligt 7 § strafftidslagen (2018:1251). Av nämnda bestämmelse följer bl.a. att Kriminalvården får skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff som uppgår till högst tre månader om syftet är att åstadkomma en jämnare beläggning i kriminalvårdsanstalterna. Till den bestämmelsen föreslås ett tillägg som innebär att Kriminalvården enbart om det finns synnerliga skäl får besluta om uppskov med verkställighet för den som är under 18 år. Detta då det får anses särskilt angeläget att reaktionen på brottet från samhällets sida kommer snabbt för unga lagöverträdare. Kriminalvården fattar beslut enligt 24 § strafftidslagen, vilket innebär att myndigheten meddelar beslut om uppskov även beträffande de som ska avtjäna fängelse i ett särskilt ungdomshem enligt 32 kap. 5 § brottsbalken (se avsnitt 11.2.3 nedan).

Barn ska placeras på ungdomsavdelningar

Ungdomsavdelningar anpassade för barn

Utredningens bedömning: Barn ska avtjäna fängelse vid avdelningar som är särskilt anpassade för barn så att barnets rättigheter och behov tillgodoses under verkställigheten. Avdelningarna ska kallas ungdomsavdelningar. Barn får inte placeras vid säkerhetsavdelningar.

Även den verksamhet som erbjuds barn som blir villkorligt frigivna från fängelse ska vara anpassad för att möta barnets behov.

Det är enligt utredningens bedömning av stor betydelse att en frihetsberövande påföljd för barn får ett innehåll och en utformning som är anpassad till barn. Att dessa förhållanden är betydelsefulla ur ett mänskligt rättighetsperspektiv följer också av t.ex. United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (FN:s s.k. Havannaregler om skydd för frihetsberövade underåriga.² Där anges t.ex. att institutioner där underåriga placeras bör vara öppna eller med minimala säkerhetsåtgärder och att enheterna ska vara så små som

² United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, adopted by the General Assembly resolution 45/113 of 14 December 1990.

möjligt för att möjliggöra en effektiv behandling. Vidare anges att ^{Sid 401(1124)} fängelsberövade barn ska ha en fysisk miljö som motsvarar ett behandlingshem ("residential treatment"), och som säkerställer behovet av privatliv, sensoriska stimuli, gemensamhet och idrotts- och fritidsaktiviteter. Havannareglerna ställer även upp krav på t.ex. personalens kompetens, de intagnas kontakt med omvärlden, skola och utbildning samt hälsa- och sjukvård.³

Liknande uttalanden om vikten av en miljö som är särskilt anpassad för målgruppen barn och med personal med särskild kompetens påtalas också i andra liknande instrument.⁴ Att barn som avtjänar fängelse ska göra det i en verksamhet som har anpassats så att barns särskilda behov och rättigheter kan tillgodoses är alltså en självklar utgångspunkt för utredningens överväganden. En sådan behandling av unga lagöverträdare skulle också överensstämma med hur våra närmaste grannländer hanterar barn och unga i motsvarande situation (se kapitel 4 ovan).

Barn bör inte placeras vid en säkerhetsavdelning dels för att vuxna intagna placeras där, dels för att miljön på sådana avdelningar inte kan anpassas för barn. Om det finns särskilda krav på övervakning och kontroll av en intagen som är under 18 år bör det i stället lösas genom t.ex. ökad bemanning på en ungdomsavdelning. Särskild hänsyn måste dock tas till såväl den intagna som kräver förhöjd övervakning som till andra intagna som är placerade vid ungdomsavdelningen så att den ökade säkerheten inte påverkar övriga barn negativt.

För att säkerställa att särskild hänsyn tas till barnets ålder och de särskilda rättigheter som barn har införs det ett nytt stycke i 1 kap. 1 § fängelselagen att den unges ålder särskilt ska beaktas vid alla beslut som fattas under verkställigheten. På så vis understryks att beslutsfattaren ska göra extra omsorgsfulla överväganden när beslut enligt fängelselagen fattas i frågor som rör barn. Det innebär att det vid t.ex. beslut om placering, permission, användningen av elektroniska kommunikationstjänster, vid avlyssning av samtal och andra liknande beslut särskilt ska beaktas vad som är bäst för barnet. Barnet bör också få komma till tals innan beslut fattas som rör honom eller henne. I det här avseendet förtjänar även att nämnas att den generella propor-

³ United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, antagna av generalförsamlingen genom resolution 45/113 den 14 december 1990.

⁴ Se kapitel 5 ovan samt t.ex. Europarådets kommitté mot tortyr (CPT), årsrapport för 2015 och FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 24 från 2019 om barnets rättigheter i rättssystemet.

tionalitetsprincip som följer av 1 kap. 6 § fängelselagen^{Sid 402(1124)} givetvis ska beaktas vid ingripande beslut som avser barn som avtjänar fängelse.

Även den verksamhet som erbjuds barn som blir villkorligt frigivna från fängelse ska vara anpassad (se mer om villkorlig frigivning i avsnitt 11.2.4 nedan).

Ungdomsavdelningarna ska som huvudregel förbehållas för intagna under 18 år

Utredningens förslag: Om verkställighet av fängelse sker enligt fängelselagen för unga ska den intagne tas in vid en avdelning som är särskilt anpassad för barn (ungdomsavdelning), om det inte anses vara till den intagnes bästa att placeras vid en annan avdelning.

Kriminalvården får besluta att verkställigheten ska ske enligt fängelselagen för unga trots att den intagne har fyllt 18 år.

Av 2 kap. 3 § fängelselagen följer att en intagen som är under 18 år inte får placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna över 18 år om det inte kan anses vara till hans eller hennes bästa. Det förhållandet bör fortfarande gälla när fängelse blir den huvudsakliga frihetsberövande påföljden för barn. För att klargöra att barn inte ska avtjäna fängelse tillsammans med vuxna intagna bör det tas in en bestämmelse i fängelselagen för unga som innebär att en intagen ska placeras vid en avdelning som är särskilt anpassad för barn (ungdomsavdelning) om verkställigheten sker enligt fängelselagen för unga. Eftersom det av 1 kap. 1 § fängelselagen för unga följer att fängelselagen för unga ska tillämpas på intagna under 18 år innebär bestämmelsen att barn ska placeras på särskilda ungdomsavdelningar. Endast om det i ett enskilt fall bedöms vara till den intagnes bästa att han eller hon placeras vid en annan avdelning får det ske.

I frågan om den åldersmässiga avgränsningen för ungdomsavdelningarna kan det dock konstateras att processen att växa och mogna från barn till vuxen inte följer ett mönster som är lika för alla personer. Utvecklingen sker i stället ofta gradvis och är individuell. Det går därmed inte att säga att en person har vissa specifika behov dagen före det att han eller hon fyller 18 år och helt andra behov dagen efter. Barnkonventionen är dock tydlig med att barn är varje människa under

18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet (se artikel 1). Sid 103 (1124)

Utgångspunkten för en särskild verkställighetsreglering för barn bör vara den unges ålder vid verkställighetstidpunkten. Förutsättningarna för att på bästa sätt möta det enskilda barnets behov bedöms större om målgruppen för ungdomsavdelningarna avgränsas till att i huvudsak ta emot barn. Unga vuxna i 20-årsåldern kan t.ex. förväntas ha andra behov av verkställighetsinnehåll än barn i 16-årsåldern. I den nya fängelselagen för unga ska det därför framgå att lagen gäller för den som inte har fyllt 18 år.

Det innebär att huvudregeln ska vara att barn placeras vid en särskild ungdomsavdelning och att den intagne flyttas till en vanlig avdelning vid en lämplig tidpunkt efter fyllda 18 år. För vissa barn kan dock redan vetskapen om en kommande omplacering efter artonårsdagen innebära negativa konsekvenser för barnets trygghet och hälsa.⁵ Lagstiftningen bör därför göras flexibel genom att det införs en möjlighet för Kriminalvården att besluta att en ung person får avtjäna straffet enligt den lagen även om han eller hon har fyllt 18 år. Det kan t.ex. vara så att barnet endast har en begränsad tid kvar av verkställigheten när han eller hon fyller 18 år och att det av den anledningen inte finns skäl att flytta den unge. Det kan också vara så att den intagne deltar i skolundervisning eller en behandling som bör slutföras innan han eller hon omplaceras. Om den unges behov är sådant att det bedöms bäst kunna uppfyllas vid en ungdomsavdelning bör Kriminalvården besluta om fortsatt verkställighet enligt lagen. Det är möjligt att besluta att en person som har fyllt 18 år när verkställigheten inleds ska avtjäna straffet enligt lagen. Det bör dock endast komma i fråga i undantagsfall. Det kan exempelvis röra sig om en situation där en flicka, som nyligen fyllt 18 år, får verkställa enligt fängelselagen för unga om det ger förutsättningar för en lämplig sammansättning av intagna på en ungdomsavdelning för flickor. Utgångspunkten för bedömningen måste vara vad som är bäst för den enskilde intagne och de andra som vistas på avdelningen.

Avsikten är alltså inte att paragrafen ska få en alltför strikt tillämpning utan att den ska ge förutsättningar för Kriminalvården att göra anpassningar i förhållande till den aktuella situationen för de intagna.

⁵ Se FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 24 – Children's rights in juvenile justice: CRC/C/GC/24 (ohchr.org), främst punkterna 40–41, 46 och 104–105.

Intresset av att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomsavdelningarna inte blir alltför vid bör dock beaktas. Sid 404(1124)

Om Kriminalvården beslutar att en intagen får avtjäna straffet enligt de särskilda verkställighetsbestämmelserna som finns i lagen innebär det samtidigt att den intagne som huvudregel ska vara placerad på en ungdomsavdelning.

Särskilt om placeringen av flickor

Utredningens förslag: För att säkerställa att även flickor under 18 år får sina behov och rättigheter tillgodosedda under verkställighet av fängelse ska Kriminalvården tillhandahålla minst två ungdomsavdelningar vid någon eller några av myndighetens kvinnoanstalter.

En särskilt komplicerad fråga är hur flickorna ska hanteras när Kriminalvården tar över verkställigheten. De flickor som avtjänar sluten ungdomsvård är få (endast 0–4 flickor per år, se avsnitt 6.3.2 ovan). SiS har platser för flickor som avtjänar sluten ungdomsvård, men de placeras alltid tillsammans med flickor som tvångsvårdas enligt LVU. Det finns alltså inte några separata avdelningar för dömda flickor så som det gör beträffande pojkar som döms till sluten ungdomsvård.

Kriminalvården har, liksom SiS, en uppdelning i anstalter för män respektive kvinnor. I dag finns platser för kvinnor vid sex anstalter i säkerhetsklass 2 och 3. Det finns inte någon säkerhetsavdelning för kvinnor. Vid två av anstalterna finns både säkerhetsklass 2 och 3, Färingsö (55 platser) och Sagsjön (35 platser). Det är främst Hinseberg (93 platser) men även Ystad (65 platser) som kan hantera svårare klienter och som har möjlighet att omplacera klienter med långa strafftider. Färingsö och Sagsjön benämns som låg säkerhetsklass 2 med inriktning på behandling. Två av anstalterna är mindre enheter i säkerhetsklass 3, Ringsjön (25 platser) och Ljustadalen (20 platser). Anstalten Sagsjön byggs om för närvarande och när den är färdig kommer Kriminalvården kunna placera intagna med högre krav på säkerhet där.⁶

Kvinnorna som är dömda till kriminalvård är något äldre än kriminalvårdspopulationen som helhet (medelåldern är 37 år). Kriminal-

⁶ Kriminalvården, Fördjupad utredning – Utveckling av anstaltsplatser för kvinnor utifrån strategier för Kriminalvårdens infrastruktur vid anstalter och häkten (2018-10-09), dnr 2016-30136.

vården ser dock en trend mot att fler kvinnor döms för allvarliga våldsbrott.⁷ Tidigare var det vanligast att kvinnor avtjänade fängelse för narkotikabrott och tillgreppsbrott, men på senare tid har majoriteten dömts för våldsbrott. Medelstrafftiden är ett år.⁸

Det är få unga kvinnor som avtjänar fängelse. Under 2021 påbörjades 23 fängelseverkställigheter av kvinnor under 21 år. Antalet har varierat något genom åren, men har legat relativt konstant. År 2020 började 18 unga kvinnor (under 21 år) avtjäna fängelse, år 2019 var antalet 16 unga kvinnor, år 2018 22 stycken, år 2017 11 stycken och år 2016 började 16 unga kvinnor avtjäna fängelse.⁹

Eftersom det är så få flickor under 18 år som döms till frihetsberövande påföljd har utredningen valt att särskilt överväga hur flickor under 18 år ska kunna få sina rättigheter och behov tillgodosedda. Det finns tre tänkbara lösningar. Det första alternativet är att Kriminalvården åläggs att anordna flera ungdomsavdelningar även för flickor (alternativ A). Alternativt kan man tänka sig att det endast skapas en avdelning för flickor under 18 år eftersom antalet flickor som döms till frihetsberövande påföljd i dag är litet (alternativ B). Slutligen är ett alternativ att flickor placeras inom Kriminalvårdens befintliga verksamhet, men att placeringen definieras som en ”ungdomsplats” med förstärkt bemanning så att bl.a. barnets behov av skola och fritidsaktiviteter kan tillgodoses (alternativ C; jfr Kriminalvårdens regeringsuppdrag om förstärkta insatser för unga i kriminalvård, avsnitt 8.6 ovan).

Vid bedömningen av vilken lösning som är den bästa för barnen bör det beaktas att det för närvarande inte finns underlag för att skapa ungdomsavdelningar där enbart flickor under 18 år placeras. Oavsett vilken lösning som väljs kommer flickor under 18 år huvudsakligen att avtjäna fängelsestraff med personer som är över 18 år. Om flickor under 18 år placeras på avdelningar med andra unga kvinnor (under 21 år) kommer ålderssammansättningen dock enligt utredningens bedömning vara acceptabel och inte heller skilja sig påtagligt åt mot den åldersstruktur som för närvarande finns inom SiS verksamhet. För att säkerställa att placeringen blir den bästa möjliga kommer det vara nödvändigt för Kriminalvården att inför varje placering av en flicka under

⁷ Av Kriminalvårdens statistik följer att 27 kvinnor i åldern 18–21 år påbörjade fängelseverkställigheter under 2019, 30 kvinnor 18–21 år 2020, 42 kvinnor 18–21 år 2021 och 40 kvinnor 18–21 år 2022. Fram till april månad 2023 hade 14 kvinnor 18–21 år tagits in för att påbörja fängelseverkställigheter.

⁸ Se Kriminalvårdens klientkartläggning 2013 och <https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/nyheter/2022/januari/yngre-kvinnor-och-mer-valdsbrott-pa-hinseberg/> (2023-02-21).

⁹ Kriminalvård och statistik (KOS) 2021, s. 97 ff.

18 år bedöma vilka av de övriga intagna kvinnorna som bedöms lämpliga att placera flickan under 18 år tillsammans med. ^{Sid 406(1124)}

Nästa fråga är var flickorna ska placeras, vid en särskild ungdomsavdelning eller på en "ungdomsplats" med förstärkt bemanning. Det som bedöms vara bäst för såväl det enskilda barnet som för barnen som grupp är att Kriminalvården skapar ungdomsavdelningar även för flickorna där samma regelverk ska gälla som vid ungdomsavdelningar för pojkar t.ex. beträffande utformningen av skola, annan lämplig sysselsättning, fritidsaktiviteter och bemanning. På så vis kommer det att finnas en pågående verksamhet där lokaler, sysselsättning m.m. är anpassade för barn. Det kommer, mot bakgrund av de utmaningar som myndigheten står inför beträffande platskapaciteten nu och framöver, vara nödvändigt för Kriminalvården att använda myndighetens samtliga platser (se mer om detta i kap. 13 och 14 nedan). De platser som inte används för flickor under 18 år kommer dock troligen intagna som har fyllt 18 år placeras vid, vilket inte är optimalt. Även intagna som är över 18 år och som placeras vid ungdomsavdelning bör efter särskilt beslut av Kriminalvården avtjäna straffet enligt fängelselagen för unga (jfr det som sagts ovan om Kriminalvårdens möjlighet att fatta beslut om verkställighet enligt fängelselagen för unga även för den som har fyllt 18 år).

Slutligen gör utredningen bedömningen att det, trots det som sagts ovan om antalet dömda flickor under 18 år, inte är tillräckligt att endast en ungdomsavdelning öppnas för flickor. Det beror på att det kan finnas behov av att hålla intagna åtskilda från vissa andra intagna (t.ex. tidigare målkamrater eller intagna med koppling till olika kriminella gäng) eller att omplacera dem t.ex. vid konflikter mellan intagna. Minst två ungdomsavdelningar för flickor behöver av den anledningen skapas. Det alternativ som utredningen förordar är alltså alternativ A.

Kostnaderna för ungdomsavdelningarna kommer att beskrivas närmare i avsnitt 13.3.2.

Verksamheten vid ungdomsavdelningarna ska vara anpassad för barn

Sid 407(1124)

Utredningens förslag: Den verksamhet som bedrivs vid ungdomsavdelningarna ska vara anpassad för barn. Det innebär bl.a. att verkställigheten ska ske under trygga former och att utbildning, behandling och övrig sysselsättning ska vara anpassad för barn.

Kriminalvården måste alltså anpassa sin verksamhet genom att inrätta ett antal nya avdelningar som i huvudsak tar emot barn (s.k. ungdomsavdelningar). Detta förtydligas genom den ändring som redan nämnts ovan i 2 kap. 1 § fängelselagen för unga. Ungdomsavdelningarna ska vara avskilda från avdelningar där vuxna intagna placeras. Det ska inte skapas några säkerhetsavdelningar för barn.

Antalet ungdomsavdelningar måste vara tillräckligt stort för att möjliggöra differentiering utifrån bl.a. den riskbedömningen som görs beträffande den enskilde (så att ingen intagen avtjänar straff vid anstalt med högre säkerhet än vad som har bedömts nödvändigt för den enskilde) och att personer som döms för inblandning i samma brottslighet eller med koppling till kriminella nätverk kan hållas åtskilda. Antalet intagna och personaltätheten vid varje avdelning måste vara anpassad till att det är barn och unga som vistas där. Det innebär att personaltätheten bör vara högre än vad som gäller för en avdelning där vuxna intagna vistas. Krav bör vidare ställas på att personal som arbetar vid de särskilda barn- och ungdomsavdelningarna har såväl personlig lämplighet som rätt kompetens att arbeta med barn och unga. Vikten av fortlöpande utbildning av personal som arbetar med unga lagöverträdare så att dessa är välinformerade om såväl barns mentala, sociala och fysiska utveckling som de särskilda behov som vissa barn kan ha är också något som Barnrättskommittén har framhållit i förhållande till artikel 40 i barnkonventionen (se avsnitt 5.3.2 ovan). Utifrån erfarenhet från SiS verksamhet samt vid en jämförelse med redovisningen av uppdraget som Kriminalvården hade under den särskilda insatsen för unga inom kriminalvård (se avsnitt 8.6 ovan) kan sägas att en avdelning inte bör inrymma fler än sex till åtta intagna.

Det är av vikt att verkställigheten sker under trygga former och att de barn som ska avtjäna fängelse tillförsäkras sådan omvårdnad som behövs för att barnet ska kunna växa och utvecklas som människa. Ett sådant krav följer även bl.a. av artikel 3.2, 3.3, 6, 28 och 31 i barnkon-

ventionen (se avsnitt 5.2.2 och 5.2.3 ovan). Det bör av den anledningen ställas särskilda krav på personaltäthet och på personalens kompetens. Verkställigheten bör ske i små grupper och lokalernas utformning bör anpassas till att barn vistas där. Det måste också finnas utrymme för såväl gemenskap som enskildhet och de unga måste tillförsäkras skydd mot att utsättas för hot eller våld från andra intagna.

De lokaler som tas fram för att inrymma de särskilda ungdomsavdelningarna bör likna avdelningar vid behandlingshem på så vis att de inte inrymmer enbart boenderum och sällskapsytor utan även lokaler för skola och annan sysselsättning. Det bör finnas utrymme för både fritidssysselsättning och fysiska aktiviteter för de intagna. Vid ungdomsavdelningarna måste det säkerställas att barn med funktionshinder kan tas emot på samma villkor som barn utan sådana hinder. Det innebär bl.a. att lokalerna och i vart fall vissa boenderum måste tillgänglighetsanpassas för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (jfr kravet på icke-diskriminering i artikel 2 barnkonventionen, avsnitt 5.2.1 ovan).

Även den behandling som erbjuds vid de särskilda ungdomsavdelningarna måste anpassas så att den får ett tydligt barnperspektiv. Kriminalvården har, så som redan nämnts tidigare, under lång tid verkställt fängelse som ådömts unga i åldern 18–20 år (se avsnitt 6.3.1 ovan). Det innebär att myndigheten har stor erfarenhet av i vart fall en del av det klientel som också SiS hanterar inom sin verksamhet. Kriminalvården kan vidare dra lärdom av de erfarenheter som erhöles genom arbetet inom regeringsuppdraget om förstärkta insatser för unga i Kriminalvård som pågick 2013–2017 (se avsnitt 8.6 ovan).

Ett särskilt fokus bör läggas vid placeringen av flickor (se mer om placeringen av flickor nedan). Flickorna ska, även om de är få till antalet, tillförsäkras liknande anpassade ungdomsavdelningar som pojkarna.

En fråga som särskilt bör övervägas av Kriminalvården är om personalen som arbetar vid ungdomsavdelningarna ska ha tjänstekläder och, i så fall, om klädseln bör utformas på ett annat sätt än för personal inom den övriga verksamheten. Detta då det kommer vara fråga om arbete nära barn och unga där relationen mellan personal och de intagna är särskilt viktig. Att personal inom SiS inte har haft uniform var något som framhölls som positivt av flera av de ungdomar som deltog i utredningens intervjuer. De menade att det minskade känslan av avstånd mellan intagna och personal (se avsnitt 6.5 ovan).

Frågan om tjänstekläder är dock komplicerad och SiS har sedan den 1 januari 2023 beslutat att införa enhetliga tjänstekläder för myndighetens personal. Syftet med att införa tjänstekläder har varit flera. Ett skäl är att klädseln ska fungera som en hjälp för personalen att upprätthålla ett professionellt förhållningssätt i mötet mellan personal och intagen. Ett annat är att allmänheten ska veta vem som är intagen och vem som är personal bl.a. vid bevakade permissioner.

Beslutet att införa tjänstekläder har dock inte varit invändningsfritt och det finns de som menar att sådan klädsel skapar hinder vid behandlingen. Huruvida Kriminalvårdens personal ska bära tjänstekläder eller inte vid de nya ungdomsavdelningarna bör dock inte anges i lag och frågan överlämnas därför till regeringen eller myndigheten att bedöma.

Verkställighetsplanering för barn

Utredningens bedömning: Det ska inte införas några särskilda bestämmelser om innehållet i verkställighetsplaneringen.

Utredningens förslag: Särskilda krav ska ställas på samverkan och samråd vid barnets verkställighetsplanering. Den verkställande myndigheten ska, om det är möjligt och bedöms som lämpligt, samråda med barnet och med hans eller hennes vårdnadshavare och andra berörda personer. Den verkställande myndigheten ska även, både vid verkställighetsplaneringen och löpande under verkställigheten, samverka med socialnämnden i den kommun där den dömda är folkbokförd. Vid behov får samråd även ske med andra berörda myndigheter och aktörer. Innehållet i verkställigheten ska anpassas till barnets särskilda förutsättningar och behov.

Utredningen har även övervägt om det behövs nya eller ytterligare bestämmelser om verkställighetsplaneringen för barn som ska avtjäna fängelse.

I fängelselagen finns det allmänna bestämmelser om verkställighetens inriktning och syften, vilka kompletteras med en mer detaljerad reglering i fängelseförordningen (se avsnitt 8.2.1) och Kriminalvårdens föreskrifter. På samma sätt finns det allmänt hållna bestämmelser om verkställigheten i 2 § LSU, vilka kompletteras av mer detaljerade bestämmelser i förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ung-

domsvård (FSU) samt av riktlinjer som SiS tagit fram (se ^{Sid 410(1124)}avsnitt 7.2 ovan).

Gemensamt för båda regleringarna är att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. En verkställighetsplan ska tas fram för varje intagen och den ska vara individuellt anpassad till den intagnes behov och ska, om möjligt, upprättas i samråd med den intagne. För sluten ungdomsvård finns även ett krav på samråd med socialtjänsten och med den intagnes förälder eller annan vårdnadshavare om det bedöms som lämpligt. Verkställighetsplanen ska följas upp fortlöpande och ändras när det finns anledning till det.

Beträffande innehållet i verkställighetsplaneringen för barn som avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt krävs det inte några förändringar i regleringen utan fängelselagens bestämmelser kan tillämpas. Precis som vid alla andra beslut och åtgärder som kommer att vidtas när barn avtjänar fängelse måste verkställighetsplanen utformas utifrån ett barnperspektiv, vilket bl.a. kan innebära att den behöver följas upp och eventuellt revideras mer ofta för barn än för vuxna intagna.

För barn som kommer att avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem har det förts in en bestämmelse i 3 kap. 2 § fängelselagen för unga om att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas och att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas. En bestämmelse av motsvarande innehåll finns i 2 § LSU. Bestämmelsen i LSU kompletteras av en mer detaljerad reglering i 5 § förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård. I förordningen anges att en verkställighetsplan ska upprättas för den intagne samt mer detaljerat hur verkställighetsplaneringen ska gå till och vad som ska ingå i planen. Det är inte lämpligt att lägga in så detaljerade bestämmelser i fängelselagen för unga. Bestämmelsen kan eventuellt behöva kompletteras i en ny förordning om verkställighet av fängelse i särskilt ungdomshem.

Den nya fängelselagen för unga bör vidare innehålla en särskild reglering om samverkan och samråd i fråga om verkställighetsplaneringen då det finns behov av en mer omfattande samverkan kring ett barn än en vuxen. Det föreslås därför att det uttryckligen anges att den verkställande myndigheten vid verkställighetsplaneringen ska samråda med barnet och med hans eller hennes vårdnadshavare om det är möjligt och bedöms lämpligt. Bestämmelserna bör införas i fängelselagen för unga.

Att samråd ska ske med den dömda själv följer redan av barnkonventionen (se artikel 12 om barns rätt att komma till tals i alla frågor som berör barnet och avsnitt 5.2.4 ovan) och 1 kap. 5 § fängelselagen. Regleringen innebär alltså i viss mån en dubbelreglering. Att barnet får komma till tals i frågor som rör barnet är dock en så viktig grundprincip att det finns fog för att ange den även här.

Samverkan bör även ske med socialnämnden i den dömdes hemkommun och, om det finns behov av det, bör den verkställande myndigheten även samråda med andra myndigheter och aktörer. Socialnämnden kan t.ex. bidra med information om tidigare insatser som den unge har erbjudits eller deltagit i och som kan vara viktig för den verkställande myndigheten att känna till när planeringen görs. Om det bedöms lämpligt kan samråd även ske med andra personer som finns i barnets närhet, t.ex. en tidigare familjehemsförälder eller någon annan som har haft nära kontakt med barnet t.ex. inom föreningslivet. Att samverkans- och samrådsskyldigheten föreslås vara bred beror på att det är angeläget att bilden av barnets behov blir så komplett som möjligt för att säkerställa att rätt insatser erbjuds under verkställigheten.

På samma sätt som enligt gällande LSU ska fokus under verkställigheten vara att den intagne ska ges nödvändig vård och behandling. Barn och unga har vidare, bl.a. med hänvisning till barnkonventionen, rätt till utbildning, aktiviteter, vila, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Med vård avses i det här sammanhanget omvårdnad, stöd eller fostran samt behandlingsinsatser. De behandlingsinsatser som erbjuds de intagna ska, i likhet med behandlingsprogram som erbjuds vuxna intagna inom Kriminalvården, bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet. Insatserna ska dessutom vara anpassade till att det är barn och unga som står som mottagare. Behovet av sedvanlig hälso- och sjukvård samt tandvård ska erbjudas den intagne genom lokala vårdgivare i anslutning till den anstalt där barnet eller den unge är intagen. Vad gäller hälso- och sjukvård hanteras detta i enlighet med det riksavtal för utomlänsvård som innehåller bestämmelser om vad som gäller när en person får vård utanför sin egen region.

Skolundervisning vid ungdomsavdelningar

Sid 412(1124)

Utredningens förslag: Skollagen (2010:800) ändras så att Kriminalvården får författningsstöd för att bedriva undervisning inom grundskolan, gymnasieskolan samt i den anpassade grundskolan och den anpassade gymnasieskolan. I skollagen föreslås två nya paragrafer med ett innehåll som motsvarar det som gäller för SiS skolverksamhet i dag.

Inom SiS verksamhet spelar skolan en central roll. SiS skola bedriver utbildning motsvarande skolformerna grundskolan, gymnasieskolan, anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan (se 24 kap. 8 och 9 §§ skollagen). Utbildningen vid SiS bedrivs i form av en särskild utbildningsform enligt 24 kap. skollagen (se avsnitt 7.5 ovan).

Det finns inget tvång att delta i skolundervisningen för de barn som avtjänar sluten ungdomsvård. Även barn som avtjänar straff omfattas dock av den allmänna skolplikten och de har rätt till utbildning. SiS arbetar aktivt för att motivera alla intagna att delta i undervisningen. Skolan utgör också den huvudsakliga sysselsättningen för dem som avtjänar sluten ungdomsvård.

Kriminalvårdens möjlighet att anordna skolundervisning enligt gällande rätt begränsas till sådan utbildning som motsvarar den kommunala vuxenutbildningen (se avsnitt 8.7 ovan). Inför att barn och unga ska avtjäna fängelse i kriminalvårdsanstalt måste Kriminalvården därmed utveckla den skolundervisning som myndigheten bedriver för närvarande och anpassa den för barn. Författningsstödet måste också ändras så att Kriminalvården får rätt att bedriva undervisning inom grundskolan, gymnasieskolan, den anpassade grundskolan och den anpassade gymnasieskolan. I skollagen föreslås därför två nya paragrafer med ett innehåll som motsvarar det som gäller för SiS skolverksamhet i dag.

I det här sammanhanget förtjänar att påpekas att SiS i en hemställan till regeringen har framhållit behov av en bred översyn av skollagen för att skapa ännu bättre förutsättningar för myndigheten att bedriva skolverksamhet för de barn och unga som vistas vid de särskilda ungdomshemmen.¹⁰ Det är inte uteslutet att de synpunkter som SiS framför i hemställan även är giltiga för den skolverksamhet som Kriminalvår-

¹⁰ Se SiS hemställan till regeringen, Hemställan om översyn av vissa bestämmelser som styr SiS verksamhet, den 21 juni 2022, dnr 1.1.4-4201-2022.

den ska bedriva för barn som avtjänar fängelse vid kriminalvårdsanstalt.^{Sid 413(1124)} Att göra en grundlig genomgång av skollagens bestämmelser inom ramen för den här utredningens uppdrag skulle dock föra för långt. De frågor som SiS reser i hemställan bör därför tas i en annan ordning.

11.2.2 Särskilt om regleringen i fängelselagen för unga

En koordinator ska utses för den unge

Utredningens förslag: Den verkställande myndigheten ska utse en särskild koordinator för barnet. Koordinatorn ska hålla regelbunden kontakt med barnet och träffa honom eller henne under verkställigheten. Koordinatorn ska genom stöd, hjälp och kontroll verka för att den upprättade verkställighetsplanen följs.

Till särskild koordinator ska en tjänsteman vid den verkställande myndigheten eller en annan lämplig person förordnas. Under verkställighetens olika faser kan det vara nödvändigt att byta koordinator. Den myndighet som har utsett koordinatorn kan under pågående verkställighet förordna en eller flera andra personer att vara koordinator för barnet.

För att den unge ska få hjälp och stöd under verkställigheten ska en särskild koordinator utses. Koordinatorn ska förordnas i samband med att den unge tas in i anstalt och bör finnas med under hela verkställigheten (både i anstalt och i frihet). Under tid då den intagne avtjänar fängelse i anstalt bör koordinatorn hålla kontakt med honom eller henne för att vara ett stöd och för att motivera till deltagande i anvisad utbildning, behandling och annat som följer av verkställighetsplanen.

Kriminalvårdens erfarenhet av en särskild koordinator för unga som verkställer ungdomsövervakning är god. Uppgiften att vara koordinator för ett barn som avtjänar fängelse bör därför likna den som koordinatorn vid ungdomsövervakning har. Det betyder att en av de främsta uppgifterna för koordinatorn bör vara att verka för att verkställighetsplanen följs. I det ligger att kontrollera att den dömde följer det han eller hon ska göra enligt planen, t.ex. fullfölja skolundervisningen eller underkasta sig viss behandling. Koordinatorn bör också verka för att verkställighetsplanen följs genom att ge barnet stöd och

hjälp. Det kan exempelvis ske genom allmänna påstötningar och påminnelser eller motivationshöjande samtal. Koordinatoren kan även medverka vid bevakade permissioner.

En koordinator bör även finnas med vid planering av utslussning och efter villkorlig frigivning. På så vis kan koordinatoren i samråd med socialtjänsten i den unges hemkommun och den unge själv i god tid inför frigivningen upprätta en planering för tiden efter anstaltsvistelsen. I anslutning till att den dömda ska friges villkorligt har koordinatoren en viktig uppgift att hjälpa den unge i kontakten med t.ex. skola, arbetsförmedling, socialtjänst och andra samhällsaktörer.

I det här sammanhanget förtjänar att nämnas att Kriminalvården under senare tid har deltagit i flera projekt som syftar till ökad samverkan mellan myndigheter och kommuner för att minska de intagnas risk för att återfalla i brott, t.ex. ett pilotprojekt som Kriminalvården genomfört tillsammans med Sveriges kommuner och regioner om samordnad individuell plan, ett uppdrag att tillsammans med Polismyndigheten, SiS och Socialstyrelsen ta fram en nationell avhopparverksamhet samt ett projekt för att öka samverkan med Arbetsförmedlingen.¹¹ Sådan samverkan bör utvecklas ytterligare så att samhällets gemensamma insatser för den unge kan förbättras.

Barn och unga som friges från fängelse kan antas ha ett större behov än vuxna av hjälp och stöd vid frigivning, vilket innebär att koordinators roll är väldigt viktig i det skedet av verkställigheten. Det är också i den delen det kommer att skilja mest mellan verkställighet av fängelse och verkställighet av slutna ungdomsvård. Vid utformningen av den villkorliga frigivningen bör erfarenheter kunna dras från det arbete som koordinatorena gör inom ramen för ungdomsövervakning.

Kriminalvården kommer vara den myndighet som har det huvudsakliga ansvaret för verkställigheten under frihetsberövandet och bör i de fallen förordna den särskilda koordinatoren. I några fall kommer dock SiS ansvara för verkställigheten och i de fallen bör SiS förordna koordinatoren för barnet. Det har därför förts in en bestämmelse i fängelselagen för unga som anger att den verkställande myndigheten ska utse en koordinator och att en tjänsteman vid myndigheten eller en

¹¹ Se t.ex. Rapport från Sveriges Kommuner och Regioner, Att stärka samverkan med hjälp av SIP – förstudie innehållande nulägeskartläggning och rekommendationer för framtida arbete, Slutredovisning av Kriminalvårdens, Polismyndighetens, Statens institutionsstyrelses och Socialstyrelsens uppdrag att ta fram ett nationellt avhopparprogram 2021-02-22 (Kriminalvårdens dnr 2020-146) samt Slutredovisning till regeringen Kriminalvårdens förstärkta insatser för unga i kriminalvård och förstärkta insatser för våldsamma män 2013-2016, Ju2013/4394/KRIM och Ju2013/4393/KRI.

annan lämplig person ska förordnas till koordinator för den som avtjänar fängelse enligt lagen. Sid 415(1124)

Socialnämndens ansvar för barn som avtjänar fängelse

Utredningens förslag: Socialnämnden i den kommun där ett barn som tas in för att avtjäna fängelse är folkbokförd ska utse en särskild person att vara handläggare för barnet.

Socialtjänsten har ett brett uppdrag att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten ska vidare med hänsyn tagen till människans eget ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet (se 1 kap. 1 § socialtjänstlagen). Socialtjänstens verksamhet grundas som utgångspunkt på frivillighet från den enskilde och endast i undantagsfall bör en åtgärd vidtas mot den enskildes vilja.

Beträffande barn följer det av 5 kap. 1 § socialtjänstlagen att Socialnämnden bl.a. ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialnämnden ska i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga. Socialnämnden ska bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. Vidare ska nämnden aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga och tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem. Av den angivna bestämmelsen följer även att socialnämnden med särskild uppmärksamhet ska följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling och i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver. Om barnets eller den unges bästa motiverar det får vård och fostran ske utanför det egna hemmet. Slutligen följer av 5 kap. 10 § socialtjänstlagen att socialnämnden i sin omsorg om barn och unga ska tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört eller sedan verkställighet av

sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård har upphört.

Vid alla åtgärder som socialtjänsten vidtar som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande (1 kap. 2 § socialtjänstlagen).

Beträffande kommunens ansvar anges i 2 kap. 1 § socialtjänstlagen att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Av 2 a kap. 5 § socialtjänstlagen följer att den kommun där den enskilde är folkbokförd ansvarar för stöd och hjälp till den enskilde under kriminalvård i anstalt. Det innebär att folkbokföringskommunens ansvar inte upphör under tid då den enskilde avtjänar fängelsestraff och att ansvaret omfattar både anstaltstiden och under den tid utslussningsåtgärder pågår. Ansvaret för folkbokföringskommunen omfattar alla stöd- och hjälpinsatser som den enskilde kan ha behov av.

Utredningen föreslår inga förändringar i socialnämndens grundläggande ansvar för barn och unga så som det har beskrivits ovan. Bestämmelsen i 5 kap. 10 § socialtjänstlagen behöver dock anpassas så att det anges att socialnämnden ska tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan verkställighet av fängelse har upphört enligt fängelselagen och den nya fängelselagen för unga.

När flera samhällsaktörer med delvis överlappande, delvis olika uppgifter ska dela på ett ansvar finns det alltid en risk för att ansvaret blir otydligt med följd att ingen tar ansvar eller vissa frågor inte omhändertas av någon. Det är av yttersta vikt att barn får stöd och hjälp både under den tid de avtjänar frihetsberövande påföljd och efter att straffet är fullt ut verkställt. Ända sedan sluten ungdomsvård infördes som frihetsberövande påföljd för barn och unga har ansvaret för utslussning och eftervård varit delat. Genom att barn och unga enligt förslaget kommer att dömas till fängelse kommer framför allt ansvaret för utslussning och åtgärder för stöd och kontroll vid frigivning att bli tydligare genom att dessa delar ingår som en del av verkställigheten av ett fängelsestraff. Kriminalvården har en tydlig struktur för detta och kommer att ha huvudansvaret för barnet under hela verkställighetstiden, dvs. även under övervakningstiden efter villkorlig frigivning (se mer i avsnitt 11.2.4 nedan).

Socialnämnden har emellertid också en mycket viktig funktion att fylla under hela verkställighetstiden. Socialnämnden har ofta god kännedom om de barn och unga som döms till fängelse eftersom dessa individer i de flesta fall har varit föremål för sociala insatser tidigare i livet. Socialnämnden kan därmed ha viktig information om både barnet, hans eller hennes familj och umgänge på hemorten att delge Kriminalvården när barnets verkställighet ska planeras. Dessutom har socialnämnden kännedom om tidigare åtgärder som har vidtagits och som har planerats för tidigare i barnets liv. När det är dags för utslussning och villkorlig frigivning är det av yttersta vikt att samhället agerar gemensamt för att ge stöd åt barnet när han eller hon ska undvika att återfalla i brott.

För att stärka Socialnämndens roll i det här sammanhanget ska nämnden åläggas en skyldighet att utse en särskild handläggare för alla barn som avtjänar fängelse. Den särskilda handläggaren ska som nämnts ovan delta vid upprättandet av den intagnes verkställighetsplan genom samverkan med Kriminalvården. Handläggaren ska även delta när verkställighetsplanen följs upp och behov av förändringar diskuteras samt i samband med att utslussningsåtgärder planeras. Inför barnets frigivning bör handläggaren vara delaktig t.ex. i fråga om barnets sysselsättning, boende och eventuellt kvarstående behandlingsbehov.

Skyldigheten att utse en person som ska vara särskild handläggare för ett barn som är intagen vid kriminalvårdsanstalt gäller enligt den nya fängelselagen för unga, vilket innebär att skyldigheten upphör när verkställigheten inte längre sker enligt den lagen, dvs. vanligtvis när barnet fyller 18 år. Om Kriminalvården beslutar att en intagen ska fortsätta att verkställa straffet enligt fängelselagen för unga kvarstår dock socialtjänstens skyldighet att tillhandahålla en särskilt utpekad handläggare och samverka med Kriminalvården om den unges verkställighet. Det sagda innebär dock inte att socialnämndens allmänna skyldighet att erbjuda stöd enligt socialtjänstlagen upphör när barnet fyller 18 år utan enbart att det inte längre finns en skyldighet att utse en särskild person som ska vara handläggare för den unge.

Det är socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokförd som ska ansvara för att utse en handläggare för barnet och som i övrig ska säkerställa att den unge får det stöd och den hjälp som han eller hon har behov av. De förslag som utredningen lämnar innebär alltså inte någon förändring beträffande folkbokföringskommunens ansvar för barn som avtjänar fängelse (jfr 2 a kap. 5 § socialtjänstlagen).

Det är inte möjligt att i detalj beskriva hur den särskilda handläggaren ska arbeta och hur samverkan ska ske med barnet, vårdnadshavare, Kriminalvården och andra aktörer. Det är lämpligare att de närmare riktlinjerna för samverkan tas fram i en annan ordning och i nära samråd med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Kriminalvården och SiS. Socialstyrelsen, som är en kunskapsmyndighet för vård och omsorgsfrågor, är också viktig i detta sammanhang. Det vore därför lämpligt att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram stödmaterial som klargör hur uppdraget med en särskild handläggare för barn som avtjänar fängelse närmare bör utformas.

Ingen sysselsättningsplikt för intagna under 18 år

Utredningens förslag: Den som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga ska erbjudas lämplig sysselsättning och möjlighet att delta i fritidsaktiviteter.

Sysselsättningsplikt ska inte åläggas barn och barn har inte heller rätt till sådan ersättning som är kopplad till sysselsättning även om han eller hon väljer att delta i anvisad sysselsättning.

Det finns dock skäl att utforma en annan typ av ersättnings-system för barn som avtjänar fängelse. De närmare förutsättningarna för ett sådant system bör dock inte regleras i lag utan på lägre lagstiftningsnivå inom ramen för de verkställande myndigheternas förberedande arbete inför reformens ikraftträdande.

För den som har fyllt 18 år, men som efter beslut av Kriminalvården fortsatt ska vara placerad vid ungdomsavdelning, inträder en skyldighet att delta i anvisad sysselsättning. En intagen som har sysselsättningsplikt har rätt till ersättning enligt fängelselagen.

För barn ska det inte, så som för vuxna intagna, finnas någon sysselsättningsplikt. I stället ska det anges i fängelselagen för unga att en intagen får erbjudas lämplig sysselsättning och möjlighet att delta i fritidsaktiviteter. I det här avseendet ska alltså samma förhållanden gälla som för de barn och unga som avtjänar sluten ungdomsvård i dag. Förutom att intagna under 18 år inte ska ha sysselsättningsplikt ska 3 och 4 kap. fängelselagen alltså i huvudsak gälla även för intagna under 18 år som avtjänar fängelse.

Det främsta skälet till att barn och unga under 18 år inte ska åläggas någon sysselsättningsplikt är att det av barnkonventionen följer att barn har rätt till utbildning, men även vila, fritid, lek och rekreation. Barnkonventionen tillerkänner alltså barn och unga flera rättigheter när det gäller sysselsättning. Däremot finns det inga skyldigheter för barn att delta i den sysselsättning som erbjuds. På samma sätt som inom SiS nuvarande verksamhet bör det primära målet vara att motivera de unga intagna att frivilligt delta i skolundervisning och andra insatser som erbjuds.

Med sysselsättning avses alla aktiviteter som den intagne anvisas enligt den verkställighetsplan som har upprättats vid verkställighetens inledning. För barn bör den huvudsakliga sysselsättningen vara utbildning, men även deltagande i olika behandlingsprogram bör normalt ingå i verkställighetsplanen. Dessutom bör andra former av social färdighetsträning erbjudas de intagna (se beskrivningen av olika former av sysselsättning som för närvarande erbjuds vid Kriminalvårdens anstalter i avsnitt 8.7–8.9). Sysselsättningen ska vara anpassad till att barn ska delta i den.

Utöver sysselsättning ska barn som avtjänar fängelse även erbjudas möjligheten att utöva fritidsaktiviteter. Vilka fritidsaktiviteter det kan bli fråga om bör vara en fråga som Kriminalvården avgör inom ramen för det förberedelsearbete som krävs för att myndigheten ska kunna ta emot barn i anstalt.

SiS bör kunna erbjuda samma typ av sysselsättning och fritidsaktiviteter som för närvarande erbjuds de som avtjänar sluten ungdomsvård eller tvångsvårdas enligt LVU. I takt med att en intagen blir äldre (främst de som är över 18 år) bör den sysselsättning och de fritidsaktiviteter som erbjuds den intagne förändras så att mer fokus ligger vid arbetspraktik om den intagne inte är intresserad av att delta i skolundervisningen.

Sedan en intagen har fyllt 18 år är det rimligt att han eller hon åläggs en sysselsättningsplikt på samma sätt som gäller för andra vuxna intagna vid kriminalvårdsanstalt i de fall Kriminalvården beslutar att den unge ska fortsätta att verkställa straffet enligt fängelselagen för unga. I likhet med vad som gäller enligt fängelselagen ska den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken inte ha sysselsättningsplikt. Intagna som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning får i stället erbjudas sysselsättning bara av den art och i den omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

I samband med att sysselsättningsplikten inträder bör den intagne också ha rätt till sådan ersättning som följer av 3 kap. 3 § fängelselagen. För närvarande får en vuxen intagen som arbetar, studerar eller deltar i annan ordnad sysselsättning en ersättning som uppgår till 13 kronor i timmen för tid som han eller hon deltar i eller utför anvisad sysselsättning.¹² Pengarna kan användas till utgifter vid permissioner samt inköp i anstaltens kiosk. De som avtjänar sluten ungdomsvård får inte ersättning för att delta i sysselsättning utan alla intagna får i stället en veckopeng eller månadspeng och storleken på vecko- eller månadspengen är lika för alla oavsett om den intagne väljer att delta i erbjuden sysselsättning eller inte. Veckopengen är för närvarande 200 kronor per vecka (månadspengen är 800 kronor). Inga andra ersättningar får betalas ut för att t.ex. förstärka en positiv beteendeförändring.¹³

Även om utredningen föreslår att de som är under 18 år inte ska ha någon formell sysselsättningsplikt är det angeläget att så många som möjligt kan motiveras att delta i den sysselsättning som erbjuds under verkställigheten. Sysselsättningen syftar till att minska risken för skadeverkningar och att ge den intagne goda förutsättningar att upphöra med brott efter verkställigheten. Företrädare för både SiS och Kriminalvården har uppgett att någon form av ”belöningsystem”, som innebär att den intagne får en viss summa pengar för deltagande i sysselsättning påtagligt ökar de intagnas vilja att delta i anvisad sysselsättning. Det finns därmed skäl att utforma en annan typ av ersättningssystem även för barn som avtjänar fängelse. De närmare förutsättningarna för ett sådant system bör dock inte regleras i lag utan på lägre lagstiftningsnivå och utredningen lämnar därför inget förslag på hur ett ersättningssystem närmare ska utformas. Ersättningen bör dock vara tydligt kopplad till just sysselsättning som anvisats den intagne för att förstärka den unges motivation att delta i sysselsättningen. Sysselsättningen för barn bör, som vi redan varit inne på tidigare, i första hand fokusera på utbildning, men även behandling och aktiviteter med rehabiliterande inriktning bör kunna uppmuntras med någon form av ersättning. Ersättningssystemet bör vara tydligt och förutsättningarna för att få del av ersättningen måste vara enkla att förstå för barnet.

Så länge det regelverk som tas fram anger förutsättningarna för att barnet ska få ersättning finns det inte, såvitt utredningen kan be-

¹² Se 3 kap. 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, KVFS 2011:1.

¹³ Riktlinjer för vilka kostnader som ingår i vårdavgiften för unga som vårdas enligt LVU och kostnader för ungdomar som vårdas enligt LSU, beslutade 2022-06-27, dnr 1.4.2- 4091-2022.

döma, något hinder mot ett ersättningssystem utifrån ett barnrättsperspektiv, så länge det är till barnets bästa och inte kränker någon annan rättighet (t.ex. rätten till vila, rätten till utbildning, rätten till att inte diskrimineras, rätten att inte utnyttjas ekonomiskt osv.). Tvärtom anges det t.ex. i barnkonventionen artikel 28.1(e) att konventionsstaterna särskilt ska vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott. I artikel 40.1 anges dessutom att ett barn som dömts för brott ska behandlas på ett sätt som tar hänsyn till det önskvärda i att främja att barnet återanpassas till och tar på sig en konstruktiv roll i samhället. De närmare förutsättningarna för ett ersättningssystem för barn bör utformas inom ramen för de verkställande myndigheternas förberedande arbete inför reformens ikraftträdande.

Sid 421(1124)

Permission

Utredningens förslag: En intagen som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga får beviljas permission efter att två månader av strafftiden har avtjänats om det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Om det finns särskilda skäl får dock permission beviljas trots att den angivna tiden inte har förflutit.

Det ska eftersträvas att barn inte hålls inlåsta på anstalt mer eller längre än nödvändigt trots att de har dömts för allvarliga brott. Kontakten med anhöriga och samhället utanför anstalten bör alltså upprätthållas i så stor utsträckning som möjligt. Utredningen har därför övervägt om det finns behov av mer generösa permissions- och utslussningsregler än vad som gäller enligt fängelselagen.

Enligt 10 kap. 1 § fängelselagen får en intagen, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för permission om minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats, och det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Om det finns särskilda skäl får permission beviljas trots att kvalifikationstiden som anges i bestämmelsen inte har förflutit.

För sluten ungdomsvård gäller enligt 18 § LSU att vistelse utanför ungdomshemmet får beviljas i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Regleringen innehåller alltså ingen kvalifikationstid för när vistelse utanför ungdomshemmet tidigast kan beviljas utan en bedömning ska göras i det enskilda fallet. Normalt beviljas inte utevistelser innan den inledande utredningen av barnet är genomförd, vilket innebär att utevistelser oftast inte beviljas under barnets eller den unges första två månader vid ungdomshemmet.

Som angetts ovan bör det vara en allmän utgångspunkt att barn ska ha stora möjligheter att vistas utanför anstalten under verkställigheten. Detta då barn bl.a. får anses ha ett större behov än vuxna av att upprätthålla en nära kontakt med sin familj och att vistas i sin hemmiljö under tiden straffet avtjänas. Samtidigt ska permissioner givetvis endast ske under förutsättning att det kan ske under trygga former för barnet och att säkerheten kan garanteras. Vid samtal med företrädare för SiS har det framkommit att den otydlighet som finns i det nuvarande regelverket beträffande när i tiden utevistelser kan beviljas kan skapa frustration hos de intagna ungdomarna.¹⁴ I praktiken beviljas inte heller permission under de första två månaderna, då den unges verkställighetsplan utformas och hans eller hennes särskilda behov och förutsättningar kartläggs. SiS har uppgett att det hade varit en fördel för både de intagna ungdomarna och för personalen om det fanns en tydlig kvalifikationstid i LSU för när utevistelser kan komma i fråga.

Mot den nu beskrivna bakgrunden gör utredningen bedömningen att det vore en bättre reglering för barnen om att det fanns en tydligare struktur för när permission kan beviljas. En kvalifikationstid om två månader innan permission beviljas förefaller lämpligt då den tiden behövs för att Kriminalvården ska hinna utreda och bedöma barnets behov av insatser samt för att tillräcklig information ska finnas om den intagne för att det ska vara möjligt för Kriminalvården att göra en risk- och säkerhetsbedömning inför beslut om permission. Det är också lämpligt att barnet är på anstalten en viss tid för att aklimatisera sig innan han eller hon beviljas permission.

Lagstiftningen bör dock vara flexibel så att möjlighet finns att möta det enskilda barnets behov i olika avseende. På samma sätt som enligt

¹⁴ Möte med SiS generaldirektör Elisabet Åbjörnsson Hollmark och stabschef Helena Finér den 20 januari 2023.

fängelselagen ska det därför finnas möjlighet att, om det finns särskilda skäl, bevilja permission trots att den angivna kvalifikationstiden inte har förflutit. Sådan permission kan t.ex. beviljas för besök hos socialtjänsten, tandläkare eller för deltagande vid anhörigs begravning. Sid 123 (1124)

Utredningen föreslår att det ska införas en särskild bestämmelse om permission i fängelselagen för unga. Av bestämmelsen ska följa att en intagen får beviljas permission om minst två månader av strafftiden har avtjänats och det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Det ska även anges att permission får beviljas trots att den angivna tiden inte har förflutit om det finns särskilda skäl.

När det gäller de övriga bestämmelser om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt som följer av 10 kap. fängelselagen ska dessa tillämpas så som bestämmelserna är angivna i fängelselagen, dock med beaktande av att det ska fästas särskilt avseende vid vad som är barnets bästa vid alla beslut som rör barn.

Utslussningsåtgärder

Utredningens förslag: Intagna under 18 år får beviljas sådana utslussningsåtgärder som följer av 11 kap. fängelselagen.

Den kvalifikationstid som innebär att en viss andel av straffet ska avtjänas enligt 11 kap. 4 och 5 §§ fängelselagen ska inte gälla för barn.

Övergången mellan inlåsning och frihet måste ske på ett strukturerat sätt med stöd och kontroll från samhällets sida. När barn ska avtjäna fängelse i anstalt bör det därför övervägas om fängelselagens reglering av utslussningsåtgärder enligt 11 kap. fängelselagen bör gälla för barn eller det finns behov av särskilda regler i det avseendet.

De regler som gäller för utslussning vid verkställighet av fängelse har beskrivits i avsnitt 8.2.10 ovan och där framgår att de utslussningsåtgärder som kan beviljas är frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång. Gemensamt för de olika utslussningsåtgärderna är att de endast får beviljas om det inte finns någon beaktansvärd risk för att den dömda kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt kommer missköta sig. För vistelse vid halvvägshus samt för utökad frigång krävs att en viss del av straffet

har avtjänats innan åtgärden kan beviljas. En utslussningsåtgärd ska förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera meddelade villkor.

För sluten ungdomsvård gäller en mer öppen reglering för utslussning och det anges inte i LSU vilka specifika utslussningsåtgärder som kan erbjudas den intagne och inte heller när under verkställigheten sådana åtgärder kan beviljas. Av 18 a § LSU följer att den dömde under den senare delen av verkställigheten genom konkreta åtgärder ska förberedas för ett liv i frihet. Vilka åtgärder som behövs eller hur utslussningen närmare ska genomföras beslutas från fall till fall utifrån den enskildes behov. I normalfallet bör utslussningen innebära någon form av kontinuerlig och strukturerad vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet (se avsnitt 7.3 ovan).

Inför frigivning från både fängelse och sluten ungdomsvård förutsätts det alltså att ske någon form av utslussningsåtgärd. Frågan är om en reglering av utslussningsåtgärder för barn bör följa den mer strukturerade regleringen i fängelselagen eller om ett mer öppet regelverk är bättre för barn genom att det då kan vara enklare att anpassa åtgärderna efter det enskilda barnets behov.

De utslussningsåtgärder som erbjuds inom SiS kategoriseras som återfallsförebyggande aktiviteter, särskilda utslussningsaktiviteter (t.ex. behandling, praktik eller utbildning utanför ungdomshemmet), boende på öppen avdelning och boende utanför ungdomshemmet. Det sist nämnda alternativet förutsätter medverkan från och godkännande av socialtjänsten. Enligt fängelselagen kan en intagen tillåtas att delta i utbildning, arbete, praktik eller behandling utanför anstalten (vid frigång och utökad frigång), vård genom vistelse på ett särskilt vårdboende (HVB-hem) samt boende på halvvägshus. Utredningen bedömer att de åtgärder som kan beviljas enligt LSU är likvärdiga med sådana som kan beslutas om enligt fängelselagen. Det finns därmed inte något behov av att särskilt reglera vilken typ av utslussningsåtgärder som ska användas i fängelselagen för unga utan fängelselagens reglering kan gälla. Som angetts ovan kan en tydlig struktur i många fall vara bättre för ett barn då det då blir mer förutsägbart vad som ska ske.

Det som däremot skiljer regelverken åt är att utslussningsåtgärder enligt fängelselagen kan förenas med olika mer eller mindre ingående villkor beroende på vilken utslussningsåtgärd som aktualiseras. Att

en åtgärd kan förenas med villkor kan å ena sidan betraktas som be-^{Sid425(1124)} tungande för den enskilde, särskilt för ett barn. Å andra sidan kan möjligheten att ställa villkor leda till att en åtgärd beviljas med villkor i stället för att åtgärden helt nekas den enskilde. Sammantaget bedöms det som bättre för barn att det vid beslut om en utslussningsåtgärd kan föreskrivas villkor än att åtgärden helt måste nekas. Den möjlighet som finns att enligt fängelselagen förena ett beslut om utslussningsåtgärd med villkor bör därmed gälla även för barn under förutsättning att de åtgärder som beviljas för barn samt eventuella villkor som ställs för åtgärden är särskilt anpassade för barn.

Koordinatorns roll kommer vara viktig när frågor om utslussningsåtgärder aktualiseras. Detsamma gäller för socialnämndens särskilda handläggare. När en utslussningsåtgärd har beviljats kan barnet behöva koordinators eller handläggarens hjälp att kontakta med t.ex. socialtjänsten, skolan och andra myndigheter för att inleda planeringen inför villkorlig frigivning.

Utslussningsinsatserna ska planeras med omsorg och bör som regel pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning. Av fängelselagen följer att en placering vid halvvägshus och utökad frigång får beviljas först när minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats. Även om den typen av åtgärd typiskt sett beviljas efter att andra utslussningsåtgärder har genomförts gör utredningen bedömningen att de utslussningsåtgärder som kan beviljas ett barn inte ska kräva att en viss andel av strafftiden har verkställts. Strafftiderna för barn är dessutom, till följd av ungdomsreduktionen, normalt sett kortare än för vuxna vilket också talar för att det inte bör krävas att viss andel av strafftiden har avtjänats innan utslussningsåtgärder kan påbörjas.

Kriminalvården har för närvarande inte tillgång till några halvvägshus som lämpar sig för barn, inte minst på grund av att vuxna placeras där. Utredningen ser dock inget hinder mot att Kriminalvården placerar barn i halvvägshus om myndigheten antingen i egen regi öppnar ett halvvägshus anpassade för barn eller enligt 11 kap. 10 § fängelselagen anlitar en annan aktör för att bedriva en sådan barnanpassad verksamhet.

Samtantaget innebär det som nu redovisats att intagna under 18 år får beviljas sådana utslussningsåtgärder som följer av 11 kap. fängelselagen, men att den kvalifikationstid som innebär att en viss andel av straffet ska avtjänas enligt 11 kap. 4 och 5 §§ fängelselagen inte ska gälla för barn.

Vistelse i gemensamhet och avskildhet

Sid 426(1124)

Utredningens förslag: Regleringen om vistelse i gemensamhet och avskildhet i 6 kap. fängelselagen ska tillämpas även för barn.

Intagna under arton år får inte hållas inlåsta avskilda från andra intagna under en längre period än tio timmar om det inte är motiverat av säkerhetsskäl.

Utgångspunkten vid verkställighet av fängelse är att den inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. I 6 kap. fängelselagen finns det särskilda bestämmelser om vad som ska gälla i fråga om gemenskap och avskildhet. Där framgår att huvudregeln vid verkställighet av fängelse är att intagna ska vistas i gemenskap med andra både under tid då de anvisats sysselsättning och under fritiden om det inte särskilt anges något annat. Att det förhåller sig så följer också uttryckligen av bestämmelserna i 6 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen (se avsnitt 8.2.6 ovan).

Samma utgångspunkter gäller när sluten ungdomsvård verkställs, dvs. den dömd ska vistas tillsammans med andra och endast i undantagsfall får han eller hon hållas avskild från de andra intagna. Möjligheterna att hålla en intagen avskild från övriga intagna enligt LSU är dock mer begränsad än enligt fängelselagens bestämmelser. Enligt 14 a § LSU får en dömd hindras från att träffa andra intagna om det krävs med hänsyn till den dömdes speciella behov av vård, hans eller hennes säkerhet eller övriga intagnas säkerhet (s.k. vård i enskildhet). Enligt 17 § LSU får den dömd hållas i avskildhet om det är särskilt påkallat av att den dömd uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen (se avsnitt 7.2 ovan).

Det bör övervägas om det finns behov av att begränsa den möjlighet att hålla intagna avskilda från varandra som följer av fängelselagen när barn ska avtjäna fängelse.

Av 6 kap. 3 § fängelselagen följer att intagna får hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan. Regleringen medger att Kriminalvården nattetid låser in intagna i deras bostadsrum, vilket inte är tillåtet enligt LSU.¹⁵ Under natten är korridorerna till boenderummen nor-

¹⁵ Prop. 2009:10:135 s. 137 och prop. 2006/07:129 s. 81 f.

malt låsta och enligt SiS ordningsregler ska de dömda befinna sig i det egna boenderummet från cirka 21:30 till 07:00 (tiderna skiljer sig åt något vid de olika ungdomshemmen). Om en intagen öppnar dörren till sitt rum kommer det att gå ett larm hos nattpersonalen som då kontrollerar varför den unge har lämnat sitt bostadsrum. SiS har angett att det vore fördelaktigt om myndigheten kunde låsa i vart fall vissa dömdas boenderum på nätterna, alternativt att möjligheten fanns vid de ungdomshem som tillhör den högsta säkerhetsklassen. Det skulle öka säkerheten och leda till en större känsla av trygghet på avdelningarna.¹⁶

Bestämmelsen i 6 kap. 3 § fängelselagen anger inga närmare begränsningar för hur lång dygnsvilan får vara. De närmare bestämmelserna om dygnsvilan följer i stället av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1). Den regleringen innebär att olika tider och regler gäller beroende på vilken säkerhetsklass en anstalt har. Att möjligheten att hålla intagna inlåsta under dygnsvilan finns enligt lagen innebär alltså inte att så alltid sker. Mot bakgrund av att de barn som kommer att dömas till fängelse har begått allvarliga brott och då SiS har påtalat behov av en möjlighet att hålla de intagnas boenderum låsta bör den möjligheten finnas för Kriminalvården. Att rummen hålls låsta på natten innebär i många fall en nackdel då det ökar graden av inlåsning, men kan även innebära att känslan av trygghet ökar. Givetvis ska intagna ha möjlighet att kontakta personalen under natten och det är även viktigt att boenderummen vid ungdomsavdelningarna utformas på ett sådant sätt att barnet har tillgång till det som han eller hon behöver under inlåsningen, såsom toalett och tv eller annan liknande förströelse på rummet. Den tid som Kriminalvården kan hålla ett barn inlåst avskilt från andra intagna under dygnsvilan bör begränsas till tio timmar. Detta bör även anges i lag och alltså inte, såsom för vuxna intagna, regleras av myndigheten själv. En bestämmelse om inlåsning tas därför in i fängelselagen för unga. Begränsningen om tio timmar ska inte gälla om det är motiverat att hålla intagna inlåsta avskilda från varandra av säkerhetsskäl, t.ex. om upplopp eller slagsmål utbrutit på en avdelning.

¹⁶ Statens institutionsstyrelse – Budgetunderlag 2024–2026, 2023-02-24, dnr 1.1.3–7276-2022, s. 7 f.

Särskilda kontroll- och tvångsåtgärder

Sid 428(1124)

Utredningens bedömning: De särskilda kontroll- och tvångsåtgärder som följer av 8 kap. fängelselagen ska kunna tillämpas även när barn avtjänar fängelse.

En intagen under arton år ska erbjudas uppföljande samtal efter att ett beslut om kontroll av bostadsrum, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och användning av fängsel har verkställts.

En annan fråga som bör övervägas särskilt är i vilken utsträckning de särskilda kontroll- och säkerhetsåtgärder som följer av 8 kap. fängelselagen kan tillämpas när barn avtjänar fängelse.

De åtgärder som kan vidtas, t.ex. kontroll av bostadsrum, kroppsvisitation och kroppsbesiktning, omhändertagande av föremål samt användande av fängsel har beskrivits i avsnitt 8.2.8. Möjligheten för SiS att använda särskilda befogenheter är betydligt mer begränsade. I 15 § LSU görs en hänvisning till att ett antal uppräknade bestämmelser i LVU ska gälla även för den som är föremål för sluten ungdomsvård. De uppräknade bestämmelserna anger bl.a. att den unge inte får inneha narkotika, alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller injektionssprutor, kanyler eller andra liknande föremål. Om sådan egendom påträffas får den omhändertas för att förstöras eller säljas enligt bestämmelserna om beslagtagna egendom. Det är vidare möjligt att låta den unge bli föremål för kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning samt få sin post kontrollerad. Om det behövs för att genomföra vården eller upprätthålla ordningen, får bostadsrum och andra slutna förvaringsställen som disponeras av den dömda undersökas (s.k. rumsvisitation). Det är dock inte möjligt att regelbundet och på generell basis besluta om sådana åtgärder. Beslutet måste i stället grundas på ett behov i det enskilda fallet.

Av redovisningen följer att fängelselagens reglering ger Kriminalvården större möjlighet att fatta generella beslut om kontroll- och tvångsåtgärder än vad LSU medger. Det talar för att inskränkningar kan behövas när barn ska avtjäna fängelse. Det är angeläget att straff kan verkställas under säkra förhållanden. De intagna, inte minst när de är barn, har rätt att känna sig trygga under tid som de hålls inlåsta. Med hänsyn till de problem som har konstaterats i fråga om ungdomsbrottslighetens utveckling och att det finns unga som utvecklat tydliga kriminella identiteter måste det dock finnas möjlighet till kontroll- och

tvångsåtgärder för att upprätthålla säkerheten under verkställigheten^{Sid 429(1124)}. Det kan också noteras att det finns behov av att utöka SiS möjligheter att använda särskilda befogenheter i förhållande till den som avtjänar sluten ungdomsvård, bl.a. för att motverka rymningar och fritagningar och för att garantera en säker verkställighet. En kontroll- eller tvångsåtgärd får vidare användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas (den s.k. proportionalitetsprincipen, se 1 kap. 6 § fängelselagen). De särskilda kontroll- och tvångsåtgärder som följer av 8 kap. fängelselagen bör därför vara tillämpliga när barn avtjänar fängelse.

Om ett beslut fattas som innebär särskilt ingripande kontroll- eller tvångsåtgärder, som t.ex. att kontrollera den enskildes bostadsrum, genomföra kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller belägga en intagen under 18 år med fängelse ska den intagne ha rätt till uppföljande samtal efter att beslutet har verkställts. Detta för att den unge ska få möjlighet att bearbeta det som han eller hon har varit utsatt för. Rätten till uppföljande samtal bör begränsas till sådana särskilt ingripande åtgärder som nyss nämnts.

11.2.3 Om verkställighet av fängelse vid särskilt ungdomshem efter beslut enligt 32 kap. 5 § brottsbalken

Det finns behov av verkställighetsbestämmelser för den som ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem

Utredningens bedömning: Det finns behov av särskilda verkställighetsbestämmelser för den som, efter rättens beslut i enlighet med 32 kap. 5 § brottsbalken, ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Utredningens förslag: I 3 kap. fängelselagen för unga införs därför bestämmelser med följande innehåll:

- SiS ansvar för verkställighet av fängelse vid särskilda ungdomshem (1 §).
- Verkställighetens utformning (2 §).
- Om avbrott i verkställigheten (3 §).

- Den intagne får hindras att lämna ungdomshemmet och även i övrigt underkastas begränsningar av rörelsefriheten (4 §).^{Sid 430(1124)}
- Om sysselsättning och rätt till ersättning (5 §).
- Elektroniska kommunikationstjänster och besök (6 §).
- Om särskilda befogenheter, proportionalitetsbestämmelse och rätt till uppföljande samtal (7 §).
- Permission och utslussningsåtgärder (8 §).
- Den intagnes rätt till hälso- och sjukvård (9 §).
- Polismyndigheten och Kriminalvården ska bistå ungdomshemmet i vissa frågor (10 §).
- Tillämpliga bestämmelser vid transport och möjlighet att ta den dömd i förvar i avvaktan på att transport kan genomföras (11 §).
- SiS har skyldighet att lämna upplysningar i vissa fall (12 §).
- Målsägandens rätt till upplysningar (13 §).

I 4 kap. har införts en bestämmelse om innebär att SiS ska fatta beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen i de fall den unge verkställer fängelsestraffet vid ett särskilt ungdomshem.

De bestämmelser som finns i 1 kap. fängelselagen för unga gäller även när rätten i enlighet med 32 kap. 5 § brottsbalken har beslutat att fängelse ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem. Utöver de bestämmelser som finns i 1 kap. fängelselagen för unga om bl.a. samverkan vid upprättande av verkställighetsplan och förordnande av särskild handläggare och koordinator behövs ytterligare bestämmelser. I 3 kap. fängelselagen för unga införs därför de särskilda bestämmelser som ska gälla när beslut har fattats om att fängelse ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem. Samtliga bestämmelser förutom 1 och 4 §§ har förts över från nuvarande LSU till den nya lagen. Bestämmelserna bedöms som nödvändiga för att SiS ska kunna verkställa fängelse inom myndighetens verksamhet.

Av 3 kap. 1 § fängelselagen för unga följer att SiS ska ansvara för att verkställa ett fängelsestraff om rätten har beslutat att en intagen ska avtjäna straffet vid ett särskilt ungdomshem enlighet med 32 kap. 5 §

brottsbalken. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i undantagsfall¹⁷ och antalet unga som kommer att verkställa fängelse vid särskilda ungdomshem förväntas därför bli få (se avsnitt 10.8). Det är därmed inte nödvändigt, eller ens möjligt, för SiS att ha särskilda avdelningar för de unga som verkställer fängelse inom myndighetens verksamhet. En nödvändig konsekvens av utredningens förslag är att SiS kan placera barn som avtjänar fängelse på samma avdelningar som unga som har omhändertagits för tvångsvård enligt LVU. De unga som kan komma att bli aktuella för verkställighet vid särskilda ungdomshem är personer som har alldeles särskilda behov av omvårdnad, vilket innebär att utredningen inte bedömer detta som ett hinder för förslaget trots att JO tidigare har framfört kritik mot att SiS tidigare har blandat ungdomar som avtjänar sluten ungdomsvård med ungdomar som har omhändertagits enligt LVU. Antalet unga som verkställer straff inom SiS verksamhet kommer att vara få och de tillhör ett annat klientel än de som nu verkställer straff där i dagsläget.

Av 3 kap. 5 §, som inte har någon motsvarighet i LSU, följer att samma bestämmelse om sysselsättningsplikt och rätt till ersättning ska gälla för barn som avtjänar fängelse vid särskilda ungdomshem som vid kriminalvårdsanstalt (se avsnitt 11.2.2 ovan).

I bestämmelsen som reglerar rätten för den intagne att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet (permission) införs en kvalifikationstid om två månader från det att verkställigheten påbörjades. Om det finns särskilda skäl får dock vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet beviljas trots att den angivna kvalifikationstiden inte har flutit. De närmare skälen för förslagen redovisas i avsnitt 12.4 nedan.

Slutligen bör redan här nämnas att det i 4 kap. har införts en bestämmelse som innebär att SiS fattar beslut om uppskjuten villkorlig frigivning beträffande den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem (se avsnitt 11.2.4 nedan).

Den utredare som har haft i uppdrag att utreda vissa särskilda befogenheter vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem har lämnat förslag till bl.a. nya regler om elektroniska kommunikationstjänster och rätten att ta emot besök. Dessa förslag får beaktas vid den fortsatta beredningen.¹⁷

¹⁷ Se Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem, ds 2023:20. Uppdraget har utökats och omfattar nu även en analys av om bestämmelserna om allmän inpasseringskontroll och de särskilda befogenheterna rumsvisitation, kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning bör utökas (S2022C), bilaga till regeringskanslibeslut, 2023-06-21 § 347.

Följande bestämmelser har införts i 3 kap. fängelselagen för unga (motsvarande bestämmelse i LSU i parentes):

- 1 § SiS ansvar för verkställighet av fängelse vid särskilda ungdomshem (ingen motsvarighet i LSU).
- 2 § Verkställighetens utformning (2 § LSU).
- 3 § Om avbrott i verkställigheten (11 § LSU).
- 4 § Den intagne får hindras att lämna ungdomshemmet och även i övrigt underkastas begränsningar av rörelsefriheten (13 § LSU).
- 5 § Om sysselsättning och rätt till ersättning (ingen motsvarighet i LSU).
- 6 § Elektroniska kommunikationstjänster och besök (16 § LSU).
- 7 § Om särskilda befogenheter (15, 15 c–d och 17a §§ LSU), proportionalitetsbestämmelse (18 b § LSU) och rätt till uppföljande samtal (18 c § LSU).
- 8 § Permission och utslussningsåtgärder (18 § och 18 a § LSU).
- 9 § Den intagnes rätt till hälso- och sjukvård (19 § LSU).
- 10 § Polismyndigheten och Kriminalvården ska bistå ungdomshemmet i vissa frågor (20 § LSU).
- 11 § Tillämpliga bestämmelser vid transport och möjlighet att ta den dömda i förvar i avvaktan på att transport kan genomföras (20 a och c §§ LSU).
- 12 § SiS har skyldighet att lämna upplysningar i vissa fall (20 b § LSU).
- 13 § Målsägandens rätt till upplysningar (21 § LSU).

Övriga förändringar som behövs för verkställighet av fängelse vid särskilt ungdomshem

Sid 433(1124)

Utredningens bedömning: Det krävs anpassningar i bl.a. passlagen med anledning av att sluten ungdomsvård tas bort som påföljd och i strafftidslagen p.g.a. att intagna kan avtjäna fängelse i ett särskilt ungdomshem efter särskilt beslut av rätten enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.

Utredningens förslag: Kriminalvården meddelar strafftidsbeslut enligt 24 § strafftidslagen (2018:1251) även beträffande den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Detsamma gäller passfrågor enligt passlagen (1978:302).

I 4–11 §§ LSU finns bestämmelser bl.a. om när domen är verkställbar och om nöjdförklaring. Liknande bestämmelser finns bl.a. i fängelselagen och i strafftidslagen och behövs även när fängelse ska verkställas i ett särskilt ungdomshem. I strafftidslagen (2018:1251) införs en möjlighet för den som döms till fängelse med beslut om verkställighet vid ett slutet ungdomshem att avge nöjdförklaring till en tjänsteman vid ett särskilt ungdomshem som har förordnats att ta emot en sådan förklaring om den unge är intagen vid ett sådant hem när dom meddelas. Enligt 6 § LSU kan en nöjdförklaring endast tas emot av den som förestår vården vid ett särskilt ungdomshem. För att möjliggöra att verkställigheten inleds så snart som möjligt bör bestämmelsen utformas så att den liknar den bestämmelse som gäller för intagna i häkte (jfr 11 § strafftidslagen).

I strafftidslagen har även införts vissa bestämmelser om att en dömd som inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart utan dröjsmål ska föreläggas att senast en viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt eller det särskilda ungdomshem där fängelsestraffet ska verkställas samt att domen för den som är intagen bl.a. vid ett särskilt ungdomshem enligt LVU när domen meddelas börjar verkställa domen direkt. Liknande bestämmelser finns i 9 och 10 §§ LSU.

I passlagen (1978:302) finns bl.a. bestämmelser om när en passansökan ska avslås, när pass kan återkallas och när passstillstånd fordras (se 7, 12 och 19 §§). Enligt passlagen ska en passansökan avslås och ett pass återkallas t.ex. om sökanden eller innehavaren genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år. En fråga

om passstillstånd för den som genomgår sluten ungdomsvård^{Sid 434(1124)} prövas av SiS (21 §). SiS kan även göra en framställning till passmyndigheten om att ett pass ska återkallas för den som genomgår sluten ungdomsvård (24 §).

Till följd av att sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet har bestämmelserna ändrats. Fråga kan dock uppkomma om passstillstånd och återkallelse av pass för den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem enligt undantagsbestämmelsen i 32 kap. 5 § brottsbalken. Eftersom det kommer att gälla ett fåtal individer och för att bedömningen ska bli enhetlig föreslås att Kriminalvården ska pröva frågor om pass även beträffande den som verkställer straff vid särskilt ungdomshem. Kriminalvården ska som regel samråda med SiS inför besluten. Bara i undantagsfall kan samråd undvaras. Detsamma gäller för beslut om strafftid för de som dömda som ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

11.2.4 Barn ska få stöd vid övergången mellan anstalt och frihet

Brottsbalkens reglering om villkorlig frigivning ska gälla även för barn

Utredningens förslag: Regleringen i 26 kap. brottsbalken ska i huvudsak tillämpas även när barn blir villkorligt frigivna från fängelse.

Utredningen har kommit fram till att det är viktigt att barn som frihetsberövas får stöd vid övergången mellan verkställighet i anstalt och frihet (se avsnitt 10.5). Övergången bör vara obligatorisk och strukturerad och innehålla moment av stöd och kontroll. Sedan lång tid tillbaka har det funnits ett system för villkorlig frigivning i brottsbalken och den regleringen kompletteras av bestämmelser i frivårdsförordningen och Kriminalvårdens föreskrifter (se avsnitt 8.4 ovan). De åtgärder som kan vidtas mot en ung person som har dömts till ungdomsövervakning har vissa likheter med de åtgärder som kan vidtas vid villkorlig frigivning, med den viktiga skillnaden att åtgärderna är anpassade för barn och unga (se avsnitt 3.4.4). Vid överväganden om vilka stöd- och kontrollåtgärder som ska användas när barn blir villkorligt frigivna från fängelse

har utredningen övervägt om regleringen i 26 kap. brottsbalken eller lagen (2020:616) om ungdomsövervakning ska utgöra grund för de stöd- och kontrollåtgärder som kan beslutas när barn ska frigges villkorligt eller om en helt ny reglering ska tas fram. Sid 135 (1124)

Det finns ingen anledning att skapa en helt ny reglering för barn som blir villkorligt frigivna. Det främsta skälet för det är att det, som redan angetts ovan, finns två befintliga regleringar som kan användas och att det därmed förefaller lämpligare att använda någon av dem som grund och lägga till eller ta bort någon eller några bestämmelser som det finns behov av det.

I frågan om regleringen i 26 kap. brottsbalken eller den som gäller vid verkställighet av ungdomsövervakning ska tillämpas kan först konstateras att båda regelverken innehåller liknande möjligheter att besluta om såväl stöd- som kontrollåtgärder. Det som talar för att använda den reglering som tagits fram för ungdomsövervakning är att den är framtagen för att tillämpas på just barn, vilket innebär att de åtgärder som kan beslutas om enligt lagen redan har anpassats för barn.

Det som framför allt skiljer de två regleringarna åt är dock att lagen om verkställighet av ungdomsövervakning innehåller skarpare åtgärder, t.ex. om krav på inskränkningar i rörelsefriheten, att den unge ska träffa koordinatören och genom att det finns ett allmänt förbud att bruka t.ex. alkohol och narkotika. Samma åtgärder kan beslutas inom ramen för bestämmelserna i 26 kap. brottsbalken, men alla beslut under villkorlig frigivning utgår från de behov som den enskilde klienten bedöms ha och inte utifrån lagkrav. Skälet till att regleringen av ungdomsövervakning innehåller skarpare krav är att det är en påföljd som är avsedd att kunna användas för barn som har begått allvarliga brott. Påföljden är också utformad för att kunna ersätta en frihetsberövande påföljd vid återfall i brott eller när annars ett kortare frihetsberövande är alternativet.

Mot den bakgrunden förefaller det mer lämpligt att använda regleringen i 26 kap. brottsbalken som grund för beslut om villkorlig frigivning även för barn. De åtgärder som beslutas om måste dock, precis som under verkställigheten i övrigt, anpassas för barn. Utredningen föreslår att det förs in en bestämmelse som upplyser om att 26 kap. brottsbalken ska tillämpas vid villkorlig frigivning även beträffande den som verkställer fängelse enligt fängelselagen för unga.

En särreglering för barn behövs i vissa delar

Sid 436(1124)

Utredningens förslag: I två fall föreslås särregleringar för barn.

1. Barn ska alltid ställas under övervakning vid villkorlig frigivning.
2. För barn får villkorlig frigivning endast skjutas upp om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska det beträffande barn endast beaktas om den dömde under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Nästa fråga att bedöma är om regleringen i 26 kap. brottsbalken behöver ändras på något vis. Vid en genomgång av bestämmelserna i brottsbalken har utredningen kommit fram till att särregleringar bör ske i två fall, nämligen beträffande förordnande av övervakare och möjligheten att skjuta upp villkorlig frigivning.

Av 26 kap. 6 a § brottsbalken följer att den villkorliga frigivningen kan skjutas upp om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömde under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Mot bakgrund av den vikt som utredningen lägger vid att barn får stöd vid övergången mellan inlåsning och frihet finns det anledning att överväga om det över huvud taget ska vara möjligt att skjuta upp villkorlig frigivning för barn. Det är dock svårt att på förhand bedöma det lämpliga i att helt utesluta möjligheten till uppskjuten villkorlig frigivning. Det bör därför vara möjligt att skjuta upp den villkorliga frigivningen även för barn, men möjligheten bör begränsas på två sätt jämfört med vuxna intagna.

För det första bör det krävas att det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning för att den ska kunna skjutas upp för ett barn. Att en reglering som innebär att en frihetsberövande påföljd för barn blir så kort som möjligt samt att påföljden ska vara inriktad mot åtgärder som främjar den unges återanpassning i samhället är också i överensstämmelse med artikel 37 (b) och 40 i barnkonventionen.

Den andra anpassningen som bör göras när det gäller villkorlig frigivning för barn är att det vid bedömningen av om det föreligger synnerliga skäl endast ska beaktas om den dömde under verkställigheten på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Det ska alltså inte, så som för vuxna intagna, beaktas om den dömde under verkställigheten har underlåtit att delta i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främjar hans eller hennes anpassning i samhället. Att den omständigheten inte ska beaktas beror på att barn inte ska ha sysselsättningsplikt under tiden i anstalt. Dessutom kan det vara svårt för ett barn att inse konsekvenserna av en misskötsamhet i det avseendet.

Sammantaget innebär det att villkorlig frigivning bara ska kunna skjutas upp i undantagsfall för barn. Möjligheten att besluta om uppskjuten villkorlig frigivning för barn ska särregleras i fängelselagen för unga. För att misskötsamheten ska kunna betraktas som allvarlig bör det vara fråga om att ett barn har brutit mot föreskrifter och villkor för verkställigheten vid mer än ett tillfälle. De villkor och föreskrifter som avses är desamma som enligt 26 kap. 6 a § brottsbalken, dvs. lagar, förordningar, Kriminalvårdens (respektive i förekommande fall SiS) föreskrifter och anstaltens (det särskilda ungdomshemmets) ordningsregler. För att misskötsamheten ska kunna betraktas som allvarlig är det nödvändigt att barnet har fått en tydlig förklaring av vilka förhållningsregler som gäller under verkställigheten och att han eller hon har förstått den information som har lämnats i det här avseendet.

Kriminalvården ska fatta beslut om uppskjuten villkorlig frigivning för de som avtjänar fängelse i anstalt medan SiS ska fatta beslut för intagna som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Skälen för en sådan uppdelning är att den myndighet som ansvarar för verkställigheten har det bästa beslutsunderlaget i fråga om den intagne har misskött sig under verkställigheten. Att Kriminalvården är behörig att fatta beslut enligt fängelselagen för unga följer redan av bestämmelsen i 5 kap. 2 § fängelselagen för unga. För SiS kompletteras behörigheten att fatta beslut med en särskild bestämmelse i 4 kap 2 § andra stycket fängelselagen för unga.

En annan fråga som enligt utredningens bedömning kräver en särreglering för barn gäller frågan om övervakare ska förordnas för alla barn eller, så som för vuxna, bara om behov finns. Redan i avsnitt 11.2.2 ovan har utredningen redogjort för koordinators roll och att en eller

flera koordinators ska vara förordnade för barnet även när straffet verkställs i frihet. Det kan då ifrågasättas om barnet har behov av en övervakare och i vilka situationer en övervakare ska förordnas för barn om det ska ske endast vid särskilda behov. Av 26 kap. 12 § brottsbalken följer att den som är villkorligt frigiven ska ställas under övervakning om det behövs för att minska risken att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. Frågan om behov ska bedömas såväl utifrån övervakningens hjälp- och stödfunktion som dess kontrollfunktion.

Koordinatorns roll liknar i många avseenden den som övervakaren har vilket i viss mån talar för att en övervakare skulle kunna vara överflödig. I båda rollerna ingår att hjälpa och ge stöd åt den dömda och att kontrollera att verkställighetsplanen följs. Rollen som övervakare har också förändrats över tid. Från att tidigare mer ha utgjort en kontrollerande funktion så kan övervakarens uppdrag numera vara mer avgränsat och av stödjande karaktär även om en kontrollfunktion också ingår i rollen. De koordinators som i dag arbetar med ungdomsövervakningen har utöver en stödjande funktion även en kontrollerande sådan, t.ex. vad gäller nykterhet och drogfrihet och uppfyllelse av beslutade åtgärder. Rollen som koordinator är dock intensiv och ofta är två koordinators utsedda för en dömd. Detta talar för att barn som frigives villkorligt bör ha stöd av såväl koordinator som övervakare.

För att barnet ska få bästa möjliga stöd vid övergången mellan verkställighet i anstalt och i frihet ska en övervakare alltid förordnas för barnet. Det föreslås därför att en särreglering förs in i fängelselagen för unga av den innebörden. Det finns i sig inget hinder mot att en och samma person utses till koordinator och förordnas som övervakare om det bedöms lämpligt med hänsyn till barnet och hans eller hennes situation. I ett fall då det bedöms finnas ett stort behov av att kontrollera barnet, t.ex. genom elektronisk övervakning och drog- och nykterhetskontroller, kan det i vissa fall anses lämpligare att rollerna att vara koordinator och övervakare hålls isär. I ett annat fall, då man bedömer att barnet mer har behov av stöd i form av t.ex. motive-rande samtal, hjälp med att komma i tid till avtalade möten och liknande åtgärder kan sannolikt koordinator och övervakaren vara en och samma person. Bedömningen får göras från fall till fall och utfallet blir beroende av vad som bedöms som det bästa för barnet utifrån behovet i det enskilda fallet. Om både en koordinator och en övervakare utses är det viktigt att de samverkar med varandra i frågor som rör barnet.

I övrigt ska den reglering som följer av 26 kap. brottsbalken gälla när barn frigges villkorligt. Vid beslut om villkor och andra åtgärder för barnet ska givetvis barnet höras och en bedömning göras av vad som är det bästa för barnet. Att samråd och samverkan kan ske med fler och andra personer och aktörer än enbart myndigheter följer av 1 kap. 4 § fängelselagen för unga vilket innebär att samverkansskyldigheten är mer omfattande för barn än för vuxna dömda (jfr 26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken). Att samhället på så vis samordnar sina resurser för att ge stöd och hjälp till barnet bedöms vara bäst för barnet.

Sid 439 (1124)

Möjligheten att besluta om vård enligt LVU i anslutning till att den unge frigges från anstalt ska begränsas

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 3 § andra stycket LVU ska tas bort och 22 § andra stycket LVU anpassas till att fängelse ska dömas ut som frihetsberövande påföljd i stället för sluten ungdomsvård.

Av 3 § LVU följer att vård ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Av andra stycket framgår att vård också ska beslutas om den som dömts till sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatt vård för att inte löpa sådan risk som avses i första stycket (se avsnitt 6.3.3 för en närmare redogörelse för LVU).

Bestämmelsen i 3 § andra stycket LVU används i många fall när den som avtjänat sluten ungdomsvård inte anses färdigbehandlad när strafftiden är slut och innebär ofta att den unge bereds fortsatt vård vid ett särskilt ungdomshem i SiS regi. Bestämmelsen tillkom för att säkerställa kontinuiteten i vården av den unge. Kravet i bestämmelsens första stycke på att det ska en "påtaglig risk" för att barnet ska skadas förutsätter att det går att visa att risken har en viss grad av aktualitet. Utan bestämmelsens andra stycke bedömdes det bli svårt för socialnämnden att visa att aktualitetskravet var uppfyllt för en ung person som varit frihetsberövad under en längre tid, innebärande att möjligheten att få till stånd ett beslut om tvångsvård i direkt anslutning till att straffet var verkställt försvårades. Aktualitetskravet har därmed

tonats ner för den som har avtjänat sluten ungdomsvård.^{Sid 440(1124)} Behovet av bestämmelsen kan sägas ha sin grund i att det inte finns någon lagstadgad eftervård eller villkorlig frigivning efter sluten ungdomsvård.

När nu barn och unga som begått allvarliga brott innan fyllda 18 år ska dömas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård kommer de att slussas ut från anstalt enligt de bestämmelser som finns i fängelselagen. De kommer även att bli villkorligt frigivna och ställas under övervakning enligt förslaget som presenterats ovan. Behovet att under sådana förhållanden ha kvar en bestämmelse som den i 3 § andra stycket LVU som sänker kravet på aktualitet för beslut om tvångsvård i anslutning till verkställighetens slut är därmed inte lika tydligt. Den som dömts till fängelse har då vistats i anstalt (eller särskilt ungdomshem enligt undantaget) och deltagit i anpassad verksamhet som syftat till att få den intagne att upphöra med att begå brott. Den dömden har sedan utifrån behov deltagit i utslussningsåtgärder samt stått under övervakning. Syftet med alla dessa åtgärder är att den dömden ska vara rustad för livet utanför institution när åtgärderna upphör. Om det därefter finns fortsatt anledning till åtgärder för den unge bör socialnämnden ansöka om LVU på nytt enligt huvudbestämmelsen i 3 § LVU. Andra stycket i bestämmelsen ska alltså tas bort.

I 22 § LVU finns bestämmelser om förebyggande åtgärder som socialnämnden kan besluta om för unga. Enligt bestämmelsen får socialnämnden besluta att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett eller att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. En förutsättning för beslut om förebyggande åtgärder är att det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § LVU kommer behöva beredas vård om beteendet fortsätter. Därutöver krävs att det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare.

Av 22 § andra stycket LVU följer att socialnämnden även kan besluta om förebyggande åtgärder för den som är under 20 år och som dömts till sluten ungdomsvård om han eller hon vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatta insatser. Även om den som avtjänar fängelse får del av sådana åtgärder som nyss nämnts ovan kan det inte uteslutas att den som verkställt en frihetsberövande påföljd kan vara i behov av ytterligare åtgärder när verkställigheten är avslutad.

¹⁸ Prop. 1997/98:96 s. 168 ff.

Bestämmelsen i 22 § andra stycket LVU, som alltså avser vård i öppna former, bör därmed finnas kvar men paragrafen justeras med hänsyn till att sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet. ^{Sid 441(1124)}

11.2.5 Övriga frågor

En bestämmelse om bemyndigande införs

Utredningens förslag: Det införs ett bemyndigande i den nya fängelselagen för unga som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten utöver det som följer av 15 kap. 5 § fängelselagen.

I flera fall kommer det att finnas behov av att meddela närmare föreskrifter för hur verkställighet av fängelse för barn ska genomföras. Flerparten av dessa föreskrifter är sådana att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen har befogenhet att meddela dem eller att delegera den rätten till myndighet (verkställighetsföreskrifter och regeringens restkompetens). I vissa fall torde dock krävas ett bemyndigande för att regeringen ska få meddela föreskrifter i fråga om förhållanden som gäller för personer som är frihetsberövade.

Av 15 kap. 5 § fängelselagen följer att föreskrifter om verkställighet meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Eftersom fängelselagen enligt den nya fängelselagen för unga ska gälla finns det redan utrymme för regeringen att lämna bemyndigande till Kriminalvården att meddela föreskrifter för verkställighet av fängelse för barn. Det kan dock inte uteslutas att även SiS behöver meddela föreskrifter för den verkställighet som kan ske där enligt förslaget till ny 32 kap. 5 § brottsbalken. Det bör därmed införas en bestämmelse om bemyndigande i den nya fängelselagen för unga.

Om överklagande

Sid 442(1124)

Utredningens förslag: Det ska framgå av fängelselagen för unga att beslut enligt lagen fattas av den myndighet som verkställer fängelsestraffet. Det ska vidare införas upplysning om att beslut gäller omedelbart om inte något annat beslutas, att besluten får överklagas till allmän förvaltningsdomstol inom vars domkrets den institution är beläget som den intagne var inskriven vid när det beslut som överklagas fattades samt att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

I förvaltningslagen (2017:900) finns det allmänna bestämmelser om myndigheters beslut och rätten att överklaga sådana beslut. I fängelselagen för unga behöver dock bl.a. klargöras vilken verkställande myndighet som fattar beslut och till vilken allmän förvaltningsrätt beslutet kan överklagas till.

Det är lämpligt att den myndighet som har den intagne hos sig också fattar beslut om barnet eftersom den myndigheten kommer att ha tillgång till mest fullständig information om barnet. Kriminalvården ska därför besluta i frågor som rör intagna i kriminalvårdsanstalt och i frågor som rör villkorlig frigivning för barn. SiS fattar beslut om barn som avtjänar straff vid särskilda ungdomshem.

I fängelselagen finns det bestämmelser om beslut och överklagande i 13 och 14 kap. Bestämmelserna är omfattande och skulle kunna användas även vid beslut som fattas enligt fängelselagen för unga. Det förefaller dock lämpligare att beslut som fattas under verkställigheten kan överklagas på samma sätt oavsett om den intagne verkställer fängelse i anstalt eller vid ett särskilt ungdomshem. Det införs därför särskilda bestämmelser om beslut och överklagande beträffande de beslut som fattas med stöd av fängelselagen för unga. Bestämmelserna klargör bl.a. att beslut ska gälla omedelbart om inte annat har beslutats, vilken domstol som är behörig att pröva den verkställande myndighetens beslut och att det krävs prövningstillstånd för att kammarrätten ska ta upp ett mål efter överklagan dit.

SiS ska lämna upplysningar till Kriminalvården

Sid 443(1124)

Utredningens bedömning: SiS ska lämna de uppgifter som behövs till Kriminalvården om en intagen som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

I de fall där den dömda avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem kommer det att finnas behov av att SiS lämnar upplysningar om den intagne till Kriminalvården i olika sammanhang. Det gäller särskilt upplysningar som påverkar strafftidsbeslutet och information som behövs inför planeringen av den villkorliga frigivningen (eftersom svaret för den dömda då övergår till Kriminalvården).

Kriminalvården ska besluta om strafftid för alla som döms till fängelse, även beträffande de som ska avtjäna straffet vid ett särskilt ungdomshem. Det kan av den anledningen krävas att SiS lämnar uppgifter för att Kriminalvården ska kunna meddela eller ändra ett strafftidsbeslut (t.ex. om den intagne avviker från ungdomshemmet under pågående verkställighet).

Inför villkorlig frigivning kommer SiS ha information om den intagne som Kriminalvården behöver för att på bästa sätt kunna planera exempelvis övervakningstiden. De båda myndigheterna behöver därför, i god tid inför villkorlig frigivning, samverka för att de utslussningsåtgärder som planeras sedan kan tas tillvara av Kriminalvården vid den fortsatta planeringen.

Det kan även i övrigt finnas behov av att uppgifter förs över till Kriminalvården för att verkställigheten ska kunna fullgöras och planeras. Det bör därför införas en skyldighet för SiS att lämna upplysningar till Kriminalvården om en intagen som avtjänat fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Den nya upplysningsskyldigheten införs i 5 kap. 5 § fängelselagen för unga.

Av 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Genom att skyldigheten för SiS att lämna upplysningar till Kriminalvården följer av lag finns det inte något behov av en sekretessbrytande bestämmelse.

11.3 Informationsutbyte och sekretess

Sid 444(1124)

Utredningens bedömning: De verkställande myndigheterna, Kriminalvården och SiS, behöver kunna utbyta information om de barn som döms till fängelse med socialtjänsten och skolan, men även med Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Det finns behov av sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör informationsutbytet.

Det bör också vara möjligt för de verkställande myndigheterna att lämna information om de dömda till motsvarande aktörer, t.ex. inför villkorlig frigivning. Sekretess inom Kriminalvården och SiS för uppgift om enskilda personliga förhållanden ska alltså inte hindra att en uppgift om den som verkställer fängelse lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det behövs för att genomföra verkställighetsplanen.

För att verkställighetsplaneringen för den unge ska kunna genomföras på bästa sätt och för att säkerställa att den unges rättigheter och behov fullt ut kan tillgodoses är det viktigt att Kriminalvården och SiS får tillgång till relevanta uppgifter om den intagne och att myndigheterna även inför utslussning och villkorlig frigivning kan dela med sig av information som respektive myndighet har. En förutsättning för det är att Kriminalvården kan samverka med andra myndigheter som har kunskap om den intagne och hans eller hennes förhållanden. Samverkan bör normalt ske med socialtjänsten, skolan och polisen. I förekommande fall kan det även bli aktuellt med samverkan med andra myndigheter och aktörer som varit i kontakt med den unge.

För att de verkställande myndigheterna ska kunna fatta väl underbyggda beslut om t.ex. placering av intagna, permission och annan vistelse utanför institution finns det också behov av informationsutbyte mellan Kriminalvården och SiS å ena sidan och Polismyndigheten och Säkerhetspolisen å den andra sidan.

Sekretessregleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, kan dock innebära att myndigheter och andra aktörer är förhindrade att lämna ut uppgifter om enskilda. Det finns därför behov av att ändra vissa sekretessbestämmelser i syfte att säkerställa att informationsutbyte kan ske. I det följande behandlas i vilka fall sekretessbrytande bestämmelser bör införas och skälen för det.

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 26 kap. 9 b § OSL ska ändras så att socialtjänstsekretessen inte ska hindra att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan som gäller en enskild som dömts till fängelse och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Socialtjänstsekretessen ska inte heller hindra att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av en verkställighetsplan som gäller en enskild som dömts till fängelse.

Genom ett nytt stycke ska motsvarande information kunna lämnas ut till SiS beträffande den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Kriminalvården och socialnämnden i den dömdes hemkommun kommer ha behov av att samverka i frågor som gäller barn som döms till fängelse, bl.a. till följd av den samverkansskyldighet som finns i 1 kap. 4 § fängelselagen för unga men även av den anledningen att socialnämnden i den dömdes hemkommun kommer att ha kvar det grundläggande ansvar som finns för den unge enligt socialtjänstlagen. Koordinatör och den särskilda handläggaren kommer regelbundet ha behov av att stämma av frågor som rör barnet t.ex. i samband med att verkställighetsplanen upprättas, när den följs upp och eventuellt ändras och i samband med permissioner och utslussning.

Vad gäller information om den dömdes förhållanden och hans eller hennes behov av stöd och hjälp kan det yttrande som socialnämnden ska upprätta enligt 11 § LUL ge viss vägledning. Informationen i den typen av yttranden är normalt offentliga, men vid den fortsatta planeringen av verkställigheten kan det finnas behov av andra eller ytterligare uppgifter. Det kan gälla dels uppgifter om tidigare insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453, i fortsättningen SoL) eller LVU som den unge eller hans eller hennes familj varit föremål för, dels uppgifter som ligger i tiden efter upprättandet av socialnämndens yttrande i det brottmål som lett fram till domen på fängelse. På samma sätt som vid ungdomsövervakning kan koordinatör som ska utses för barnet ha behov av information om den unge senare under verkställigheten, t.ex. för att

efterhöra hur utslussningsinsatser fungerar eller hur den unge sköter eventuella villkor som satts upp i samband med villkorlig frigivning.

Uppgifter inom socialtjänsten om den dömda omfattas som huvudregel av sekretess. Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det är fråga om sträng sekretess eftersom det s.k. omvända skaderekvisitet gör sekretess till huvudregel. Sekretessen gäller enligt 8 kap. 1 § OSL även i förhållande till andra myndigheter. Om det inte införs en ny sekretessbrytande bestämmelse har socialtjänsten begränsade möjligheter att lämna uppgifter till Kriminalvården om inte den unge, och eventuellt dennes vårdnadshavare, enligt 12 kap. 2 och 3 §§ OSL samtycker till att uppgifter lämnas ut.

Eftersom det är fråga om barn det kan förmodas gälla särskilt känsliga uppgifter bör socialtjänsten i första hand lämna ut sekretessbelagda uppgifter i samförstånd med den intagne (och i förekommande fall vårdnadshavare). Det kan dock antas att ett sådant samtycke inte alltid kommer att lämnas. Det är inte heller säkert att det i det enskilda fallet är lämpligt att fråga efter samtycke, t.ex. om barnet uttrycker att han eller hon inte vill att vårdnadshavare ska kontaktas i det syftet. Det är av den anledningen motiverat, framför allt för att det ska kunna säkerställas att den unges behov av insatser under verkställigheten verkligen kommer fram, att socialtjänsten kan lämna uppgifter till Kriminalvården utan hinder av sekretess. Det intrång som det innebär att socialtjänsten med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter uppvägs av syftet med uppgiftslämnandet, nämligen att åstadkomma en verkställighetsplanering som kan bryta kriminella och destruktiva mönster hos den unge.

Utarbetandet av verkställighetsplaner är en sådan verksamhet som omfattas av sekretess hos Kriminalvården enligt 35 kap. 15 § OSL, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Det innebär att Kriminalvården som utgångspunkt inte kommer att lämna ut uppgifter som lämnas till myndigheten till någon annan enskild eller myndighet.

Det finns därför behov av att införa sekretessbrytande bestämmelser. Behovet bör tillgodoses genom att det görs tillägg i 26 kap. 9 b § OSL som gäller vid informationsutbyte vid ungdomsövervakning. Genom en ändring i bestämmelsens första stycket ska sekretessen brytas

för uppgifter som behövs för att upprätta en verkställighetsplan och genom en ändring i andra stycket kan uppgifter som omfattas av verkställighetsplanen utbytas mellan Kriminalvården och socialtjänsten. Bestämmelsen i 26 kap. 9 b § OSL ska därmed ändras så att den även omfattar utlämnande av information om den unge under verkställighet i anstalt och i frihet. Sid 447(1124)

Eftersom SiS ska verkställa fängelse för de barn och unga som efter rättens beslut ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem och det då ankommer på SiS att utse koordinator och upprätta en verkställighetsplanering för den unge finns det behov av att motsvarande uppgifter om barn och unga som avtjänar fängelse kan lämnas ut till SiS. Det införs ett nytt tredje stycke i 26 kap. 9 b § OSL som anger detta.

Sekretessbrytande reglering för skolan

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 23 kap. 6 a § OSL ska ändras så att sekretessen för utbildningsverksamhet inte ska hindra att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan som gäller en enskild som dömts till fängelse och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sekretessen för utbildningsverksamhet ska inte heller hindra att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av en verkställighetsplan som gäller en enskild som dömts till fängelse.

Genom ett nytt stycke ska motsvarande information kunna lämnas ut till SiS beträffande den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Den sekretessbrytande bestämmelsen avseende sekretess för utbildningsverksamhet begränsas till att gälla för uppgifter om specialpedagogisk insats.

Det är viktigt att barn och unga kan fortsätta sin skolgång även under tid då de avtjänar fängelse. Stort fokus vid verkställighetsplaneringen bör vara på den intagnes skolgång. För att Till viss del kan Kriminalvården få information om barnets skolgång från barnet självt eller från hans eller hennes vårdnadshavare. I vissa fall kan det dock behövas

mer ingående kontakter med den skola som den unge senast gått i både när verkställighetsplanen upprättas och sedan i samband med utslussning och villkorlig frigivning. Skolans kunskaper om den intagne och hans eller hennes särskilda behov eller förhållanden i övrigt kan också vara av betydelse för Kriminalvårdens bedömning av den unges behov av insatser.

I 23 kap. 2 § OSL regleras vilken sekretess som gäller inom bl.a. grundskolan och gymnasieskolan. Första stycket i paragrafen gäller elevhälsa och har en strängare sekretess än andra stycket som handlar om skolans särskilda elevstödjande verksamhet i övrigt. Sekretess enligt första stycket gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretess enligt andra stycket gäller dels i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Uppgifter som omfattas av bestämmelsens andra stycke bör därmed i flera fall kunna lämnas ut till Kriminalvården om det behövs för att upprätta verkställighetsplaneringen, men det är inte säkert att alla uppgifter som Kriminalvården kan behöva kan lämnas ut efter en prövning av skaderekvisitet.

Av betydelse för upprättandet av en verkställighetsplan torde i första hand vara uppgifter om den dömdes skolgång och sådant som är knutet till skolgången. De uppgifter som kan bli aktuella att lämna ut är uppgifter om specialpedagogiska insatser och annan elevstödjande verksamhet än den som bedrivs av psykolog och kurator. När det gäller specialpedagogiska insatser kan det förekomma känsliga uppgifter om en elevs fysiska eller psykiska hälsa eller sociala förhållanden. Beträffande den övriga elevstödjande verksamheten kan det gälla uppgifter om en elevs fysiska eller psykiska förutsättningar, beteende, prestation i skolan, hemförhållanden eller fritidsmiljö. Hit räknas också verksamhet som bedrivs vid elevvårdskonferenser. För att verkställighetsplanen ska kunna bygga på en allsidig bild av den intagnes utbildningssituation bör det vara möjligt för skolan att lämna vissa uppgifter till Kriminalvården utan hinder av sekretess och utan hinder av att den unges, eller i förekommande fall dennes vårdnadshavares, samtycke.

I lagstiftningsärendet om införande av ungdomsövervakning gör^{Sid 449(1124)}des liknande överväganden som här. Då angav regeringen att uppgifter som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier också kan vara av känslig natur. För att underlaget till en verkställighetsplan ska bli rättvisande bör det vara möjligt för skolan att lämna ut även sådana uppgifter. När det gäller den unges kontakter med skolpsykolog eller skolkurator ansågs det emellertid finnas särskilda betänkligheter med en sekretessbrytande regel, motsvarande vad som gäller beträffande sekretess inom hälso- och sjukvården. Sådana uppgifter bör därför bara kunna tas med i utredningen inför en verkställighetsplan om den unge samtycker till att uppgifterna lämnas ut. En sekretessbrytande bestämmelse ansågs vara godtagbar beträffande sådana uppgifter om den enskildes förhållanden som regleras i första stycket i 23 kap. 2 § OSL och som gäller specialpedagogisk insats, medan psykologisk och psykosocial insats skulle undantas. Den sekretessbrytande bestämmelsen skulle dock också avse sådana uppgifter som omfattas av sekretess i andra stycket i paragrafen. Om det inom särskild elevstödande verksamhet förekom uppgifter om psykologisk eller psykosocial insats ansågs det att det inte borde komma i fråga att lämna ut uppgifterna.¹⁹

Utredningen anser att samma argument är giltiga i fråga om vilka uppgifter som ska lämnas ut från skolan till Kriminalvården när en ung person ska avtjäna fängelse.

Under utslussning från anstalt kan det bli aktuellt att låta den unges tidigare skola ta över undervisningen igen. Det innebär att koordinatorn kan behöva ha kontakt med skolan för att se till att den unge sköter de åtaganden som han eller hon har enligt eventuella villkor som kan förknippas med utslussningsåtgärden. Det bör därför införas en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att det ska vara möjligt för skolan att lämna uppgifter gällande uppgifter som omfattas av utslussningsåtgärder i en verkställighetsplan.

Det finns alltså behov av att införa sekretessbrytande bestämmelser i förhållande till enskild i utbildningsverksamhet. Behovet bör tillgodoses genom att det görs tillägg i 23 kap. 6 a § OSL som gäller vid informationsutbyte vid ungdomsövervakning. Genom en ändring i bestämmelsens *första stycket* ska sekretessen brytas i fråga om specialpedagogisk insats (del av 23 kap. 2 § första stycket OSL) i fråga om uppgifter som behövs för att upprätta en verkställighetsplan. Detsamma

¹⁹ Se prop. 2019/20:118 s. 99 f.

ska gälla dels i särskild elevstödande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier (23 kap. 2 § andra stycket OSL) i fråga om uppgifter som behövs för att upprätta en verkställighetsplan. Genom en ändring i 23 kap. 6 a § andra stycket OSL kan motsvarande uppgifter lämnas ut till Kriminalvården om uppgifterna omfattas av en verkställighetsplan efter dom på fängelse.

För det fall en intagen har gått i en fristående skola eller tas in i en fristående skola som en utslussningsåtgärd bör uppgifter kunna lämnas ut enligt det resonemang som fördes i lagstiftningsärendet om ungdomsövervakning. Där angavs följande beträffande informationsutbyte hos huvudmän för fristående skolor:

För huvudmän [för fristående skolor] gäller inte offentlighetsprincipen. I 29 kap. 14 § skollagen finns emellertid en bestämmelse om tystnadsplikt för personal i enskilt bedriven skolverksamhet. Vid tolkningen av obehörighetsrekvisit i sådana bestämmelser om tystnadsplikt har det ansetts naturligt att söka ledning i offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Om en uppgift lämnas av personal i en enskild verksamhet i enlighet med en sekretessbrytande bestämmelse betraktas det inte som ett obehörigt röjande av uppgiften (jfr prop. 1980/81:28 s. 23, prop. 1995/96:176 s. 94 f., prop. 2005/06:161 s. 82 och 83 samt prop. 2017/18:147 s. 285).²⁰

Med hänsyn till den sekretessbrytande bestämmelse som föreslås för skolan är det alltså inte nödvändigt att föreskriva om ett särskilt undantag från tystnadsplikten i 29 kap. 14 § skollagen.

På samma sätt som beskrivits under föregående avsnitt kommer SiS att verkställa fängelse för de barn och unga som efter rättens beslut ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem. SiS har behov av att motsvarande uppgifter om dessa barns skolgång. Det ska därmed införas ett nytt tredje stycke i 23 kap. 6 a § OSL som anger detta.

²⁰ Prop. 2019/20:118 s. 100.

*Sekretessbrytande reglering inom verksamhet som syftar
till att förebygga eller beivra brott*

Sid 451(1124)

Utredningens förslag: Bestämmelserna i 35 kap. 10 b och 15 a §§ OSL ska ändras så att sekretess varken hindrar att uppgift lämnas till Kriminalvården eller från Kriminalvården till enskild eller till annan myndighet, om det behövs för att upprätta eller genomföra en verkställighetsplan för den som har dömts till fängelse om domen verkställs enligt fängelselagen för unga (2027:000).

Sekretess ska inte heller hindra att motsvarande uppgifter lämnas till eller från SIS beträffande den som verkställer fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Kriminalvården kommer ha det huvudsakliga ansvaret för att verkställa fängelse enligt fängelselagen för unga. I det ansvaret ligger bl.a. att upprätta en verkställighetsplan för barnet och sedan säkerställa att planen genomförs. För att Kriminalvården ska ha möjlighet att fatta väl underbyggda beslut om vilka insatser som ska erbjudas den intagne kan det krävas att information inhämtas från andra aktörer, både enskilda och myndigheter. När fråga är om verkställighetsplanering för ett barn kommer det, så som redan har redovisats ovan, vara nödvändigt för Kriminalvården att ta del av uppgifter om barnets skola och tidigare behandlingsåtgärder som beslutats av socialtjänsten. Andra uppgifter, såsom vilket eller vilka brott barnet tidigare har dömts eller varit misstänkt för, kan också ha betydelse inför ställningstagande till vilka behandlings- och påverkansprogram som behöver sättas in för att minska risken för fortsatt brottslighet. Det kan alltså vara aktuellt för Polismyndigheten att lämna ut uppgifter om den dömde till Kriminalvården.

Uppgifter om vilka brott den unge varit misstänkt och dömts för kan i vissa fall framgå av förundersökningsprotokoll och dessa uppgifter blir i så fall offentliga i samband med att åtal väcks. I den delen hindrar normalt inte sekretess ett informationsutbyte. I vissa fall kan det dock gälla sekretess för uppgifterna enligt 18 kap. 1 § OSL, eftersom det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (s.k. förundersökningssekretess). I sådana fall är Polismyndigheten förhindrad att lämna ut uppgiften. Så kan vara fallet om uppgifterna gäller misstänkt pågående brottslighet eller sådan brottslighet under utredning.

Även i de fall det föreligger sekretess för en uppgift kan Polisen i vissa fall lämna ut uppgiften genom att väga skadan av att lämna ut uppgifter som kan omfattas av förundersökningssekretess mot nyttan av att kunna vidta åtgärder inom ramen för verkställighetsplanen. Enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Med stöd av denna bestämmelse torde uppgifter som omfattas av förundersökningssekretessen i vissa fall kunna lämnas ut utan att det behövs någon särskild sekretessbrytande bestämmelse. Det är dock inte troligt att uppgifter alltid kan lämnas ut i den nu beskrivna situationen. Eftersom det är särskilt angeläget att barn erbjuds alla åtgärder som kan minska skadeverkningarna av ett frihetsberövande och som kan minska risken för återfall i brott bedöms det vara ett godtagbart intrång i barnets integritet att det införs en sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter som Kriminalvården kan behöva beträffande den som verkställer fängelse enligt fängelselagen för unga.

En sekretessbrytande bestämmelsen bör införas genom ett tillägg i 35 kap. 10 b § OSL. Av den bestämmelsen följer att sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 inte hindrar att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan enligt lagen om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt. Till bestämmelsen ska läggas till att uppgifter även får lämnas till Kriminalvården om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan för den som verkställer fängelse enligt fängelselagen för unga.

Det kan också uppstå behov för Kriminalvården att lämna uppgifter om den enskilde för att säkerställa att verkställighetsplanen genomförs på det sätt som var tänkt. För uppgift om en enskilds personliga förhållanden gäller enligt 35 kap. 15 § OSL sekretess inom Kriminalvården, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. En uppgift om innehållet i en verkställighetsplan för ett barn lär ofta bedömas som så känslig att det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften lämnas ut. Om Kriminalvården ska kunna lämna ut uppgifter finns det behov av en sekretessbrytande bestämmelse.

I samband med att ungdomsövervakning infördes trädde en ny bestämmelse i OSL i kraft, nämligen 35 kap. 15 a §. Av den bestämmelsen följer att sekretessen enligt 15 § första stycket inte hindrar att uppgift om den vars dom på ungdomsövervakning verkställs enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning lämnas av Kriminalvården till en enskild eller till en annan myndighet, om det behövs för att genomföra en verkställighetsplan enligt den lagen.

Bestämmelsen innebär att Kriminalvården, i första hand genom koordinatoren, ska kunna kontrollera att verkställighetsplanen följs genom att lämna ut uppgifter om innehållet i planen eller annat som rör verkställigheten. När det gäller uppgifter som finns i föreskrifter i verkställighetsplanen kommer det inte finnas några hinder mot ett sådant utlämnande eftersom de inte omfattas av sekretess. Ett behov av att lämna ut uppgifter kan dock gälla för andra delar i verkställighetsplanen. Det kan också gälla uppgifter som inte har dokumenterats i planen och som kan omfattas av den sekretess som i övrigt gäller för kriminalvårdens verksamhet enligt 35 kap. 15 § OSL. Att sådana uppgifter lämnas ut kan vara nödvändigt för att verkställigheten ska kunna fungera. Det kan också vara så att Kriminalvården, i samband med att utslusningsåtgärder planeras och genomförs, kan ha behov av att lämna ut uppgifter om den dömda till socialtjänsten och skolan för att på så vis underlätta för barnet att återgå till t.ex. den tidigare skolan efter genomförd anstaltsvistelse.

Av 10 kap. 2 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas från en myndighet till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnade myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Med hänsyn till denna allmänna reglering kan det övervägas om det behövs en särskild sekretessbrytande bestämmelse för dessa situationer.

Att det kan ske ett fungerande informationsutbyte och kommunikation mellan Kriminalvården och andra aktörer som är inblandade i verkställigheten är av betydelse för att barnet ska få del av de nödvändiga insatser som kan behövas. Det är också viktigt att kontakten med t.ex. skolan och socialtjänsten på hemorten inte helt går förlorad under den tid barnet avtjänar sitt straff. För att säkerställa att ett sådant informationsutbyte kan ske bör det införas en särskild reglering som möjliggör att uppgift om den som verkställer fängelse enligt fängelselagen för unga får lämnas av Kriminalvården till en enskild eller till en annan myndighet, om det behövs för att genomföra verkställighets-

planen. Även i detta fall anser utredningen att den sekretessbrytande bestämmelsen är godtagbar från integritetssynpunkt med hänsyn till syftet med utlämnandet, som här är att verkställighetsplanen kan genomföras på bästa sätt för barnet. Sid 454 (1124)

Eftersom SiS ska verkställa fängelse för de barn och unga som efter rättens beslut ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem och det då ankommer på SiS att upprätta en verkställighetsplanering för den unge och därefter säkerställa att planeringen genomförs finns det behov av att motsvarande uppgifter om barn och unga som avtjänar fängelse kan lämnas ut till och från SiS. Det införs ett nytt andra stycke i 35 kap. 10 b och 15 a §§ OSL som anger att sekretess inte hindrar att uppgifter om den som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga lämnas till och från SiS till annan enskild eller myndighet.

Övriga ändringar om informationsutbyte och sekretess

Utredningens förslag: I 26 kap. 7 och 15 §§ samt 35 kap. 10 § OSL ska hänvisningar till påföljden sluten ungdomsvård och lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård tas bort.

Den uppgiftsskyldighet som följer av 20 b § LSU vid transport av en person som är intagen för att avtjäna sluten ungdomsvård flyttas till 3 kap. 12 § fängelselagen för unga.

Utredningen föreslår även ändringar i 26 kap. 7 och 15 §§ samt 35 kap. 10 § OSL. Ändringarna är föranledda av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

Av 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. I 20 b § LSU finns en sådan bestämmelse om informationsutbyte vid transport av en person som är intagen för att avtjäna sluten ungdomsvård. Den bestämmelsen har förts över till 3 kap. 12 § fängelselagen för unga. Även i 5 kap. 5 § fängelselagen för unga har det införts en bestämmelse som innebär att SiS ska lämna upplysningar till Kriminalvården om en intagen som ska bli villkorligt frigiven efter att ha avtjänat fängelse vid ett särskilt ungdomshem (se avsnitt 11.2.5 ovan). Eftersom uppgiftsskyldigheten följer av lag finns det inte något behov av en sekretessbrytande bestämmelse. Ingen ändring eller utvidgning har gjorts av bestämmelsen.

11.4 Internationell straffverkställighet m.m.

Sid 455(1124)

Utredningens förslag: Påföljden sluten ungdomsvård ska utmönstras ur de lagar och förordningar som reglerar internationell straffverkställighet. Det innebär att ändringar ska ske i följande lagar och förordningar:

- lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen.
- förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott till Sverige.
- förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.
- förordningen (2012:566) om överlämnande till Sverige enligt en nordisk arresteringsorder.
- förordningen (2015:109) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen.
- förordningen (2021:713) med kompletterande bestämmelser om straffrättsligt samarbete mellan Europeiska unionen och Förenta kungariket.

Överförande av straffverkställighet är sedan lång tid en del av det internationella straffrättsliga samarbetet. Det grundläggande syftet är att underlätta den dömdes sociala återanpassning genom att möjliggöra att straffet verkställs där den dömden är medborgare eller har sin hemvist. För detta finns såväl kriminalpolitiska skäl som humanitära skäl. För böter och förverkande syftar samarbetet framför allt till att underlätta en effektiv brottsbekämpning. Samarbetet grundar sig på ett flertal internationella överenskommelser.²¹

Som en följd av att sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet bör påföljden tas bort ur de internationella straffverkställighetslagar som följer av internationella överenskommelser. Om det blir aktuellt att bedöma om ett barn som dömts till fängelse ska överföras

²¹ För en närmare genomgång av de internationella överenskommelser som Sverige har ingått på området, se SOU 2013:21.

till ett annat land för verkställighet måste naturligtvis beaktas om det är det bästa för barnet att så sker. Sid 456(1124)

Utgångspunkten är självfallet att ett barn som har sitt hemvist i Sverige i möjligaste mån också ska kunna få avtjäna en utländsk frihetsberövande påföljd här. De svenska reglerna är också utformade på ett sådant sätt att det i princip inte finns några hinder att till Sverige ta emot en ung person som dömts till en frihetsberövande påföljd utomlands. De hinder som kan uppstå ligger då normalt hos den stat som har dömt ut påföljden. Att den unge döms till fängelse i ställe för sluten ungdomsvård torde rimligen minska de hinder som kan tänkas uppkomma beroende på att den andra staten ställer upp krav på påföljden i sig. I övrigt görs bedömningen att en övergång till fängelsestraff inte har någon inverkan på de möjligheter som finns att ta emot unga personer som dömts utomlands. Några ändringar i den svenska regleringen krävs inte.

För att straffverkställigheten ska kunna överföras från Sverige måste krävas att barnets rättigheter kommer att tillgodoses i det mottagande landet.

Lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen) möjliggör överförande av verkställighet av frihetsberövande påföljder, böter och förverkande till och från Sverige. Regeringen har behörighet att i förordning bestämma att frihetsberövande påföljder, böter och förverkande som dömts ut i en annan stat får verkställas i Sverige och att svenska frihetsberövande påföljder, böter eller förverkanden får verkställas utomlands i den mån det följer av en bilateral eller multilateral överenskommelse som Sverige ingått med en annan stat. De grundläggande överenskommelserna som omfattas av lagen är Europarådets konvention från 1970 om brottmålsdoms internationella rättsverksamhet (brottmålsdomskonventionen), Europarådets konvention från 1983 om överförande av dömda personer (överförandekonventionen) med 1997 års tilläggsprotokoll och artikel 67–69 i Schengenkonventionen. Av förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (IVF) framgår vilka överenskommelser som omfattas av lagen samt vilka stater som tillträtt dessa överenskommelser. I den internationella verkställighetslagen nämns varken fängelse eller sluten ungdomsvård specifikt utan man hänför sig helt till frihetsberövande påföljder. Det finns alltså inte något behov av att göra ändringar i internationella verkställig-

hetslagen. Lagen verkar inte heller ha tillämpats för överförande av verkställighet av sluten ungdomsvård till en annan stat.²² Sid 457(1124)

Det finns, enligt utredningens bedömning, inget behov av ändringar i den internationella straffverkställighetslagen. Vid bedömningar i det enskilda fallet om ett barn eller ungdom ska medges rätt att verkställa sitt straff i annat land än Sverige ska barnets bästa vara avgörande för beslutet.

Inte heller i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (nordiska verkställighetslagen) nämns påföljden sluten ungdomsvård. I stället talas om frihetsstraff och fängelse beträffande svenska frihetsberövande påföljder. Inte heller den nordiska lagen behöver alltså ändras med anledning av de förslag som utredningen lämnar.

Påföljden sluten ungdomsvård bör utmönstras ur 1 kap. 4 §, 3 kap. 12, 13 och 21 §§ lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen (europeiska verkställighetslagen). När barn och unga ska dömas till fängelse bör det bli enklare för dem att få verkställa straffet i hemlandet. Utredningen bedömer att det på ett generellt plan är bäst för barn att verkställa straff i det egna hemlandet de kan tala sitt modersmål och där deras anhöriga finns. Detta förutsätter dock att fängelseverksamheten i det andra landet är anpassat för barn och unga och att det i det enskilda fallet bedöms vara det bästa för barnet. Det blir dock en fråga som får avgöras i varje enskilt fall.

En särskild fråga är dock om överförande av straffverkställighet bör kunna ske utan barnets samtycke eller om 2 kap. 3 § europeiska verkställighetslagen bör ändras i fråga om barn. Av bestämmelsen följer att en dom som huvudregel får sändas över till ett annat medlemsland om den dömde har samtyckt till det. Enligt andra stycket krävs dock inte samtycke om den dömde är medborgare och bosatt i den andra medlemsstaten, efter verkställigheten av påföljden kommer att utvisas till den andra medlemsstaten till följd av att det finns ett beslut om utvisning i domen, eller den dömde har flytt eller på annat sätt återvänt till den andra medlemsstaten på grund av det straffrättsliga förfarandet mot honom eller henne i Sverige eller efter det att domen meddelades.

Utredningen gör bedömningen att det inte finns behov av att ändra bestämmelsen beträffande barn. Även om det inte krävs samtycke från den dömde finns det inte heller något absolut krav på att Kriminal-

²² SOU 2013:21, s. 313.

vården ska sända över en dom enligt bestämmelsen. Vid bedömningen av om en fängelsedom för ett barn ska sändas över till en annan stat för verkställighet ska Kriminalvården beakta barnkonventionens bestämmelser och då bl.a. låta barnet komma till tals och beakta barnets vilja. Kriminalvården ska även säkerställa att de rättigheter som i övrigt följer av barnkonventionen uppfylls i den andra staten och om så inte är fallet avstå från att sända domen. Vid bedömningen ska även tas hänsyn till om den dömdes sociala återanpassning underlättas av att verkställigheten överförs till den andra staten och om det i övrigt är lämpligt (se 2 kap. 1 § europeiska verkställighetslagen). Det finns alltså ett stort utrymme för Kriminalvården att avstå från att sända en dom som gäller ett barn för verkställighet i en annan medlemsstat.

Utöver de ändringar i europeiska verkställighetslagen som påtalats ovan finns det även bestämmelser i vissa förordningar där påföljden sluten ungdomsvård behöver utmönstras. Påföljden bör utmönstras ur följande förordningar.

- 3 och 9 b §§ förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott till Sverige,
- 4 och 15 §§ förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder,
- 4 och 13 §§ förordningen (2012:566) om överlämnande till Sverige enligt en nordisk arresteringsorder,
- 2 kap. 1 a–4 §§, 3 kap. 7 och 11 §§ förordningen (2015:109) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen,
- 2 kap. 2 och 11 §§ förordning (2021:713) med kompletterande bestämmelser om straffrättsligt samarbete mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket.

12 Alternativt förslag om påföljden^{Sid 459(1124)} sluten ungdomsvård behålls i påföljdssystemet

12.1 Inledning

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under arton år och föreslå lämpliga förändringar. Utredningen har kommit fram till att barn och unga, för det fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas, ska dömas till fängelse och att Kriminalvården ska ansvara för verkställigheten. Av direktiven följer emellertid ett uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna ett förslag som innebär att sluten ungdomsvård finns kvar i påföljdssystemet med oförändrat huvudmannaskap och har lämnat fullständiga författningsförslag för en sådan lösning. En fråga som särskilt har utpekats i direktiven är att maximtiden för sluten ungdomsvård ska förlängas (se avsnitt 12.2 nedan).

I följande avsnitt lämnar utredningen alltså ett alternativt förslag till huvudförslaget. Det innebär att argumentationen delvis måste ta sin utgångspunkt ur andra överväganden i det här avsnittet än de som framgår av utredningens huvudförslag. Ett exempel på det är att utredningens utgångspunkt i fråga om åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen i det här avsnittet än när huvudförslaget presenteras. Detta är en ofrånkomlig följd av att uppdraget omfattar att redovisa överväganden och förslag om både den lösning utredningen förordar och ett förslag som utredningen inte förordar. Huvudförslaget finns i kapitel 10 och 11.

SiS har i en skrivelse till regeringen samt i ett budgetunderlag för åren 2024–2026 angett att det finns behov av förändringar i lagstiftningen som reglerar myndighetens verksamhet. Behovet utgår enligt

SiS från att det finns utmaningar inom verksamheten som påverkar möjligheter att bl.a. bedriva en trygg och säker vård och behandling. Genom hemställan har SiS lyft ett antal frågor där det enligt myndighetens uppfattning finns behov av förändringar. Förslagen avser i flera hänseenden ökade möjligheter att använda kontrollåtgärder och att förbättra myndighetens möjligheter att öka säkerheten vid de särskilda ungdomshemmen.¹ Utredningen ifrågasätter inte att det finns behovs av sådana förändringar i regelverket om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Av direktiven framgår emellertid att det inte ingår i uppdraget att föreslå förändringar av de särskilda befogenheter som regleras i 13–17 a §§ LSU. Den regleringen, som bl.a. avser begränsningar i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster, utreds i ett annat sammanhang.²

SiS har även i skrivelse till regeringen fört fram att förordningen (2007: 1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse, inte är ändamålsenlig i alla delar och att tillägg behövs avseende t.ex. aspekter som trygghet och säkerhet och regeringens förväntningar på myndigheten att verka för att minska risken för återfall i brott (se avsnitt 12.3).

Så som beskrivits ovan i kapitel 3 infördes sluten ungdomsvård i samband med 1999 års förändringar av påföljdssystemet. Påföljden och dess reglering har alltså varit i bruk i drygt 20 år. Det har vid några tillfällen, bl.a. 2011 och 2018 genomförts förändringar i LSU.³ Utredningens bedömning är att den praktiska verkställigheten av påföljden inom ramen för frihetsberövandet, med förbehåll för de behov av förändringar som behandlas i ett annat sammanhang, fungerar väl för de unga lagöverträdarna (se avsnitt 11.2.1 och 11.2.2). Det finns mot den bakgrunden inte några omfattande behov av att ändra eller komplettera verkställighetslagstiftningen. Företrädare för SiS har framfört att det finns behov av att skärpa lagstiftningen i flera avseenden.⁴ I följande avsnitt redogörs för de behov av förändringar

¹ Se SiS hemställan till regeringen, Hemställan om översyn av vissa bestämmelser som styr SiS verksamhet, den 21 juni 2022, dnr 1.1.4-4201-2022 och Statens institutionsstyrelse – Budgetunderlag 2024–2026, den 24 februari 2023, dnr 1.1.3-7276-2022.

² Se Uppdrag att utreda vissa särskilda befogenheter vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem, bilaga till regeringskanslibeslut 2022-03-31 § 170.

³ Se prop. 2010/11:107 och prop. 2017/18:169.

⁴ Se SiS hemställan till regeringen, Hemställan om översyn av vissa bestämmelser som styr SiS verksamhet, den 21 juni 2022, dnr 1.1.4-4201-2022 och Statens institutionsstyrelse – Budgetunderlag 2024–2026, den 24 februari 2023, dnr 1.1.3-7276-2022.

som utredningen har noterat. En annan fråga gäller övergången från frihetsberövande till livet i frihet. Enligt utredningen är det otillfredsställande att de unga inte ges en möjlighet till en mer strukturerad verkställighet i frihet med stöd och kontroll. SiS har lämnat förslag till en möjlig lösning av denna fråga. Myndighetens förslag och utredningens ställningstaganden redovisas nedan under avsnitt 12.5.

Sid 461(1124)

12.2 Förlängd maximitid för sluten ungdomsvård

Utredningens förslag: Den maximala tid som rätten får bestämma för sluten ungdomsvård ska höjas till åtta år.

Enligt uppdraget ska utredningen föreslå att den föreskrivna maximitiden för sluten ungdomsvård höjs om påföljden behålls för barn och unga med bibehållet tillämpningsområde. Intresset av att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen inte blir alltför vid ska enligt direktiven särskilt beaktas i det sammanhanget.

I dag vårdas unga upp till 21 år vid särskilda ungdomshem. Samma ålderskategori är även aktuell vid verkställighet av sluten ungdomsvård. Utredningen har i kapitel 10 ovan övervägt om påföljden sluten ungdomsvård ska finnas kvar och att ansvaret för att verkställa påföljden delas mellan SiS och Kriminalvården på så vis att barn och unga inleder verkställigheten vid ett särskilt ungdomshem och sedan flyttas över till Kriminalvården vid en viss ålder.

Enligt de bedömningar som har redovisats tidigare anser dock utredningen inte att det är lämpligt att överföra en dömd från ett ungdomshem till en anstalt när personen uppnår en viss ålder (se avsnitt 10.6.3). Det bedöms inte heller lämpligt att införa en möjlighet att omvandla en dom på sluten ungdomsvård till ett fängelsestraff under pågående verkställighet (se avsnitt 10.6.3). Utgångspunkten här är alltså att SiS ska ansvara för hela verkställigheten av en dom på sluten ungdomsvård om den påföljden finns kvar.

Sluten ungdomsvård får bestämmas till en viss begränsad tid, lägst 14 dagar och högst fyra år (se 32 kap. 5 § andra stycket brottsbalken och avsnitt 3.5.1 ovan). När strafftiden bestämdes till maximalt fyra år för sluten ungdomsvård gjordes en jämförelse med hur lång den maximala strafftiden i fängelse skulle kunna vara för ett barn eller en ungdom som dömdes för mord. Vid den tidpunkten fanns det bara

två ”straffmättningsstationer” för mord, nämligen fängelse på 10 år eller på livstid. Påföljden för mord bestämdes då till livstids fängelse endast i de allvarligaste fallen.⁵ Med den utgångspunkten var normalpåföljden tio års fängelse. Sedan dess har straffet för mord skärpts genom flera lagändringar. Straffet är nu fängelse på viss tid, lägst tio och högst arton år, eller på livstid. Som skäl för livstids fängelse ska det särskilt beaktas om gärningen föregåtts av noggrann planering, präglats av särskild förslagenhet, syftat till att främja eller dölja annan brottslighet, inneburit svårt lidande för offret eller annars varit särskilt hänsynslös.

En konsekvens av den senaste lagändringen är att omständigheterna i fortsättningen inte måste i lika hög grad som tidigare tala i skärpande riktning för att de ska motivera ett livstidsstraff.⁶ Detta medför att livstidsstraffet kommer att dömas ut i fler fall där straffet enligt tidigare rättspraxis stannat vid tidsbestämt fängelse på den övre delen av straffskalan. En sådan förändring av bestämmelsen får verkningar även avseende tillämpningen av den tidsbestämda delen av straffskalan. Utgångspunkten för straffvärdet vid mord är numera fängelse i sexton år om straffet är tidsbestämt.⁷

I det här sammanhanget kan det även vara värt att nämna att ett livstidsstraff som omvandlas till viss tid enligt uttalanden i förarbeten och praxis normalt bestäms till mellan 18 och 25 år. Fängelsestraffets längd får inte understiga arton år och ska bestämmas med utgångspunkt från den tid som den dömda har avtjänat och med beaktande av reglerna om villkorlig frigivning samt den dömdes behov av åtgärder för att underlätta övergången till ett liv i frihet (se 4 § lagen, 2006:45, om omvandling av fängelse på livstid). Om en omvandling till arton års fängelse inte anses möjlig på grund av brottets karaktär och svårighetsgrad torde i allmänhet en strafftids om 21 års fängelse få anses vara tillräcklig med möjlighet att under särskilt försvårande omständigheter bestämma påföljden till 24 års fängelse. Vid synnerligen försvårande omständigheter bör fängelsestraffet bestämmas till en längre tid än 24 år.⁸

I samband med att straffskalan för bl.a. mord skärptes 2009 uttalades i förarbetena att skärpningen inte var avsedd att påverka kri-

⁵ Se Högsta domstolens dom NJA 2007 s. 194.

⁶ Se prop. 2018/19:138 s. 16.

⁷ Se Högsta domstolens dom ”Mordet med kökskniven”, NJA 2021 s. 32.

⁸ Se prop. 2005/06:35 s. 42 och NJA 2008 s. 579 I–III.

terierna för omvandling av livstidsstraff.⁹ Högsta domstolen har dock i ett avgörande efter lagändringen angett att det inte alltid är tillräckligt att tidsbestämma straffet till 24 år. Skärpningen av straffskalan tillsammans med att det i det aktuella fallet handlade om flerfaldig brottslighet av synnerligen allvarligt slag innebar att straffet tidsbestämdes till 30 år.¹⁰ Vid den senaste lagändringen av straffet för mord gjordes inga uttalanden om en eventuell effekt när det gäller omvandling av livstidsstraff.¹¹

Sedan påföljden sluten ungdomsvård infördes har alltså flera reformer genomförts för att höja straffnivån för den allvarligaste brottsligheten, inte minst när det gäller mord.¹² Dessa reformer har syftat till att påverka straffmätningen i skärpande riktning även för unga lagöverträdare samtidigt som de föreskrivna tiderna för sluten ungdomsvård inte har förändrats. Av utredningens direktiv följer att de överväganden som kommit till uttryck genom dessa reformer bör få genomslag också när det gäller regleringen avseende frihetsberövande påföljder för unga i åldersgruppen 15–17 år. Även vid återfall i allvarlig brottslighet bör det enligt direktiven finnas utrymme att skärpa reaktionen från samhällets sida.

Om inte det maximala straff som kan dömas ut för sluten ungdomsvård höjs är det utredningens bedömning att barn och unga i högre utsträckning än nu kommer att dömas till fängelse för att påföljden sluten ungdomsvård inte bedöms som tillräckligt ingripande. Om påföljden sluten ungdomsvård alltjämt behålls som huvudpåföljd för den aktuella åldersgruppen vore det en olycklig utveckling med tanke på att Kriminalvården inte har någon särskild anpassad verksamhet för unga. Ambitionen bör alltså vara att så många som möjligt kan omfattas av en påföljd på sluten ungdomsvård.

Frågan är då hur mycket den maximala strafftiden ska höjas. Med den reglering och praxis som gäller för ungdomsreduktion och villkorlig frigivning är det svårt att se något mer påtagligt behov av att öka maxstraffet för sluten ungdomsvård. Om man utgår från de riktlinjer för straffreduktion för unga lagöverträdare som utvecklats i praxis skulle ett livstidsstraff som motsvarar 24 års fängelse för en vuxen lagöverträdare motsvara ett straffmätningssvärde på drygt tre år för

⁹ Se prop. 2008/09:118 s. 27.

¹⁰ Se Högsta domstolens dom NJA 2011 s. 872.

¹¹ Prop. 2018/19:138.

¹² Prop. 2008/09:118 Straffet för mord m.m., prop. 2013/14:194 Skärpt straff för mord och prop. 2018/19:138 Straffet för mord.

en person som begått brottet vid femton års ålder. Motsvarande siffra för en 16- och 17-åring är fyra respektive drygt fem år.

Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet att de angivna utgångspunkterna endast är riktlinjer och att påföljdsbestämningen i varje enskilt fall måste ske nyanserat och med beaktande av samtliga relevanta omständigheter. Det är varken rimligt eller möjligt att i varje fall låsa sig vid vissa andelar av straffvärdet för en vuxen. Straffmätningens värde måste också kunna variera om den dömda nyss fyllt exempelvis 17 år eller om han eller hon inom kort ska fylla arton år.

Det måste också beaktas att påtagliga förändringar sannolikt kommer att ske i straffsystemet de närmaste åren och att de också kommer att påverka reglerna för unga lagöverträdare i skärpande riktning.

Mot den bakgrunden och då statistik från SiS visar att många av de som döms till sluten ungdomsvård är drygt 17 år kan det finnas behov av att döma ut en betydligt längre strafftid än den nuvarande maximitiden.

De maxtider som har övervägts är om strafftiden ska bestämmas till sex eller åtta år. Det skulle kunna hävdas att sex år är tillräckligt givet den reglering som gäller i dag. Utredningen anser dock att den maximala strafftiden ska förlängas till åtta år. Det finns då ett utrymme även för framtida förändringar när det gäller straffmätning för unga lagöverträdare i åldersspannet 15–17 år. Om strafftiden för sluten ungdomsvård höjs till åtta år finns det dessutom utrymme att döma även den som begår allvarlig brottslighet strax innan han eller hon fyller arton år till sluten ungdomsvård i stället för fängelse.

En höjning av maximistraffet för sluten ungdomsvård kommer att leda till att åldersstrukturen förändras vid de särskilda ungdomshemmen. Om den dömda vid inskrivningen är drygt 17 år, vilket är vanligt, kommer den dömda att vara fyllda 25 år när han eller hon frigges. Men det mesta talar dock för att det inte kommer att bli vanligt förekommande. Att barn avtjänar frihetsberövande påföljder tillsammans med unga vuxna på nu angivet sätt bedöms inte vara det bästa ur ett barnperspektiv. En sådan konsekvens, som sannolikt inte kommer aktualiseras ofta, är dock oundviklig. Man bör också verka för en ökad differentiering utifrån ålder vid de särskilda ungdomshemmen om fler dömda över arton år ska avtjäna sluten ungdomsvård vid de särskilda ungdomshemmen. Redan i dag är dock åldersintervallet relativt brett och det förekommer att individer över 21 år verkställer sluten ungdomsvård. SiS arbetar således med differentiering

av barn utifrån om de är skolpliktiga eller inte, kön, krav på säkerhetsnivå och problembild. SiS bör dock ytterligare utveckla anpassningen av verkställigheten så att äldre dömda kan beredas lämplig utbildning och sysselsättning. Det kan t.ex. handla om att i större utsträckning än nu erbjuda dessa personer yrkesutbildningar, lämplig praktik eller arbete under tiden på ungdomshemmet.

12.3 Förordning med instruktion för SiS

Utredningens förslag: I förordningen med instruktion för SiS verksamhet ska det uttryckligen anges att SiS även ansvarar för att verkställa sluten ungdomsvård vid de särskilda ungdomshemmen.

Genom tillägg av en ny paragraf ska det också klargöras att SiS vid verkställighet av sluten ungdomsvård ska verka för att påföljden genomförs på ett säkert, humant och effektivt sätt och att återfall i brott ska förebyggas under verkställigheten. Vidare ska det anges att SiS särskilt ska vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, eventuellt narkotikamissbruk bekämpas och till att innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov.

Av 1 § förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse (i fortsättningen "SiS instruktion") följer att SiS ansvarar för sådana hem som avses i 2 § LVU samt 22 och 23 §§ LVM. Myndigheten ska särskilt svara för planering, ledning och drift av de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen, anvisning av platser till hemmen, ekonomisk styrning, resultatuppföljning och kontroll, metodutveckling, forskning, uppföljning av vårdresultat samt utvecklingsarbete (2 §). SiS får utföra uppdrag åt kommuner och regioner i samband med avgiftning av missbrukare, utslussning, eftervård eller andra insatser som anknyter till verksamheten vid sådana hem som anges i 1 §. Myndigheten får också tillhandahålla sådana varor och tjänster som produceras huvudsakligen av intagna som ett led i verksamheten vid sådana hem som anges i 1 § (se 3 § SiS instruktion).

SiS ska vidare utforma sin verksamhet så att den utgår från flickors och pojkars samt kvinnors och mäns villkor och behov, inför beslut eller andra åtgärder som kan röra barn bedöma konsekvenserna för barn och därvid ta särskild hänsyn till barns bästa (se 4 § SiS instruktion).

tion). Myndigheten ska i sin verksamhet utgå från ett brukarperspektiv. Genom samverkan med andra myndigheter och övriga aktörer ska SiS verka för att brukarna får en sammanhållen vård (se 5 § SiS instruktion).

En väsentlig del av SiS verksamhet utgörs av att verkställa påföljden sluten ungdomsvård. Inom ramen för den uppgiften arbetar SiS med att förebygga brott och att främja den dömdes återanpassning i samhället. Myndigheten har också en tydlig uppgift att tillgodose krav på säkerhet och att exempelvis motverka våld eller hot på intuitionerna och avvikningar. Dessa delar av myndighetens uppdrag saknas i förordningen.

En jämförelse med Kriminalvårdens instruktion visar bl.a. att Kriminalvårdens uppdrag innefattar att verkställa utdömda påföljder, verka för att påföljderna verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt samt att återfall i brott förebyggs (se 1 och 2 §§ förordning, 2007:1172, med instruktion för Kriminalvården, i det följande förkortad "Kriminalvårdens instruktion").

Kriminalvården ska enligt sin instruktion särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov (se 2 §). Av instruktionen följer också att anstaltsorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser dels olika behov av övervakning och kontroll, dels de intagnas behov av sysselsättning samt främjar en ändamålsenlig planering av de intagnas frigivning (se 3 § första stycket). Frivårdsorganisationen ska vara utformad så att den dels tillgodoser behovet av kontroll, stöd och andra åtgärder när det gäller klienterna, dels främjar ett effektivt samarbete med Kriminalvårdens övriga verksamheter och med övriga myndigheter (se 4 §).

Jämförelsen visar att det uppdrag som SiS har enligt sin instruktion fortfarande i huvudsak avser vård enligt LVU och LVM. När sluten ungdomsvård infördes var också avsikten att verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen i grunden skulle vara inriktad på vård.

Förutsättningarna för SiS uppdrag har ändrats. Erfarenheten av påföljden visar att det finns ett större behov av att beakta samhällsskyddsaspekter än tidigare. Erfarenheten visar också att SiS har haft stora utmaningar när det gäller att åstadkomma en verksamhet som är trygg och säker för dömda och för personalen. Myndigheten har också under senare år arbetat systematiskt för att komma till rätta

med bl.a. avvikningar. Det arbetet har också lett till att färre personer^{Sid 467(1124)} nu avviker från de särskilda ungdomshemmen.

Det kan mot den bakgrunden finnas anledning att tydliggöra myndighetens uppdrag vid verkställighet av sluten ungdomsvård och att uttryckligen ange myndighetens ansvar att bl.a. motverka återfall i brott och främja den dömdes återanpassning i samhället.

Det är svårt att undvika att verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen får allt större likheter med verksamheten vid Kriminalvårdens anstalter. Detta framgår även av att SiS på senare tid har förändrat organisationen, bl.a. till följd av uttalanden från JO, så att man numera som regel inte blandar unga som har placerats enligt LVU med de som dömts till sluten ungdomsvård.¹³

Om påföljden sluten ungdomsvård ska finnas kvar med SiS som ansvarig huvudman är det viktigt att det uppdrag som SiS har när det kommer till att verkställa påföljd också framgår av myndighetens instruktion.

Det bör därför göras tillägg i SiS instruktion som innebär att SiS ansvarar för att verkställa sluten ungdomsvård vid de särskilda ungdomshemmen. I instruktionen bör även klarläggas att SiS vid verkställighet av sluten ungdomsvård ska verka för att påföljden verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt och att återfall i brott förebyggs. Statens institutionsstyrelse ska dessutom särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruk bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov. Formuleringarna överensstämmer med vad som gäller för Kriminalvården.

En möjlig framtida konsekvens av ändringen är att SiS i större utsträckning än för närvarande skulle kunna utbyta information med andra myndigheter i brottsförebyggande syfte, vilket bl.a. skulle innebära att SiS skulle få del av mer information om de personer som ska tas in för verkställighet. En sådan konsekvens vore rimlig mot bakgrund av att SiS då kommer att kunna fatta bättre underbyggda beslut om t.ex. placering, användning av elektroniska kommunikationstjänster och andra säkerhetsrelaterade frågor. En sådan förändring kräver dock även förändringar i den reglering som styr SiS möjlighet att hantera personuppgifter. Utredningen har inget uppdrag att utreda förutsättningarna för en sådan förändring och har inte heller möjlighet att inom den tidsram som utredningen har genomföra de över-

¹³ Se t.ex. JO beslut den 17 december 2018, dnr 7107-2018 och JO beslut den 21 februari 2019, dnr 6204-2018.

väganden som krävs för att föreslå förändringar i personuppgiftshanteringen. Om det finns behov för SiS att hantera personuppgifter i större utsträckning än nu får den frågan i sådant fall utredas i annat sammanhang, innebär visserligen en viss inskränkning av den enskildes integritet, men kan samtidigt innebära att våldsamma eller hotfulla situationer kan undvikas i högre utsträckning än nu genom att SiS har mer information om de intagna och då t.ex. kan undvika att placera personer med konkurrerande gängtillhörighet på samma avdelning. Att genomföra förslag som innebär ett visst ingrepp i ett enskilt barn eller en enskild ungdoms integritet för att öka säkerheten för såväl övriga barn som personal på en avdelning bedömer utredningen i den givna situationen som i överensstämmelse med vad som är bäst för barnen som avtjänar straff som grupp.

Slutligen bör nämnas att det kan finnas anledning att genomföra den föreslagna ändringen i SiS instruktion även om lagstiftaren väljer att gå vidare med utredningens huvudförslag. Det beror bl.a. på att utredningen föreslår ett sent ikraftträdande för de huvudförslag som lämnas (se avsnitt 14.1 nedan), vilket innebär att SiS kommer att fortsätta verkställa sluten ungdomsvård under flera års tid även om det beslutas att barn ska dömas fängelse och avtjäna straffen vid kriminalvårdsanstalt. Dessutom kommer det finnas utdömda påföljder som inte har verkställts den dag huvudförslagen träder i kraft och som ska verkställas av SiS (se avsnitt 13.3.3 och 14.2 nedan). Slutligen föreslår utredningen att rätten i undantagsfall ska kunna besluta att barn får avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem, vilket innebär att SiS även i framtiden kommer verkställa påföljder även om antalet sådana beslut förväntas bli litet.

12.4 Kvalifikationstid för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet

Utredningens förslag: En kvalifikationstid för när vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet får beviljas ska införas i 18 § LSU. En vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet får beviljas först sedan två månader av strafftiden har avtjänats. Om det finns särskilda skäl får en vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet beviljas trots att den angivna kvalifikationstiden inte har förflutit.

I LSU finns det inte någon kvalifikationstid för när en intagen kan beviljas vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet så som det gör beträffande permission i fängelselagen (se avsnitt 7.3 ovan). Av 18 § LSU följer i stället att den dömda ska tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Inför ett beslut om vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet ska SiS höra socialnämnden i den dömdes hemort om det inte är uppenbart obehövt (22 §).

För att skapa tydliga och förutsägbara rutiner för de unga hade SiS tidigare generella riktlinjer där det framgick när och hur ofta vistelse utanför ungdomshemmet kunde beviljas. I lagstiftningsärendet om förbättrad utslussning från slutna ungdomsvård uttalades dock att det inte var möjligt att ange en generell tidpunkt för när olika utslussningsåtgärder skulle vidtas i och med att behovet av konkreta åtgärder varierar utifrån strafftid och personliga och sociala förhållanden.¹⁴ SiS tolkade uttalandet så att generella riktlinjer inte borde användas och numera prövas varje ansökan om vistelse utanför ungdomshemmet mot den enskildes behov av sådan vistelse.

Som en allmän utgångspunkt beviljas dock inte ansökningar om vistelser utanför ungdomshemmet under den inledande verkställighetstiden då utredning eller kartläggning av den unge pågår. Detta innebär att en ansökan om vistelser utanför ungdomshemmet normalt inte medges under de första två månaderna av verkställigheten (se om verkställighetens faser i avsnitt 7.4.2 ovan). Det beror bl.a. på att det först är efter att utredningen och kartläggningen av den unge är klar som SiS har tillräcklig information om den unge för att kunna göra en väl underbyggd risk- och säkerhetsanalys.

Företrädare för SiS har uppgett att den otydlighet som finns i det nuvarande regelverket skapar frustration hos de intagna ungdomarna. Otydligheten innebär att ungdomarna ställer upprepade frågor om när utevistelser kan komma i fråga och sedan inte blir nöjda med de vaga besked som personalen kan lämna. Detta leder i sin tur till onödiga motsättningar mellan de intagna och personalen. SiS anser att det hade varit en fördel för både de intagna ungdomarna och för perso-

¹⁴ Se prop. 2010/11:107 s. 15.

nalen om det fanns en tydlig kvalifikationstid i LSU för när utevistelser kan komma i fråga. ^{(Sid 470(1124))}

Enligt 10 kap. 1 § fängelselagen gäller att en intagen får beviljas permission om minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats, och det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Om det finns särskilda skäl får permission beviljas trots att den angivna tiden inte har förflutit.

Utredningen ansluter sig till den bedömning som företrädare för SiS har redogjort för och bedömer att det vore bättre för de barn och unga som tas in för att avtjäna sluten ungdomsvård att ramarna för verkställigheten är så tydliga som möjligt. Det bör av den anledningen införas en kvalifikationstid för vistelse utanför ungdomshemmet.

Frågan är hur lång kvalifikationstiden bör vara. Eftersom det är fråga om barn och unga som hålls inlåsta bör tiden inte vara alltför lång. Tiden bör dock anpassas till myndighetens behov av att göra de nödvändiga avvägningarna mellan samhällsskydd och den enskildes behov av utevistelser. En rimlig och lämplig kvalifikationstid är två månader, vilket motsvarar den tid som utrednings- och kartläggningsfasen beträffande den intagne normalt pågår.

Det är inte möjligt att nu förutse alla situationer som kan uppstå under en verkställighet. Det är inte heller i lagstiftningsprocessen möjligt att förutse och ta hänsyn till varje enskild individs behov. För att inte lagstiftningen ska bli alltför rigid och med hänsyn till att lagen kommer att påverka barn och unga bör kvalifikationstiden för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet inte vara absolut. Det ska därför finnas en möjlighet att, om det finns särskilda skäl, bevilja en intagen vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet innan två månader av straffet har förflutit. Det kan t.ex. vara så att den unge behöver besöka tandläkare eller närvara vid annan liknande aktivitet som är särskilt viktig eller nödvändig för den unge.¹⁵ Ytterligare skäl att bevilja en ungdom vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet innan tvåmånadersperioden har löpt skulle kunna vara för att delta i strukturerad färdighetsträning som anordnas av SiS.

Sammantaget innebär förslaget alltså att det ska införas en kvalifikationstid för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet. Bestämmelsen bör införas i LSU. Tiden bör bestämmas till två månader från det att straffet började avtjänas. I undantagsfall, om det finns

¹⁵ Jfr prop. 2009/10:135 s. 160.

särskilda skäl, bör dock en vistelse utanför ungdomshemmet kunna beviljas trots att den kvalifikationstiden inte har förflutit. Precis som nu bör den tid då den dömda befinner sig på en beviljad vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet räknas in i verkställighetstiden. ^(Sid 471⁽¹¹²⁴⁾)

12.5 Villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård

I avsnitt 10.5 ovan har utredningen redogjort för bedömningen att det är till barnens bästa att en frihetsberövande påföljd för barn innehåller en obligatorisk och strukturerad övergång mellan verkställighet i anstalt och frihet. Det är också avsikten att det ska ske en strukturerad övergång från slutna ungdomsvård till livet i frihet och det har genomförts förändringar i lagstiftningen som syftat till bättre utslussning. Det finns emellertid fortfarande vissa inbyggda utmaningar i systemet, bl.a. att det är olika ansvariga huvudmän för verkställigheten av påföljden och den efterföljande vården och att SiS inte har en verksamhet som ger möjlighet till vård i frihet på den dömdes hemort oavsett var den unge bor.

SiS har nyligen tagit fram två förslag till hur utslussning från slutna ungdomsvård skulle kunna utformas på ett mer ändamålsenligt sätt. Det ena förslaget innebär att det ska följa en lagstadgad eftervård efter den frihetsberövande delen av straffet och det andra förslaget innebär att det införs villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård. De båda förslagen presenteras kortfattat nedan. Därefter redovisas utredningens bedömning av om något förslag bör lämnas i frågan.

12.5.1 SiS förslag om villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård

Utformningen av villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård

SiS förslag innebär att den som döms till slutna ungdomsvård blir villkorligt frigiven när två tredjedelar av straffet har verkställts.

Inför villkorlig frigivning ska SiS i samråd med den dömda och socialtjänsten utarbeta en individuell plan som den dömda ska följa. Syftet är att ge den unge alternativ till en kriminell livsstil, förhindra återfall i brottslighet och förbättra möjligheterna till inslussning i

sid 472(1124)
samhället. Den individuella planen får innehålla föreskrifter om bl.a. boende, skola eller annan sysselsättning, deltagande i fritidsaktiviteter och missbruksbehandling eller annan vård och behandling. Villkorlig frigivning förutsätter att den dömda deltar i daglig sysselsättning med antingen skola, praktik, behandlingsinsatser, arbete eller en kombination av sådan sysselsättning. Planen kan även innehålla föreskrifter om att den dömda ska delta i andra åtgärder som syftar till att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt. Även föreskrifter om den dömdes vistelseort eller andra anvisningar om platser eller områden den dömda ska vistas eller inte får vistas kan ingå i planen. SiS ska ha möjlighet att kontrollera att föreskrifterna efterlevs genom elektronisk övervakning. Kombinationen stöd och kontroll bedöms kunna leda till att behandlingsinslagen får större effekt när det gäller att minska risken för återfall i brott.

Om den dömda missköter den individuella planen ska det finnas möjlighet för SiS att ändra eller besluta om nya föreskrifter eller meddela den dömda en varning. Om den dömda ändå inte följer den upprättade planen ska en särskild nämnd kunna besluta att en del av den villkorligt medgivna friheten ska förverkas. Ett sådant beslut innebär att den dömda ska återintas vid ett särskilt ungdomshem i det antal dagar som nämnden har beslutat om. Om villkorligt medgiven frihet förklaras helt eller delvis förverkad, ska med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning, det som förverkats anses som en ny påföljd om sluten ungdomsvård eller ett nytt fängelsestraff. Detsamma ska gälla vid beräkning av strafftid enligt LSU och strafftidslagen.

Enligt förslaget ska det finnas möjlighet för SiS att besluta att den villkorliga frigivningen skjuts upp om det finns särskilda skäl för det. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om den dömda under verkställigheten har underlåtit att delta i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främjar hans eller hennes anpassning i samhället, eller den dömda annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Om den villkorliga frigivningen skjuts upp ska det i beslutet anges med hur många dagar det ska ske.

Om den villkorliga frigivningen skjuts upp eller förverkas efter att den dömda fyllt 21 år och det inte finns sådana skäl emot överföring som nämnts ovan, ska den dömda föras över till Kriminalvården för att fortsätta verkställigheten på anstalt.

SiS förslag på organisering av villkorlig frigivning

Sid 473(1124)

SiS har även lämnat förslag till hur myndigheten kan verkställa sluten ungdomsvård i frihet. En sammanställning av 418 domar där påföljden bestämdes till sluten ungdomsvård mellan åren 2016–2021 visar att antalet domar på sluten ungdomsvård skiljer sig åt mellan kommunerna. En klar majoritet av de dömda kommer från Stockholm, Göteborg och Malmö. Omkring 85 procent av ungdomarna har sin hemkommun inom en till en och en halv timmes resa med bil från närmaste ungdomshem med uppdrag att verkställa sluten ungdomsvård. Det vore därmed möjligt att organisera en uppsökande verksamhet med utgångspunkt från de ungdomshem som har i uppdrag att verkställa sluten ungdomsvård. Även mindre orter kan ha enstaka ungdomar som döms. Det innebär att SiS måste räkna med att ha en organisation som har beredskap att nå ut över hela landet.

Vid ungdomshemmen som ska arbeta med ungdomar i frihet kommer det funktioner med tydliga uppdrag, mandat och förutsättningar för uppdraget att behövas. SiS föreslår att LSU-koordinatorer och behandlingssekreterare i samverkan ska utgöra navet under verkställigheten, både på institution och i frihet. För att tydliggöra arbetet med de ungas verkställighetsplanering anser SiS att det ska inrättas lokala LSU-team alla ungdomshem som har platser för sluten ungdomsvård. I LSU-teamen ska ingå lokal säkerhetssamordnare, LSU-koordinatorer, psykolog, behandlingssekreterare och pedagog.

Från och med 2023 kommer SiS att ha fem ungdomshem med LSU-platser varav två med säkerhetsklass 1. För att genomföra förslaget behöver de två största ungdomshemmen (Råby och Sundbo) anställa två nya LSU-koordinatorer vardera och övriga en koordinator. Kostanden för det uppskattas till cirka 5 300 000 kronor årligen.

SiS har en central organisation med en placeringsenhet som tar beslut i enskilda individärenden gällande sluten ungdomsvård. Det finns därmed förutsättningar för en nationell rättssäkerhet och likställighet i handläggningen. Det finns också LSU-koordinatorer på varje ungdomshem som vårdar dömda ungdomar. Det innebär att SiS som myndighet redan har förutsättningar för och kommer att kunna ha en organisation som svarar upp mot de lokala behoven som finns för att verkställa villkorlig frigivning.

12.5.2 Utredningen lämnar inte något förslag om villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård

Sid 474(1124)

Utredningens bedömning: Det bör inte lämnas något förslag om att införa villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård. Om sluten ungdomsvård behålls som påföljd finns det dock skäl att göra en genomgripande analys av möjligheten att införa villkorlig frigivning vid sluten ungdomsvård. Det lagförslag som SiS har presenterat kan tjäna som underlag för en sådan analys.

Så som redovisats ovan har SiS tagit fram ett förslag om villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård.

Förslaget om villkorlig frigivning överensstämmer i allt väsentlig med den befintliga regleringen om villkorlig frigivning från fängelsestraff. En sådan ordning skulle möta den unges behov av en strukturerad övergång, vilket är av stor betydelse för att främja den unges återanpassning i samhället. Regleringen skulle ge en tydlighet i övergången från frihetsberövande till frihet och erfarenhet skulle kunna hämtas från villkorlig frigivning från fängelsestraff.

Införandet av villkorlig frigivning vid sluten ungdomsvård kräver dock omfattande förändringar i SiS organisation och arbete.

Myndigheten har ungdomshem med placeringar för sluten ungdomsvård på fem platser i landet vilket innebär att det i många fall skulle vara svårt för myndigheten att tillhandahålla stöd och utöva kontroll i den dömdes hemkommun. Det skulle inte heller vara rimligt att helt lägga en sådan uppgift på socialtjänsten framför allt för att det inte ligger i socialtjänstens uppdrag att utöva sådan kontroll som krävs.

Vidare gör utredningen bedömningen att införandet av villkorlig frigivning vid sluten ungdomsvård skulle förutsätta att ansvaret för ungdomsovervakning flyttas över till SiS. I lagstiftningsärendet som ledde till att ungdomsovervakning infördes gjorde SiS bedömningen att myndigheten skulle behöva bygga upp en helt ny verksamhetsform om SiS tilldelades ansvaret för att verkställa den påföljden. Kostnaden för att bedriva verksamheten uppskattade SiS till över 100 miljoner kronor per år (inte inräknat de initiala kostnaderna för uppbyggnad av verksamheten). Vid den beräkningen hade SiS dessutom antagit att det skulle vara tillräckligt att myndigheten etablerade verksamhet

för ungdomsövervakning på tio platser i landet, vilket man senare^{Sid 475(1124)} under lagstiftningsärendet ansåg vara otillräckligt. SiS uttalade i sitt remissvar att Kriminalvården var bättre lämpad att ansvara för verkställigheten av ungdomsövervakning. SiS saknar i dag organisatoriska förutsättningar att ansvara för verkställigheten efter villkorlig frigivning. Det finns visserligen möjlighet att genomföra förändringar som gör att myndigheten skulle kunna möta ett sånt behov, men utredningen kan dock konstatera att Kriminalvården har byggt upp en organisation som har anpassats för att ansvara för verkställigheten av ungdomsövervakning. Det framstår som att verksamheten fungerar väl. I utredningens uppdrag ingår inte att överväga en förändring i fråga om ansvaret för ungdomsövervakning. Det är inte heller försvarbart att bygga upp parallella organisationer för stöd och kontroll av unga i åldern 15–21 år.

Mot den bakgrund som nu tecknats lämnas inte något förslag till reglering om villkorlig frigivning. Samtidigt är det en utgångspunkt för utredningen att det, inte minst när det gäller unga lagöverträdare, finns ett stort behov av en strukturerad övergång från frihetsberövande till frihet och att ett system med villkorlig frigivning kan tillgodose ett sådant behov.

Om sluten ungdomsvård bibehålls som påföljd bör därför en analys göras av möjligheten att införa en sådan reglering. Det förslag till lagstiftning om villkorlig frigivning som SiS har tagit fram kan under sådana förhållanden tjäna som underlag för en sådan analys (se bilaga 3 till betänkandet).

12.6 Sysselsättningsplikt för den som har fyllt arton år

Utredningens bedömning: Sysselsättningsplikt införs för den som avtjänar sluten ungdomsvård efter att ha fyllt arton år. Den som har sysselsättningsplikt har också rätt till ersättning för sysselsättning som utförs enligt anvisning från SiS.

Det finns i dagsläget ingen sysselsättningsplikt för den som avtjänar sluten ungdomsvård. Det beror främst på att påföljden är avsedd för barn och att det inte har ansetts lämpligt att införa en sådan skyldighet för barn. De som avtjänar sluten ungdomsvård får inte heller någon

ersättning för den tid de deltar i anvisad sysselsättning så som är fallet för de som deltar i sysselsättning vid kriminalvårdsanstalt.

Av nuvarande 12 § LSU följer att den dömd ska ges nödvändig vård och behandling och ges tillfälle till utbildning, aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Den huvudsakliga sysselsättningen vid de särskilda ungdomshemmen utgörs av SiS skola och ett omfattande arbete läggs ner på att motivera de intagna att delta i undervisningen. Många unga som tidigare haft stora utmaningar att följa skolundervisningen på hemorten tar också betyg i flera ämnen under verkställigheten. Det finns dock ingen möjlighet för SiS att vare sig ge ersättning till de som deltar eller vidta åtgärder mot den som inte deltar i vare sig undervisning eller annan erbjuden sysselsättning.

Så som tidigare angetts är cirka en tredjedel av dem som tas in för att avtjäna sluten ungdomsvård redan över arton år när verkställigheten inleds. Ytterligare en tredjedel hinner fylla arton år innan påföljden är verkställd. Det är rimligt att tro att ännu fler av de som döms till sluten ungdomsvård framöver hinner fylla arton år innan verkställigheten upphör. Från den dag en ungdom blir myndig finns det en förväntan på att han eller hon antingen ska försörja sig själv eller utbilda sig. Utredningen har av den anledningen övervägt om det bör införas en sysselsättningsplikt för den som är eller blir myndig när påföljden avtjänas. Redan här förtjänar att nämnas att övervägandena inte omfattar personer under arton år då det inte anses lämpligt att ålägga barn en sådan plikt, bl.a. med hänsyn till barnkonventionens bestämmelser. Övervägandena gäller alltså enbart myndiga personer som avtjänar sluten ungdomsvård.

Fördelen med att införa en sysselsättningsplikt är att de på så vis förbereds för ett liv efter att påföljden är verkställd. Man kan också förvänta sig att det skulle vara enklare att motivera de intagna att delta i sysselsättning om det fanns en sådan skyldighet som dessutom på något vis kunde förenas med en positiv förstärkning. Exempel på positiv förstärkning skulle kunna vara att det samtidigt införs en rätt till ersättning motsvarande den som intagna vid kriminalvårdsanstalt erhåller när de deltar i anvisad sysselsättning.

Att på nu föreslaget vis införa sysselsättningsplikt som innebär en rätt till ersättning som endast omfattar vissa av de som avtjänar straff på en och samma avdelning kan orsaka vissa problem. För det första skulle det kunna betraktas som orättvist att vissa får ersättning

för att delta i en viss sysselsättning medan andra som deltar i samma ^{Sid 477(1124)} aktivitet blir utan ersättning. För det andra skulle det innebära att olika regler skulle behöva tillämpas för olika intagna, vilket utgör en komplikation för personalen. Problemen ska dock inte överdrivas. Utredningen anser att fördelarna med ett system som ger starkare incitament för den intagne att delta i erbjuden sysselsättning är större än de utmaningar som skulle följa av att tillämpa regelverket. Den sysselsättning som erbjuds den enskilde ska fortfarande utgå från den enskildes behov och bedömas som lämplig av SiS. Utredningen föreslår därför att det ska införas sysselsättningsplikt för den som är äldre än arton år och avtjänar sluten ungdomsvård. Till sysselsättningsplikten ska kopplas en rätt till ersättning som enbart utgår om den enskilde deltar i den sysselsättning som erbjuds. Ersättningen ska motsvara den som gäller enligt 3 kap. 3 § fängelselagen.

12.7 Utformning av ett alternativt författningsförslag om sluten ungdomsvård behålls som påföljd

12.7.1 Det alternativa författningsförslagets placering i betänkandet

Som angetts ovan har utredningen fått i uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna ett förslag som innebär att sluten ungdomsvård finns kvar i påföljdssystemet med oförändrat huvudmannaskap när det gäller den frihetsberövande delen av en sådan påföljd och lämna fullständiga författningsförslag. Eftersom detta inte utgör en del av utredningens egentliga förslag och för att inte sammanblandning ska ske med utredningens författningsförslag har det alternativa författningsförslaget placerats sist i det här kapitel. Förslaget blir på så vis tydligare än om det t.ex. hade placerats i en bilaga till betänkandet.

12.7.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken Sid 478(1124)

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
att 32 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 kap.**5 §¹⁶**

Har någon begått brott innan han eller hon fyllt arton år och finner rätten med tillämpning av 30 kap. att påföljden bör bestämmas till fängelse, *skall* den i stället bestämma påföljden till sluten ungdomsvård under viss tid. Detta gäller dock inte om det, med hänsyn till den tilltalades ålder vid lagföringen eller annan omständighet, finns särskilda skäl *däremot*.

Rätten får bestämma tiden för sluten ungdomsvård till lägst fjorton dagar och högst *fyra* år.

Bestämmelser om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Om någon *har* begått brott innan han eller hon fyllt arton år och rätten med tillämpning av 30 kap. *finner* att påföljden bör bestämmas till fängelse, *ska* den i stället bestämma påföljden till sluten ungdomsvård under viss tid. Detta gäller dock inte om det, med hänsyn till den tilltalades ålder vid lagföringen eller annan omständighet, finns särskilda skäl *mot det*.

Rätten får bestämma tiden för sluten ungdomsvård till lägst fjorton dagar och högst *åtta* år.

Bestämmelser om verkställighet finns i lagen (1998:603) om verk-

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

¹⁶ Senaste lydelse 2006:891.

12.7.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård

Sid 479(1124)

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård att 12 och 18 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹⁷

Den dömd *skall* ges nödvändig vård och behandling och ges tillfälle till utbildning, aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus

Den dömd *ska* ges nödvändig vård och behandling och ges tillfälle till utbildning, aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus

En dömd som har fyllt arton år är skyldig att delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne. Det gäller dock inte den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken. Den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt nämnda balk får erbjudas sysselsättning bara av den art och i den omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

Den som har sysselsättningsplikt enligt andra stycket har rätt till sådan ersättning som anges i 3 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

18 §¹⁸

Den dömd ska tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Ett tillstånd att vistas

¹⁷ Senaste lydelse 1998:603.

¹⁸ Senaste lydelse 2011:735.

utanför det särskilda ungdomshemmet ska förenas med de villkor som behövs.

Vid vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet får elektrotekniska hjälpmedel användas för att kontrollera villkor som ställts om var den dömden ska befinna sig.

Tid för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet enligt första stycket ska räknas in i verkställighetstiden.

Tid för vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet enligt första stycket får beviljas först efter att två månader av strafftiden har avtjänats. Om det finns särskilda skäl får dock vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet beviljas trots att den angivna kvalifikationstiden inte har förflutit. Tid då den dömden beviljats vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet ska räknas in i verkställighetstiden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

12.7.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse

dels att 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Sid 481(1124)

1 §¹⁹

Statens institutionsstyrelse ansvarar för sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (särskilda ungdomshem) samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM-hem

Statens institutionsstyrelse ansvarar för att verkställa sluten ungdomsvård vid sådana särskilda ungdomshem som anges i första stycket.

1 a §

Vid verkställighet av sluten ungdomsvård ska Statens institutionsstyrelse verka för att påföljden sluten ungdomsvård verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt och att återfall i brott förebyggs.

Statens institutionsstyrelse ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, eventuellt narkotikamissbruk bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

¹⁹ Senaste lydelse SFS 2007:1132.

Sid 482(1124)

13 Konsekvenser av utredningens förslag

Sid 483(1124)

13.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i en rad olika avseenden. I förordningens 14 § anges att en beräkning av konsekvenser ska redovisas i betänkandet om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredaren föreslå en finansiering.

Enligt 15 § i förordningen ska även konsekvenser av betydelse för den kommunala självstyrelsen redovisas om förslagen i ett betänkande förväntas ha sådan betydelse. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § kommittéförordningen förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

En konsekvensutredning ska enligt 6 § i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning bl.a. innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå samt en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.

I följande avsnitt redovisas först den probleminventering^{Sid 484(1124)} som utredningen har gjort samt vilka som påverkas av lagda förslag. Därefter följer en redogörelse för förslagets ekonomiska konsekvenser samt en bedömning av eventuella andra konsekvenser enligt kommittéförelörden.

Enligt direktiven ska utredningen säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med barnkonventionen. Hur barnets rätt har beaktats har löpande redovisats, särskilt i kapitel 10–12. I avsnitt 13.4.3 nedan tas därför endast några kompletterande och mer generella synpunkter upp beträffande förslagets påverkan på barn.

13.2 Probleminventering och bedömning av vilka som berörs av förslagen

Utredningens bedömning: De problem som utredningen har identifierat i förhållande till påföljden slutna ungdomsvård är att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen tenderar att bli allt för vid i takt med att strafftiderna blir längre samt att det saknas ett system som säkerställer att alla barn får ett likvärdigt stöd i samband med frigivning. Det finns inte heller förutsättningar att skapa ett rimligt system för villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård.

De som främst berörs av våra förslag är:

- Enskilda – framför allt barn och unga som kommer att dömas till frihetsberövande påföljd, men även deras anhöriga samt personal vid Kriminalvården och SiS.
- Statliga myndigheter – främst Kriminalvården och SiS, men även i viss mån Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges domstolar.
- Socialtjänsterna i landets kommuner.

Utredningens uppdrag att genomföra en översyn av frihetsberövande påföljder för barn och unga har beskrivits ovan samt följer av direktiven.¹ Den nuvarande regleringen i Sverige och våra nordiska grannländer har beskrivits i kap. 3–4 och 7–8 ovan. En översiktlig bild av de

¹ Dir. 2021:99, se bilaga 1.

särskilda förhållanden som gäller för unga lagöverträdare (15–17 år) ^{Sid 485(1124)} finns i kap. 5 och 6.

De problem som utredningen har identifierat med det nuvarande systemet är att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen tenderar att bli alltför vid i takt med att strafftiderna blir längre. Ett annat problem är att det saknas förutsättningar för stöd och kontroll i samband med frigivning inom ramen för det regelverk som omgärdar slutna ungdomsvård. Det finns inte heller förutsättningar att föreslå ett system för lagstadgad villkorlig frigivning från slutna ungdomsvård. Utredningens förslag är därför att även barn och unga ska kunna dömas till fängelse som frihetsberövande påföljd, men att verkställigheten ska ske vid särskilda ungdomsavdelningar som anpassats för att säkerställa att barn får sina behov och rättigheter tillgodosedda. I kapitel 9–11 har utredningen redogjort närmare för de problem och möjliga lösningar som har funnits anledning att utreda närmare. Där redovisas även olika överväganden som gjorts samt de förslag som utredningen har valt att lämna.

Uppdraget omfattar även att, oavsett utredningens ställningstagande i sak, lämna förslag till författningsändringar för slutna ungdomsvård även om utredningens förslag är att barn och unga ska dömas till fängelse. Utredningens överväganden i den delen finns i kapitel 12.

Utredningens förslag berör enskilda personer, framför allt de barn som kommer att dömas till fängelse i framtiden men även anhöriga till den som döms. Förslagen påverkar även personal vid Kriminalvården och SiS.

Förslagen påverkar Kriminalvårdens och SiS respektive verksamheter. Kriminalvården måste ta fram nya avdelningar som anpassas efter att barn och unga ska avtjäna straff där. Myndigheten måste även anpassa den verksamhet som bedrivs vid de anstalter som ska ta emot barn och unga så att bl.a. skolan och de behandlingsprogram som erbjuds passar den avsedda målgruppen. Dessutom måste utslussnings- och frivårdsåtgärder anpassas till ett yngre klientel. En fördjupad analys behöver göras av de krav som behöver kunna ställas på de stödboenden och HVB-hem som kan bli aktuella för placeringar av barn i samband med utslussning och villkorlig frigivning.

För SiS del innebär utredningens förslag att myndighetens verksamhet kan renodlas till att enbart avse vård av barn och unga om slutna ungdomsvård utmönstras ur verksamheten.

Socialtjänsterna i landets samtliga kommuner kommer att påverkas av förslagen som lämnas i betänkandet bl.a. genom att socialtjänsten måste utöka samarbetet med Kriminalvården och genom lagkrav som innebär att en ansvarig handläggare ska utses för den unge som avtjänar fängelse.

Förslagen kommer också att i viss mån påverka Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, och Sveriges domstolar, främst i fråga om behov av utbildningsinsatser samt förändringar i t.ex. it- och metodstöd.

13.3 Ekonomiska konsekvenser

13.3.1 Övergripande effekter av utredningens förslag

Förslagen i betänkandet syftar inte till att fler barn och unga ska dömas till frihetsberövande påföljder. Som en följd av att barn och unga ska dömas till fängelse (där de kommer att bli villkorligt frigivna) i stället för till sluten ungdomsvård (som inte innehåller sådana obligatoriska moment som lagstadgad eftervård eller villkorlig frigivning) kommer de utdömda strafftiderna att bli längre. Den tid som ett barn eller en ung person kommer att vara inlåst kommer dock inte normalt att bli längre genom de förslag som den här utredningen lämnar. Möjligheten att skjuta upp villkorlig frigivning innebär dock att tiden som frihetsberövad kan komma att bli längre om den intagne missköter sig allvarligt under verkställigheten i anstalt.

De senaste åren har en rad olika reformer genomförts som både var för sig och sett gemensamt kommer att innebära att längre strafftider döms ut. Det finns dessutom flera förslag som för närvarande bereds och som också, för det fall de leder till lagstiftning, kommer att innebära att längre strafftider döms ut. Att rättsvårdande myndigheter dessutom har tillförts ökade medel kan därutöver förväntas innebära att fler personer lagförs för brott, varav vissa av dem kommer att dömas till frihetsberövande påföljder. Några kommer att vara barn.

Det är inte möjligt att inom ramen för den här utredningens uppdrag göra några närmare uppskattningar om hur många fler barn som kan förväntas dömas till frihetsberövande påföljder i framtiden till följd av andra förslag eller politiska beslut. Det är inte heller den här utredningens uppdrag att göra den typen av analyser. Utredningen stannar därför vid att konstatera att det är rimligt att tro att ungefär lika många som i dag döms till sluten ungdomsvård i stället kommer

att dömas till fängelse. De utmätta strafftiderna kommer att bli längre till följd av att barn kommer att bli villkorligt frigivna från fängelse vilket de inte blivit från slutan ungdomsvård. Det innebär dock inte att barn kommer att vara inlåsta en längre tid än de hittills varit.²

Med detta sagt behöver Kriminalvården tillföras medel för att dels anpassa verksamheten till att i större utsträckning än nu ta emot barn och unga vid myndighetens kriminalvårdsanstalter och inom frivården. Redan innan reformen träder i kraft kommer det att vara nödvändigt att tillföra Kriminalvården tillfälliga tillskott för kapacitetsutökning kopplat till lokalförsörjning och bemanning samt medel för exempelvis utvecklingsarbete och kompetensutveckling för befintlig personal. Efter ikraftträdandet kommer Kriminalvården att behöva utökade medel årligen för att bedriva verksamheten.

13.3.2 Kostnaderna för Kriminalvården

Utredningens bedömning: Om utredningens förslag genomförs kommer det att medföra ökade kostnader för Kriminalvården. När reformen är fullt ut genomförd kommer kostnaden uppskattningsvis uppgå till 470 miljoner kronor årligen för tid som barn avtjänar fängelse i anstalt och i frihet (efter villkorlig frigivning).

Barn kan dömas till fängelse enligt gällande rätt. Eftersom huvudregeln är att slutan ungdomsvård ska väljas som frihetsberövande påföljd för den åldersgruppen innebär utredningens förslag om att fängelse ska väljas som frihetsberövande påföljd för barn att Kriminalvården kommer att åläggas nya arbetsuppgifter om förslagen genomförs. Kriminalvården har inte en anstaltsverksamhet som är särskilt utformad för att möta och tillgodose barns och ungas särskilda behov och rättigheter. Anpassningar görs i stället i det enskilda fallet när en intagen under 18 år ska tas in i anstalt för verkställighet. Om Kriminalvården ska verkställa fängelse i frihet efter villkorlig frigivning måste även myndighetens frivårdsverksamhet anpassas för barn, även om viss anpassning redan har skett i och med att Kriminalvår-

² Misskötsamhet under anstaltstiden kan leda till uppskjuten villkorlig frigivning, vilket i så fall innebär att inläsningen blir marginellt längre än för närvarande. Detsamma gäller om en fängelsedom t.ex. begår nya brott efter villkorlig frigivning och tidigare villkorligt medgiven frihet förverkas.

den verkställer ungdomsövervakning. Om Kriminalvården ska kunna skapa de nya ungdomsavdelningar som utredningen föreslår och sedan bedriva en verksamhet där som är anpassad för att barn och unga kommer det att krävas att myndigheten tillskjuts medel för uppgiften.

Kostnaden för nya ungdomsavdelningar

Utredningens bedömning: Kostnaden för nya ungdomsavdelningar där barn kan avtjäna fängelse uppskattas till 375 miljoner kronor årligen för ungdomsavdelningar för pojkar och 62 miljoner kronor för ungdomsavdelningar för flickor.

Det är förknippat med flera svårigheter att uppskatta vilka och hur stora kostnader som kommer att uppstå för Kriminalvården. En osäkerhetsfaktor är hur många barn som kommer att dömas till fängelse. Att tidpunkten för ikraftträdande ligger förhållandevis långt fram i tiden är en annan omständighet som innebär att beräkningarna blir mer osäkra.

SiS har för närvarande 67 platser för sluten ungdomsvård.³ Av de som döms till sluten ungdomsvård är cirka en tredjedel 18 år eller äldre redan när verkställigheten inleds och två tredjedelar är över 18 år när påföljden är fullt ut verkställd (se avsnitt 6.3.1 ovan). För perioden 2024–2026 har SiS angett att det finns behov av resursförstärkning. Beträffande platser för sluten ungdomsvård bedömer SiS att behovet uppgår till 84 platser årligen under den angivna tidsperioden.⁴ De intagna är huvudsakligen pojkar. Antalet flickor är, som tidigare angetts, lågt. Under de senaste tio åren har mellan noll och fyra flickor årligen tagits in för att avtjäna sluten ungdomsvård.

Frågan är hur många anstaltsplatser för barn och unga som bör tas fram inom Kriminalvården. Det förslag som utredningen lämnar innebär att det huvudsakligen är dömda som är under 18 år som ska placeras vid särskilda ungdomsavdelningar. Intagna som fyller 18 år innan verkställigheten inleds kan placeras på vanliga anstaltsplatser och de som fyller 18 år under verkställigheten kan förflyttas till andra avdelningar. Det talar för att det kommer behövas färre ungdomsplatser

³ Antalet platser per ungdomshem framgår på SiS hemsida; <https://www.stat-inst.se/var-verksamhet/sluten-ungdomsvard-i-su/institutioner-med-platser-for-sluten-ungdomsvard/> (2023-04-03).

⁴ Statens institutionsstyrelse – Budgetunderlag 2024–2026, 2023-02-24, dnr 1.1.3-7276-2022, s. 5.

på anstalt än det behov som finns i dag av platser för slutna ungdoms-^{Sid 489(1124)}vård. Mot ett sådant resonemang talar dock att samhällsutvecklingen tyder på att allt fler unga kommer dömas till långa straff och att det inte är lämpligt att bygga en verksamhet som redan från början måste användas i sin fulla kapacitet. Det tar lång tid att projektera och ta fram nya anstaltsplatser och mot bakgrund av den skärpta repressionsnivån som finns i samhället i dag bör man ta viss höjd för att fler barn kommer att dömas till fängelse i framtiden.

Kriminalvården har bistått utredningen med beräkningar och har då utgått från att det bör byggas ungdomsavdelningar vid tre av myndighetens befintliga anstalter för män bl.a. för att säkerställa att unga med tillhörighet i konkurrerande kriminella nätverk eller som dömts för delaktighet i samma brottslighet kan hållas avskilda från varandra, men även för att säkerställa möjligheten att omplacera en intagen som missköter sig.

När Kriminalvården bygger nya anstalter eller nya byggnader inom befintliga anstalter utgår myndigheten från något av de typhus som tagits fram för nybyggnation. Utifrån vissa angivna parametrar, som t.ex. att barn ska hållas åtskilda från vuxna intagna under hela verkställigheten, att antalet placerade vid en ungdomsavdelning bör vara litet, att det vid varje ungdomsavdelning ska finnas möjlighet att delta i skolundervisning och annan lämplig sysselsättning har Kriminalvården angett att ungdomsavdelningarna bör inrymmas i byggnader som kallas typhus C. I dessa byggnader kan man skapa 32 platser fördelade på fyra avdelningar med åtta platser per avdelning. Det finns också utrymme för gemensamhetslokaler och sysselsättning i byggnaden. Behovet av ytterligare sysselsättningslokaler är stort varför Kriminalvården i sina kalkyler även har tagit med kostnader för uppförande av en sysselsättningslokal ytterligare per enhet.

Det som har beskrivits nu innebär att 96 anstaltsplatser för pojkar kommer att tas fram. Det innebär en kapacitetsökning jämfört med antalet platser för slutna ungdomsvård. Utredningen bedömer att en sådan ökning är nödvändig. Att bygga färre ungdomsavdelningar eller ha ungdomsavdelningar på bara två platser i landet bedöms inte som lämpligt. Mot bakgrund av att flera straffskärpningar genomförts på senare tid och förslag finns om ytterligare reformer som kommer att leda till längre strafftider om de genomförs gör utredningen, så som redan har redovisats ovan i kapitel 10, bedömningen att strafftiderna kommer att bli längre även för barn och unga. För det fall det skulle

visa sig att 96 platser inte behövs för intagna under 18 år kan någon avdelning t.ex. användas för intagna som fyller 18 år under tiden straffet avtjänas så att det på så vis skapas ungdomsavdelningar även för de unga lagöverträdare som har fyllt 18 år.

Enligt uppskattningar från Kriminalvården kommer en plats på ungdomsavdelning att kosta cirka 10 700 kronor per dygn. I den kostnaden är inräknat bl.a. kostnaden för nybyggnation, hyra och avskrivningar, personalkostnad, lärarresurser samt ett påslag för att täcka utnyttjandet av anstaltens gemensamma resurser (t.ex. kök, centralvakt och administration). Bemanningsbehovet vid ungdomsavdelningarna har uppskattats utifrån Kriminalvårdens tidigare erfarenhet med ungdomsavdelningar, men också utifrån information från SiS om bemanningen vid avdelningar för sluten ungdomsvård.

Beräkningen utgår från att ungdomsavdelningarna ska uppfylla de krav som ställs på anstaltsplatser i säkerhetsklass 1 och 2. Utredningen gör bedömningen att det inte behöver byggas några ungdomsavdelningar vid anstalter i säkerhetsklass 3 eftersom de barn och unga som kommer att dömas till fängelse har begått mycket allvarliga brott och då antingen av säkerhetsskäl inte bör placeras vid anstalter i säkerhetsklass 3 eller kommer att fylla 18 år innan en placering i säkerhetsklass 3 aktualiseras. Som utgångspunkt kommer, så som angetts tidigare, den unge placeras på anstalt för andra vuxna intagna efter fyllda 18 år.

Utifrån en uppskattning att en ungdomsplatser kommer kosta 10 700 kronor per dygn skulle kostnaden för att bygga och sedan driva tolv ungdomsavdelningar på anstalter för män att uppgå till knappt 375 miljoner kronor per år.

Att uppskatta kostnaden för Kriminalvården att verkställa fängelse för flickor under 18 år är mycket svårt. Om utredningens huvudförslag väljs (alternativ A), vilket innebär att Kriminalvården bör åläggas att bygga ungdomsavdelningar även för flickor, kommer det att kosta drygt 62 miljoner kronor årligen. Den uppskattningen utgår från att Kriminalvården bygger och bedriver verksamhet för unga flickor vid två ungdomsavdelningar med åtta platser på varje avdelning. Även i anslutning till dessa avdelningar behövs lokaler för skola och annan sysselsättning i samma byggnad. Förslaget innebär en stor överkapacitet för flickor, men möjliggör differentiering av flickor på nästan samma sätt som för pojkar.

Alternativt kan man tänka sig att det endast skapas en avdelning för flickor under 18 år (alternativ B). En sådan avdelning skulle i så

fall inrymmas inom en befintlig anstalt men hållas avskild från vuxna intagna. Skälet att välja en sådan lösning skulle vara att det är svårt att motivera mer än en ungdomsavdelning för flickor utifrån antalet unga flickor som döms i dag. Kriminalvården står redan nu inför stora utmaningar i fråga om tillskapandet av ytterligare anstaltsplatser och att i den situationen kräva en överkapacitet av platser för unga flickor kan uppfattas som omotiverat. Om den här lösningen skulle väljas uppskattas kostnaden uppgå till drygt 30 miljoner kronor per år, förutsatt att en avdelning har åtta platser. Problemet med en sådan lösning är att det blir svårt att placera varje intagen utifrån vad som är bäst för den individen och det går inte heller att differentiera flickor t.ex. från målkamrater. Det står alltså inte klart att sammansättningen av de unga intagna flickorna vid en sådan avdelning skulle innebära den bästa lösningen vare sig för det enskilda barnet eller ur ett säkerhetsperspektiv.

Slutligen har utredningen övervägt att flickor i stället placeras på särskilda ungdomsplatser, vilket skulle vara platser på ordinarie avdelningar vid Kriminalvårdens kvinnoanstalter med förstärkt bemanning (alternativ C). Det förslaget innebär att det enskilda barnet placeras på den plats som bedöms som bäst för henne utifrån de behov som hon har. Ett sådant placeringsbeslut skulle också innebära att den intagna flickan placeras tillsammans med andra intagna som myndigheten bedömer som lämpliga för barnet. Nackdelen med ett sådant förslag är att flickor då ofta kommer att placeras med intagna som är äldre än 18 år, vilket generellt sett inte bedöms som det bästa för ett barn.

Om den sist nämnda lösningen, alternativ C, ändå skulle väljas utgår utredningen från att kostnaden per vård dygn kommer bli ungefär densamma som för pojkar vid ungdomsavdelningar, dvs. 10 700 kronor per dygn. Över lag är kostnaden för en plats på kvinnoanstalt omkring 1 000 kronor mer per dygn än motsvarande plats på en anstalt för män, vilket talar för att en något högre dygnskostnad borde ligga till grund för beräkningen. Det kommer emellertid vara fråga om få flickor och den kostnad per dygn som används här är redan högre än den normala kostnaden för en anstaltsplats för vuxna intagna. Utredningen bedömer därför att den angivna kostnaden per dygn kan ligga till grund för beräkningarna.

Att kostnaden bedöms bli lika hög för flickor även om de placeras på en ungdomsplats i stället för en ungdomsavdelning beror på att dessa

flickor har samma rättigheter som barn som placeras ^{Sid 492(1124)} vid ungdoms-avdelning och att Kriminalvården kommer vara tvungen att hitta speciallösningar för var och en av flickorna som placeras. Exempel på sådana speciallösningar är att personalen kommer behöva förstärkas, t.ex. för att flickor ska kunna erbjudas utbildning och lämplig fritidssysselsättning. Den kostnaden skulle emellertid enbart uppstå när flickor under 18 år avtjänar fängelse jämfört med om särskilda ungdomsavdelningar byggs. Eftersom SiS har haft 0–4 flickor årligen som har avtjänat sluten ungdomsvård och då Kriminalvården ser en trend som innebär att allt fler kvinnor döms för allvarliga våldsbrott har utredningen räknat med att det kommer finnas behov av fyra ungdomsplatser för flickor. Kostnaden för dessa platser uppskattas till cirka 15 miljoner kronor per år.

I det här sammanhanget bör dock anmärkas att det kan bli svårt för Kriminalvården att garantera kvaliteten i verkställigheten om tillfälliga ungdomsplatser ska tas fram då och då. Det är t.ex. svårt att se att en skolverksamhet med god kvalitet kan skapas tillfälligt och öppnas snabbt för enstaka flickor. Detta är något som bör tas under noggrant övervägande under den fortsatta beredningen.

Utifrån en sammantagen bedömning av vad som bedöms vara bäst för de flickor som döms till fängelse förordar utredningen att Kriminalvården ska åläggas att ta fram en byggnad för ungdomsavdelningar vid en av myndighetens kvinnoanstalter, vilket innebär att 16 platser för flickor ska byggas. Kostnaden per år beräknas, som nämnts ovan, uppgå till 62 miljoner kronor. Det är den kostnaden som utredningen har lagt till grund för den totala kostnadsökningen för Kriminalvården.

Kriminalvården kommer ha ökade kostnader för vårdvister och transporter

Utredningens bedömning: Kriminalvårdens kostnader för intagnas vårdvister samt för transporter av intagna kommer att öka. Den ökade kostnaden för vårdvistelse kan uppskattas till drygt tre miljoner kronor per år. Den ökade kostnaden för transporter bedöms i det här sammanhanget som mindre och bör kunna hanteras inom ramen för det allmänna tillskott som Kriminalvården tilldelas om förslagen genomförs.

Utöver nu nämnda kostnader, oavsett om det är fråga om pojkar eller flickor, kommer Kriminalvården även få ökade kostnader för intagnas vårdvister. Den ökade kostnaden kan uppskattas till drygt tre miljoner kronor (cirka 3 000 kronor per vård dygn och omkring 1 000 vård dygn per år). Vid beräkningen av kostnaden har antagits att en lika stor andel unga intagna kommer ha behov av vårdvister som andelen vuxna intagna i kriminalvård som har behov av en sådan åtgärd i dag.

Avslutningsvis bör nämnas att Kriminalvårdens kostnader för transporter av intagna bedöms öka något. Kriminalvården genomför dock vissa av dessa transporter redan i dag och antalet tillkommande transporter bedöms i sammanhanget som mindre och bör kunna omfattas av det allmänna tillskott som Kriminalvården måste tilldelas om förslagen genomförs.

Kriminalvården kommer ha ökade kostnader för frivård

Utredningens bedömning: Kriminalvårdens ökade kostnad för frivård bedöms uppgå till knappt 30 miljoner kronor per år.

Tiden direkt efter att en intagen blir frigiven från anstalt är kritisk avseende risk för återfall i brott och då finns en möjlighet för samhället att sätta in åtgärder för att minska risken för fortsatt brottslighet. Målgruppen unga klienter som har avtjänat förhållandevis långa straff efter domar för grova brott kan förväntas ha behov av såväl övervakning som andra omfattande stöd- och kontrollåtgärder vid villkorlig frigivning. Utredningen har av den anledningen föreslagit att det ska förordnas en övervakare för alla barn som frigives. Klientens risk- och skyddsfaktorer samt sociala situation utgör grunden för utformningen av de föreskrifter och insatser som sätts in efter villkorlig frigivning. Verkställighetsplanen behöver utformas i samråd med klienten och, när så är lämpligt, med vårdnadshavare. Samverkan behöver även ske med socialtjänsten och ibland även med andra myndigheter och aktörer.

Unga klienter kräver generellt sätt mer samverkan med aktörer med andra samhällsfunktioner än vuxna klienter. Flera av dem kommer att ha behov av föreskrifter så som behandling och rörelseinskränkning som kontrolleras med elektronisk övervakning (fotboja). Detta inne-

bär att målgruppen kommer att ha en dyrare dygnskostnad för villkorlig frigivning än frivårdens klienter i snitt.

Beräkningarna av tillkommande kostnader för frivård utgår från att 96 av anstaltsplatserna kommer att vara belagda, vilket vid villkorlig frigivning bedöms generera cirka 96–180 klienter i genomsnitt i övervakning efter villkorlig frigivning, beroende på längden på efterföljande övervakning. Då genomsnittlig strafftid bedöms uppgå till 14,2 månader innebär detta dock att de flesta klienter kommer att ha ett års övervakning vid villkorlig frigivning. Klienterna kommer att ha ett relativt sett stort behov av insatser från så väl frivården som inom anstaltsvistelsen för att minimera risken för återfall i ny brottslighet. Utöver KBT-baserad behandling bedöms klienterna ha behov av ytterligare insatser av så väl kontrollerande som stödjande art i likhet med andra klienter som döms till ungdomsövervakning.

Kriminalvården kommer ha kostnader för att förbereda och anpassa verksamheten för barn

Utredningens bedömning: Det är nödvändigt att förberedelser genomförs innan reformen träder i kraft. Kriminalvårdens kostnad för att förbereda och anpassa verksamheten för barn och unga kan – utöver kostnader för lokalförsörjning, byggnation och initial utbildning av personal – uppskattas till knappt 63 miljoner kronor. I dessa kostnader ingår såväl resurser på nationell som på lokal och regional nivå. Kostnaderna kommer till stor del uppstå före ikraftträdandet.

Allmänt om behovet av förberedelser och anpassning

Utredningens förslag förutsätter att Kriminalvårdens verksamhet anpassas för barn. En sådan anpassning kräver såväl tid som resurstillskott.

Kriminalvården har bistått utredningen med en uppskattning av kostnaden för att förbereda verksamheten för uppdraget att verkställa fängelse för barn. Den sammantagna kostnaden för att anpassa verksamheten uppskattas av myndigheten till 62 miljoner kronor. Därutöver kommer, som nämnts ovan, kostnaden för lokalförsörjning,

byggnation och utbildning av personal. Föreberedelsekostnader kommer till övervägande del att uppstå redan innan lagen träder i kraft. Sid 495(1124)

Kriminalvården har uppgett att myndigheten behöver vidta förberedande aktiviteter inom flera områden för att kunna omhänderta utredningens förslag. Dessa områden kan övergripande beskrivas enligt följande.

- Lokalförsörjning,
- kompetensförsörjning och utbildning av personal,
- rättsligt förberedelsearbete,
- utveckling av och förberedelse för verksamhetsinnehåll,
- verksamhetsanpassning och processutveckling vid aktuella anstalter,
- systemstödsutveckling, och
- förberedande processer.

Den preliminära sammantagna tidsåtgången för nödvändiga förberedande processer inom respektive områden är uppskattningsvis cirka tre år från det att Kriminalvården får uppdraget att anpassa verksamheten. Tidsåtgången baseras på en uppskattning av arbete på Kriminalvårdens huvudkontor, regionala utredningsförfaranden och lokalt omställningsarbete som inkluderar bemanning och utbildning. Inom respektive område behöver ett flertal separata processer av skiftande karaktär genomföras där såväl resurser från myndighetens huvudkontor som regional och lokal nivå behövs.

Under förberedelsearbetet kommer tid behöva läggas på att se över myndighetens dokument för rättslig styrning, verksamhetsstöd och olika processer inom verkställigheten för att utreda om förändringar eller justeringar måste vidtas. Samtidigt måste också verksamhetsinnehållet anpassas för barn. Vidare behöver den skolverksamhet som Kriminalvården bedriver i dag anpassas för en yngre målgrupp och detsamma gäller för behandlingsprogram och övrig sysselsättning som ska erbjudas vid ungdomsavdelningarna. Det finns även behov av att t.ex. anpassa de utslussningsåtgärder som kan erbjudas och säkerställa att övergången mellan verkställighet i anstalt och i frihet kan ske på bästa sätt för barnet. Kostnaden för de nu nämnda förberedelserna kan uppskattas till cirka 15 miljoner kronor.

Lokalförsörjning och byggnation m.m.

Sid 496(1124)

Kapacitetsutökning kopplat till lokalförsörjning och byggnation kommer att vara den mest tids- och resurskrävande processen. Fastighetsprocessen kommer att ta resurser i anspråk redan från start och kommer sedan att engagera en omfattande personalstyrka under många år. Kriminalvården har uppskattat kostnaden för konsultstöd kopplat till fastighetsförsörjningsprocessen till cirka tre miljoner kronor. Kostnaden ingår i det belopp om 15 miljoner kronor som angetts ovan. Även dessa kostnader behöver myndigheten få del av så snart som möjligt efter att beslut fattats om att reformen ska träda i kraft.

Det finns dessutom behov av att utveckla myndighetens systemstöd och den övergripande lokalförsörjningsprocessen.

HR-processer och personalutbildning

Det finns vidare ett behov av att se över myndighetens HR-processer och personalutbildning för att säkerställa att personalen har rätt kompetens och utbildning för att möta barn. Det bedöms t.ex. nödvändigt att Kriminalvården inför en vidareutbildning inom barnrättsområdet som sedan erbjuds all personal som ska tjänstgöra på ungdomsavdelningarna. Kostnaden för de personalutbildarresurser som är nödvändiga för att kunna genomföra personalutbildningar det året kan uppskattas till cirka 570 000 kronor. Därefter behöver personalen kontinuerligt genomgå vidareutbildning. Kostnaden för de personalutbildare som ska hålla vidareutbildning kan uppskattas till cirka 230 000 kronor. Behovet av vidareutbildning uppstår förmodligen först efter att reformen varit i kraft en tid och kan kostnadmässigt uppskattas uppstå från och med år 2029 (om förslagen i betänkandet träder i kraft den 1 januari 2028 så som utredningen föreslår).

Särskilt om förberedelser på lokal nivå

Resterande del av förberedelsekostnaderna går att hänföra till förberedelser på lokal nivå. För att ungdomsavdelningarna ska kunna ta emot barn och unga i samband med ikraftträdande den 1 januari 2028 måste personal rekryteras och utbildas innan dess. Det gäller både personal vid kriminalvårdsanstalterna och inom frivården. Vid anstal-

terna rör det sig om en ny klientgrupp som Kriminalvården inte har^{Sida 497(1124)} hanterat i anstalt tidigare i någon större omfattning. Större utbildningsinsatser av personal kommer, så som påtalats ovan, att vara nödvändiga. Frivården har erfarenhet av att verkställa ungdomsövervakning, men även där kommer viss ytterligare utbildning och anpassning vara nödvändig.

Uppskattningsvis behöver personal vara på plats ett halvår innan de nya enheterna öppnas för att säkerställa lokaler, rutiner samt för att genomgå nödvändiga utbildningar. Kriminalvården bör av den anledningen erhålla nödvändiga medel redan år 2027.

Förutsatt att implementering sker stegvis så uppskattas behovet av tillkommande finansiering för förberedelsefasen under 2027 motsvara kostnaden för cirka 75 anställda, dvs. cirka 30 procent av det totala antalet anställda när anstalterna är fullt uppbyggda (exklusive utbildningsresurser). Det innebär kostnader uppgående till knappt 47 miljoner kronor.

Kriminalvården står inför stora utmaningar

Slutligen bör nämnas att Kriminalvården bl.a. till följd av ett flertal straffskärpningsreformer står inför stora utmaningar under kommande år.

Kriminalvården har i mars 2023 beskrivit platsbehovet i anstalt och häkten de kommande tio åren.⁵ Av rapporten följer att beläggningsgraden på fasta platser steg ytterligare under 2022, till i snitt 107 procent i häkte och 113 procent i anstalt, vilket utgör en mycket stor påfrestning på verksamhetsinnehåll, säkerhet och arbetsmiljö. Samtidigt har kompetensförsörjningen blivit en allt större utmaning, där bristen på personal riskerar att sätta gränser för myndighetens möjlighet att expandera ytterligare.

Enligt rapporten planeras en utökning om totalt 4 200 fasta platser under den kommande tioårsperioden, varav 1 200 häktesplatser och 3 000 anstaltsplatser. Flera pågående byggprojekt har dock försenats och skjutits fram i tid, vilket innebär att de närmast kommande åren fortsatt är mycket kritiska. Under 2023 kommer fler platser i byggnader med tidsbegränsade bygglov att öppnas, vilket gör att myn-

⁵ Kriminalvårdens platskapacitet 2023 – 2033, den 1 mars 2023, dnr 2023-2323, se även Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet, den 18 april 2023, dnr KV 2023-669.

digheten vid årets slut förväntas ha sammanlagt 1 100^{Sid 498(1124)} sådana platser i drift.

Därutöver har Kriminalvården också bedömt myndighetens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet i en särskild rapport.⁶

Det är förknippat med stora svårigheter att uppskatta den framtida klientvolymen hos Kriminalvården. Så som redan tidigare beskrivits har det under de senaste åren kommit ett stort antal förslag på utvidgade kriminaliseringar och straffskärpningar. Lagstiftningsförändringar har också genomförts med kraftig påverkan på Kriminalvårdens uppdrag och platsbehov som följd.

Det tar tid att uppföra nya anstaltsplatser. Inför att platserna ska bli klara att användas måste dessutom personal med rätt kompetens rekryteras eller förflyttas inom myndigheten. Dessutom måste övrigt verksamhetsinnehåll anpassas till de nya behoven, t.ex. måste skolverksamheten och övrig sysselsättning anpassas för att möta ökade volymer och andra behov.

Beträffande beräkningarna som sådana bör nämnas att de hyres- och investeringskostnader som kalkylerna för byggande av nya typhus utgår från är högst osäkra bl.a. till följd av det rådande ekonomiska läget med stigande inflation och ökade materialkostnader som följd. Att reformen dessutom föreslås träda i kraft flera år framåt i tiden innebär ytterligare osäkerhet beträffande beräkningarnas träffsäkerhet.

Att i det redan ansträngda läget få ytterligare uppdrag som dessutom kräver omfattande anpassningar i verksamheten innebär givetvis en utmaning för Kriminalvården. Detta bör beaktas både vid beslut om tidpunkt för ikraftträdande och om tillskott av medel.

13.3.3 Kostnaderna för SiS

Utredningens bedömning: SiS kommer även efter att reformen träder i kraft att verkställa sluten ungdomsvård för brott som utförts innan ikraftträdandet. På sikt kommer dock SiS kostnader för sluten ungdomsvård att minska och helt upphöra.

År 2028 uppskattas kostnaden för sluten ungdomsvård uppgå till 312 miljoner kronor, år 2029 till 156 miljoner kronor och för 2030 uppskattas kostnaden vara 62 miljoner kronor.

⁶ Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet, den 18 april 2023, dnr KV 2023-669.

Även därefter kommer myndigheten att ha vissa kostnader för de barn som döms till fängelse men som enligt beslut från rätten ska verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem. För dessa barn tillkommer även att SiS ska utse en särskild koordinator för barnet. Antalet barn som kommer att verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem enligt undantaget förväntas dock bli så litet att kostnaden kan inrymmas i det anslag som SiS tilldelas av staten för verksamheten i övrig.

Om förslagen i betänkandet genomförs innebär det att sluten ungdomsvård kommer att dömas ut som huvudsaklig frihetsberövande påföljd för barn till och med december 2027. Även därefter kan barn komma att dömas till sluten ungdomsvård för brott som begåtts före den 1 januari 2028. SiS kommer alltså fortsätta verkställa sluten ungdomsvård efter att reformen trätt i kraft, men i huvudsak som mest fyra år från ikraftträdande. SiS måste därmed även efter att reformen trätt i kraft tilldelas medel för att verkställa sluten ungdomsvård. Kostnaden kommer att avta med tiden för att helt upphöra senast fyra år efter att den sista slutna ungdomsvården har dömts ut.

Som angetts ovan har SiS i budgetunderlaget för perioden 2024–2026 uppskattat ett behov av 84 platser för sluten ungdomsvård. År 2021 togs 64 enskilda ungdomar in för verkställighet av sluten ungdomsvård och 55 ungdomar frigavs. Det utdömda straffets medellängd var 456 dagar.⁷ Det innebär att det mest troliga är att SiS behöver fortsätta bedriva sin verksamhet för sluten ungdomsvård i princip oförändrat under det första året efter att förslagen i det här betänkandet har trätt i kraft. Under det andra året efter ikraftträdande uppskattar utredningen att hälften av alla utdömda påföljder har verkställts. Och år tre kommer omkring 20 procent av de ursprungliga platserna fortfarande användas. Därefter förväntas antalet placerade ungdomar i sluten ungdomsvård vara så få att kostnaden för dessa kan täckas inom ramen för SiS LVU-verksamhet.

Av SiS budgetunderlag för 2024–2026 följer även att kostnaden för att bedriva verksamheten sluten ungdomsvård uppskattas uppgå till 312 miljoner kronor årligen under den angivna perioden. Om förslagen i betänkandet genomförs per den 1 januari 2028 så som föreslagits bör SiS ändå erhålla de medel som är nödvändiga för att bedriva en full-

⁷ SiS i korthet 2021 – En samling statistiska uppgifter om SiS, s. 10 f.

skalig verksamhet även under 2028. Eftersom kostnaden enligt SiS budgetunderlag förväntas vara densamma under de år som omfattas av budgetunderlaget, 312 miljoner kronor, kan den siffran även användas som förväntad kostnad för att verkställa sluten ungdomsvård 2028 och 2029. Eftersom några barn och unga kommer att dömas till kortare straff än ett år och några till längre uppskattar utredningen att SiS har behov av cirka 50 procent av den bedömda årliga kostnaden för att bedriva verksamheten 2029. Det innebär att SiS bör tillföras 156 miljoner kronor för 2029. För år 2030 uppskattas kostnaden motsvara en beläggningsgrad om cirka 20 procent, vilket innebär att SiS för det året bör erhålla 62 miljoner kronor. Därefter bör det endast vara fråga om några få individer som har tid kvar att avtjäna som sluten ungdomsvård. Den kvarvarande kostnaden bör SiS kunna hantera inom befintliga anslag, dock utan att belasta kommunernas avgifter.

Även efter reformen kommer SiS ansvara för verkställigheten av det fåtal barn som kommer att dömas till fängelse men som enligt beslut från domstol ska verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem. För dessa barn tillkommer även att SiS ska utse en särskild koordinator för barnet. Antalet barn som kommer att verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem enligt undantaget förväntas dock bli så litet att kostnaden kan inrymmas i det anslag som SiS tilldelas av staten för verksamheten i övrig.

Därutöver förtjänar återigen att påpekas att SiS har under en längre tid, i vart fall sedan oktober 2022, haft kö till LVU-vården. Myndigheten har, p.g.a. att det varit svårt att anställa personal samt till följd av lokalbrist, inte kunnat bevilja plats till ungdomar i akut behov av vård trots att sådan plats ska kunna erbjudas omedelbart. Även om SiS inte längre ska ansvara för att verkställa sluten ungdomsvård förefaller myndigheten alltså ha fortsatt behov av både de lokaler och den personal som för närvarande är knuten till verkställighet av sluten ungdomsvård.

13.3.4 Kostnaderna för övriga statliga myndigheter

Utredningens bedömning: Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, och Sveriges domstolar kommer att påverkas av förslagen i mindre mån. Kostnaderna som uppstår bedöms kunna inrymmas i befintliga anslag.

Förslaget att fängelse ska utgöra frihetsberövande påföljd för barn och unga kommer i viss mån påverka Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges domstolar, främst i fråga om behov av utbildningsinsatser samt förändringar i t.ex. myndigheternas it- och metodstöd. Förslagen som lämnas innebär dock inte att en ny påföljd införs utan endast att redan befintlig frihetsberövande påföljd tillämpas även när barn och unga döms. Kostnaderna för att anpassa Polismyndighetens, Åklagarmyndighetens samt Sveriges domstolars verksamheter till förslagen bedöms bli begränsade och kan inrymmas i befintliga anslag.

13.3.5 Kostnaderna för kommunernas socialtjänst

Utredningens bedömning: Socialtjänsterna i landets samtliga kommuner kommer att påverkas av förslagen bl.a. genom att det införs ett krav på att socialnämnden i den dömdes hemkommun ska utse en särskild person att vara ansvarig handläggare för barn som avtjänar fängelse och genom att Kriminalvården och SiS ska samverka med socialnämnden i den dömdes hemkommun under hela verkställigheten.

För kommunernas genomförande av förslagen bedöms kostnaden uppgå till knappt fyra miljoner kronor årligen. Därutöver kommer kommunerna ha kostnader för utbildning uppgående till cirka 1,2 miljoner kronor året innan reformen genomförs och därefter löpande kostnader för utbildning om cirka 500 000 kronor per år.

Socialtjänsterna i landets samtliga kommuner kommer att påverkas av förslagen bl.a. genom förslaget att socialnämnden i den dömdes hemkommun ska utse en särskild person som ansvarig handläggare för barn som avtjänar fängelse och genom det samverkanskrav som uppställs på den verkställande myndigheten (Kriminalvården eller SiS) och socialnämnden.

Så som följer av beskrivningen i avsnitt 11.2.2 ovan kommer socialtjänsten ha en viktig roll vid verkställigheten av fängelse för barn och unga. Av den nya fängeslagen för unga följer en skyldighet för socialnämnden i den kommun där den intagne är folkbokförd att utse en särskild person att vara handläggare för barn som avtjänar

fängelse. Ansvaret innebär bl.a. att den verkställande myndigheten ska samverka med socialnämnden vid verkställighetsplaneringen. Det kan även finnas behov av samverkan när permissioner och utslussningsåtgärder planeras, t.ex. inför bedömningar av om det är till barnets bästa att han eller hon har permission i hemmet eller tar emot besök av sin familj under verkställigheten. Även vid villkorlig frigivning bör samverkan ske, t.ex. när frågor om sysselsättning, boende och eventuellt behandlingsbehov övervägs för den unge.

Så som redan angetts ovan är det förknippat med stor osäkerhet att uttala sig om hur många barn som kommer att dömas till fängelse om förslagen genomförs. Av det behov som SiS angett om 84 platser för sluten ungdomsvård under perioden 2024–2026 kommer en del vara över 18 år redan vid domstillfället och ytterligare fler kommer fylla 18 år under verkställighetstiden. Den skyldighet att utse en särskild person att vara handläggare för ett barn som avtjänar fängelse vid kriminalvårdsanstalt enligt förslaget upphör när fängelselagen för unga inte längre ska tillämpas för verkställigheten, dvs. vanligtvis när barnet fyller 18 år. Om Kriminalvården beslutar att en intagen ska fortsätta att verkställa straffet enligt fängelselagen för unga kvarstår dock socialtjänstens skyldighet att utse en handläggare. Så länge Kriminalvårdens beslut om verkställighet enligt fängelselagen för unga kvarstår även samverkansskyldigheten för socialtjänsten. För de som enligt undantagsbestämmelsen i 32 kap. 5 § brottsbalken kommer avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem kvarstår socialnämndens skyldighet fram till villkorlig frigivning (och eventuellt längre om den dömd inte har fyllt 18 år när villkorlig frigivning aktualiseras).

Om nuvarande antal dömda barn och unga består och åldersstatistiken fortsätter att följa samma mönster och efter att viss höjd tagits för att några som fyller 18 år fortsätter att avtjäna fängelsestraffet enligt fängelselagen för unga, kan antalet barn och unga som årligen har rätt till en särskilt utsedd handläggare kunna uppskattas till omkring 70 dömda. Uppskattningsvis kommer den särskilda handläggaren att lägga cirka 120 timmar per barn och år på uppdraget. Det skulle i så fall innebära att kostnaden för socialtjänsterna skulle uppgå till knappt fyra miljoner kronor.⁸

Att det i lag anges att det ska utses en ansvarig handläggare för en intagen innebär att kommunerna åläggs en ny uppgift. Kostnaden kom-

⁸ Enligt beräkningar som SKR har bistått utredningen med har kostnaden per timme för en särskild handläggare uppskattats till 463 kronor.

mer dock inte fullt ut uppstå under det första året efter reformens ikraftträdande varför tillskotten till kommunerna bör ske i olika steg med start 2028. Sid 503(1124)

Utöver kostnaden för att årligen utse särskilda handläggare för barn som avtjänar fängelse kommer det även att krävas utbildningsinsatser inför och efter ikraftträdandet. Innan ikraftträdande kan kostnaden för utbildning att uppskattas till cirka 1,2 miljoner kronor och därefter till cirka 500 000 kronor årligen. Att den initiala kostnaden för utbildning är mer än dubbelt så hög som efterföljande år beror på att landets samtliga 290 kommuner behöver lära sig socialnämndens nya uppdrag och vad den särskilda handläggaren ska göra innan reformen träder i kraft. Därefter behöver nya handläggare utbildas och redan befintliga handläggare fortbildas.

13.3.6 Finansiering

Utredningens bedömning: De föreslagna ändringarna kan inte genomföras utan att betydande ekonomiska tillskott tillförs Kriminalvården och kommunerna. Dessa tillskott bör finansieras dels på sikt genom en omfördelning av medel från SiS till Kriminalvården, dels genom ökade anslag inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten såsom en följd av andra reformer som påverkar myndighetens kostnader genom ökat behov av anstaltsplatser. Kommunernas anslag bör ökas motsvarande den uppskattade kostnaden.

Som angetts inledningsvis ska en utredning som lämnar förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting föreslå en finansiering av förslagen.

Som framgår av den redogörelse som har lämnats ovan beräknas förslagen leda till ökade kostnader för Kriminalvården med omkring 470 miljoner kronor per år samt cirka 62 miljoner kronor i förberedelsekostnader. Med hänsyn till beloppets storlek står det klart att de förändringar som föreslås inte kan finansieras inom ramen för befintliga anslag. Av samma skäl torde det inte heller vara möjligt att i sin helhet finansiera förslagen genom att överföra medel till myndigheten från någon annan del av rättsväsendet. Till viss del bör, i vart fall på sikt, medel för att verkställa fängelse för barn kunna finan-

sieras genom att medel omfördelas från SiS verksamhet för slutenvård till Kriminalvården. I samband med reformens ikraftträdande kommer dock även SiS ha behov av medel för att verkställa slutenvård. Ett genomförande av de förslag som lämnas i betänkandet kräver alltså att det tillskjuts medel till Kriminalvården från andra utgiftsområden.

Kostnaderna för att bedriva verksamheten vid de nya ungdomsavdelningarna kan förväntas uppstå gradvis i takt med att fler unga döms till fängelse samtidigt som färre dömda tas in för verkställighet av till slutenvård. Utredningen har därför övervägt att föreslå en etappvis upptrappning av finansieringen. Frågan om det är lämpligt att tillföra Kriminalvården medel stegvis är dock komplicerad, inte minst eftersom själva byggprocessen är mycket tidskrävande och svår att överblicka inom ramen för det uppdrag som utredningen har. Utredningens förslag bygger på att barn ska placeras på särskilda ungdomsavdelningar med anpassad verksamhet och att barn hålls avskilda från vuxna intagna. Frågan om ikraftträdande och finansiering är därmed avhängigt frågan hur snart Kriminalvården kan ha ungdomsavdelningar på plats för att ta emot barn och unga. Byggprocessen måste dessutom ske samtidigt som Kriminalvården parallellt förbereder för den nya verksamheten genom att t.ex. anpassa behandlingsprogram, utveckla skolverksamheten samt rekrytera och utbilda personal till de nya avdelningarna. Därutöver är det, mot bakgrund bl.a. av det stora antalet straffskärpande reformer som i vissa fall utreds och bereds för närvarande och i andra fall har beslutats och kommer att träda i kraft under kommande år, också svårt att närmare beräkna hur många unga klienter Kriminalvården kan komma att hantera från och med 1 januari 2028. Frågan om etappvis tilldelning av medel till Kriminalvården bör av den anledningen anstå till dess ytterligare analyser har genomförts inom Kriminalvården och en eventuell genomförandekommission om en sådan tillsätts. Under en viss tid kommer det dock vara nödvändigt att både Kriminalvården och SiS tilldelas medel för att verkställa frihetsberövande påföljder för barn. Redan innan reformen träder i kraft är det dessutom nödvändigt att Kriminalvården tilldelas resurser för att täcka kostnaden för att förbereda och anpassa verksamheten för att ta emot barn (se avsnitt 13.3.2 ovan).

Även kommunerna behöver tillskott av medel motsvarande den uppskattade kostnaden om knappt 4 miljoner kronor årligen samt kostnaden för utbildning av personal. Inte heller den kostnaden kan

förväntas ske genom omfördelning inom ramen för befintliga anslag.^{Sid 505(1124)} Hur fördelningen närmare ska ske mellan olika kommuner bör analyseras vidare inom ramen för en eventuell genomförandekommissions arbete eller genom att ett uppdrag till SKR att i samarbete med kommunerna analysera hur reformen kan tänkas falla ut i olika kommuner.

13.4 Andra konsekvenser

13.4.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens bedömning: Förslagen kan i viss mån förväntas få konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Ett skäl som ofta framhålls för att straffbelägga ett visst beteende är att syftet är att påverka människor till att inte begå brott. Att straffbelägga en gärning kan då påstås ha en brottsavhållande effekt genom avskräckning och genom moralbildning eller moralförstärkning. Förslagen som lämnas av utredningen innebär dock varken att fler barn kommer att frihetsberövas eller att den frihetsberövade delen av straffen i sig kommer att bli längre. Förslagen skulle därför kunna påstås vara neutrala vad gäller brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet i förhållande till nuvarande bestämmelser om slutet ungdomsvård.

Särskilt för en ung person kan det dock innebära positiva effekter för upphörandeprocessen om den dömde får stöd vid frigivningen. Samma sak gäller för den kontroll i strukturerade former som erhålls genom ett system med villkorlig frigivning. Förslagen kan därmed få vissa, om än begränsade, konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

13.4.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen Sid 506(1124)

Utredningens bedömning: Förslaget som innebär att Socialnämnden i den kommun där den intagne är folkbokförd ska åläggas en skyldighet att utse en särskild handläggare för honom eller henne under verkställigheten av fängelsestraff innebär en viss inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms vara godtagbar.

Förslaget att barn ska dömas till fängelse om en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas innebär bl.a. att Socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört ska utse en särskild handläggare för honom eller henne under verkställigheten samt att socialnämnden ska samråda med Kriminalvården under verkställigheten. Förslaget innebär i detta avseende en viss inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Mot bakgrund av vikten av att ge stöd åt unga lagöverträdare i syfte att minska risken för att återfall i brott bedöms den inskränkningen vara godtagbar.

13.4.3 Konsekvenser för barn

Utredningens bedömning: Förslagen kommer att påverka barn, främst i åldern 15 till 18 år som döms till frihetsberövande påföljd efter att förslagen genomförts, men även andra barn i alla åldrar såsom syskon, vänner och bekanta till personer som döms.

I förarbetena till lagen som innebar att barnkonventionen inkorporerades i svensk lagstiftning framhålls att konventionen bör synliggöras i förarbeten till lagstiftning där konventionen kan vara relevant.⁹ Det är angeläget att hela lagstiftningsprocessen präglas av ett barnrättsperspektiv och att barns rättigheter uppmärksammas och fångas upp tidigt i de fall där det kan vara av relevans. Kommittéväsendet har en central funktion när det gäller att föra in kunskap och olika perspektiv i det politiska systemet och att ta fram underlag för regeringens beslut inom olika områden. Om barnets rättigheter beaktas redan på utredningsstadiet och synliggörs i betänkanden, kan det bi-

⁹ Lagen (2018:1197) m Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter och prop. 2017/18:186, Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 92 f.

dra till att fördjupa diskussionen om de framlagda förslagen och ge ett bättre underlag inför det efterföljande lagstiftningsarbetet. Sid 507(1124)

I syfte att tydliggöra barns rättigheter har utredningen i kapitel 5 redovisat några av de artiklar i barnkonventionen som får betydelse vid bedömningen av de frågor som behandlas i betänkandet. Vid de efterföljande övervägandena har utredningen löpande analyserat om de förslag som lämnas innebär en förändring för barn jämfört med gällande rätt och om förändringen innebär en förbättring, försämring eller bedöms vara neutral till den reglering som nu gäller i fråga om vad som är bäst för barn. Analysen har vidare genomförts såväl i förhållande till gruppen barn som i förhållande till enskilda barn även om det inte har varit möjligt att analysera förändringarna i förhållande till enskilda individer. I kapitel 6 har utredningen även redovisat vad som kommit fram vid intervjuer med barn och unga som vid tiden för intervjuerna avtjänade sluten ungdomsvård. Erfarenheterna som barnen och ungdomarna berättade om har även tagits upp och vävts in vid utredningens överväganden.

Det är inte möjligt att här återupprepa det som tidigare analyser har resulterat i, men en generell slutsats av analyserna är att det inte är möjligt att avgöra om huvudförslaget, innebärande att fängelse ska användas som frihetsberövande påföljd även för barn som döms för allvarlig brottslighet, innebär vare sig en förbättring eller försämring för barn som frihetsberövas. I stället är det utredningens slutsats att det som kommer vara avgörande för den frågan är vilket innehåll verkställigheten får. Om ungdomsavdelningarna vid Kriminalvårdens anstalter utformas med barnets bästa i fokus, om personal med rätt kompetens och erfarenhet kan rekryteras, om behandling med forskningsevidens och annan lämplig sysselsättning erbjuds och om även barn och unga erbjuds stöd och kontroll i samband med villkorlig frigivning är det utredningens bedömning att detta sammantaget kan leda till att färre barn återfaller i brott efter att fängelsestraffet är fullt ut verkställt och att det under alla förhållanden måste bedömas som det bästa för det enskilda barnet.

En aspekt som försvårar bedömningen av barns bästa är att en mängd reformer har genomförts som det ännu är svårt att bedöma konsekvenserna av, såsom generella straffskärpningar för allvarliga brott.¹⁰ Vidare finns det förslag till förändringar av straffmätning vid

¹⁰ Exempel på straffskärpningar som har genomförts och som kan komma att påverka strafftiderna även för barn och unga har presenterats i avsnitt 6.3.3 ovan.

flerfaldig brottslighet som, om förslagen genomförs, kommer att leda till längre straff inte bara för vuxna lagöverträdare utan även för barn och unga.¹¹ Många av de förändringar som har uppmärksamats och som påverkar barn har trätt i kraft nyligen och andra har inte beretts inom Regeringskansliet än, vilket innebär att det är svårt att se de samlade effekterna för barn i det här skedet. Hur reformerna påverkar barn i ett större perspektiv bör därför beaktas vid uppföljning av redan genomförda straffskärpningar och vid den fortsatta beredningen av förslag som innebär längre straff för barn.

Slutligen måste även något sägas om samhällsklimatet nu jämfört med när påföljden sluten ungdomsvård infördes. Numera finns det fler unga brottslingar som kan klassas som samhällsfarliga än tidigare. Den nu gällande lagstiftningen är inte utformad för att möta den typen av klienter, vilket inte minst visas av att SiS har genomfört ett omfattande arbete med säkerhetsfrågor på senare tid, av att möjligheten att begränsa de intagnas användning av elektroniska kommunikationstjänster är under utredning samt att SiS har hemställt om flera lagändringar bl.a. i syfte att få ökade befogenheter att ingripa mot intagna barn och unga. Många av de som döms till sluten ungdomsvård i dag har begått lagens mest allvarliga brott och det sker ofta inom ramen för olika gängkonflikter. Brott som begås av barn och unga riktas också ofta mot barn och unga, men på senare tid även mot huvudmålets anhöriga. Detta innebär att samhällsskyddsaspekten i vissa fall måste få företräde framför barnperspektivet. Kriminalvården framstår utifrån samhällsskyddsaspekten ha bättre förutsättningar att verkställa frihetsberövande påföljder än vad SiS har. En annan sak är att barnets bästa ska vara styrande när innehållet i verkställigheten sedan utformas och planeras.

13.4.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningens bedömning: Förslagen bedöms inte på något beaktansvärt sätt påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

Regeringen har slagit fast att ett jämställdhetsperspektiv ska beaktas inom alla politik- och sakområden. Av regeringens sju jämställdhetspolitiska delmål framgår att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och

¹¹ Se SOU 2023:1.

möjlighet till kroppslig identitet. I regeringens nationella strategiför
åren 2017–2026 och det åtgärdsprogram som gäller för åren 2021–
2023, lyfts vikten av ett förebyggande arbete för att uppnå detta mål.

När det gäller brottslighet finns det stora skillnader mellan kvinnor och män, både avseende omfattning och karaktär. Män begår brott oftare än kvinnor och kvinnor känner i högre grad oro för att utsättas för brott än vad män gör. De flesta barn som begår brott gör det endast vid något enstaka tillfälle. Den mindre grupp som fortsätter att begå brott består främst av pojkar och unga män. Pojkar och unga män är dessutom överrepresenterade vid den brottslighet som är kopplad till gängkriminalitet. Under senare tid kan man dock se en utveckling som innebär att fler flickor och kvinnor begår allvarliga våldsbrott och mer ofta än tidigare är delaktiga i gängkriminalitet. Det är därför angeläget att löpande integrera ett jämställdhetsperspektiv i det brottsförebyggande arbetet.

Flickor och pojkar har samma rättigheter enligt barnkonventionen, samma rätt att skyddas mot de skadeverkningar som en inlåsning innebär och samma rätt till återfallsförebyggande åtgärder under tid då fängelsestraff avtjänas. Syftet med förslagen är att flickor och pojkar ska erbjudas ett likartat verkställighetsinnehåll när de avtjänas fängelse såväl i anstalt som i frihet. Det är en självklarhet att flickor och pojkar ska behandlas lika och ha samma förutsättningar. Det faktum att flickorna som döms till frihetsberövande påföljder är få innebär dock att det kommer finnas behov av att göra vissa speciallösningar för flickor, inte minst för att undvika att flickorna isoleras under verkställigheten. Det sagda innebär att utredningen bedömer att förslaget primärt inte har någon beaktansvärd påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män, även om förhållandena vid verkställigheten kan skilja sig åt till viss del.

13.4.5 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer inte att förslagen i övrigt får några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen som ska redovisas i betänkandet, dvs. konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Sid 510(1124)

14 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Sid 511(1124)

14.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2028.

Utredningens bedömning: Det bör övervägas att ge en genomförandekommission i uppdrag att förbereda för ett förändrat huvudmannaskap för verkställighet av fängelse för unga lagöverträdare i åldrarna 15–17 år.

Det finns normalt skäl att låta ny lagstiftningen träda i kraft så snart som möjligt. För den lagstiftning som föreslås nu är det dock angeläget att Kriminalvården får tid att genomföra de nödvändiga anpassningar som behöver göras för att myndigheten ska kunna ta emot barn för verkställighet av fängelse på ett sätt som står i överensstämmelse med såväl de krav som ställs i barnkonventionen som i andra internationella instrument som Sverige har åtagit sig att följa.

Det bör i det här sammanhanget framhållas att direktivet till denna utredning beslutades innan de svenska riksdagspartierna Kristdemokraterna, Liberalerna, Moderaterna och Sverigedemokraterna den 14 oktober 2022 offentliggjorde överenskommelsen Tidöavtalet. Kriminalvården fick i myndighetens regleringsbrev för 2023 därefter ett kompletterande kapacitetsuppdrag med anledning av Tidöavtalet. Uppdraget innebar att myndigheten översiktligt skulle beräkna vilken kapacitet som behövs i anstalt, häkte och frivård för att de i Tidöavtalet föreslagna reformerna som påverkar myndighetens verksamhet ska kunna genomföras. Uppdraget redovisades till regeringen den 18 april 2023.

En av reformerna i Tidöavtalet är att särskilda s.k. ungdomsfängelser ska inrättas. Under de senaste mandatperioderna har ett stort antal förslag på utvidgad kriminalisering, straffskärpningar och andra lagstiftningsförändringar genomförts. Effekterna är pågående och går ännu inte att fullt ut bedöma, men påverkan på Kriminalvårdens verksamhet har varit och är fortsatt betydande. Myndigheten har i sin rapport till regeringen bedömt att kapacitetsbehoven, kostnaderna och inte minst kompetensförsörjningsbehoven kommer att bli mycket stora till följd av vissa av reformförslagen i Tidöavtalet.

Det finns, enligt Kriminalvården, redan idag praktiska utmaningar för myndigheten att klara den planerade kapacitetsutökningen, även med betydande finansiella tillskott. Framför allt riskerar kompetensförsörjningen att bli direkt gränssättande för förmågan att ta nya platser i bruk. En väl tilltagen tid för ikraftträdande och implementering av nya lagförslag är därför något som Kriminalvården i rapporten till regeringen lyfter som viktiga faktorer, utöver ekonomiska tillskott. Kriminalvården understryker också i rapporten att en avgörande faktor för myndighetens förmåga att klara reformerna är att regeringen överväger längre tidsperspektiv vad gäller ikraftträdande av vissa reformer än vad som nu är brukligt i lagstiftningsarbetet.

Med beaktande av detta samt med hänsyn tagen till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bedömer utredningen att en rimlig tidpunkt för ikraftträdande är den 1 januari 2028.

Innan reformen träder i kraft bör också ett noggrant förberedelsearbete genomföras. Utredningen anser därför att det bör övervägas att ge en genomförandekommission i uppdrag att förbereda för ett förändrat huvudmannaskap för frihetsberövande påföljder för unga lagöverträdare i åldrarna 15–17 år. En sådan genomförandekommission bör hantera t.ex. de samverkansfrågor som uppstår enligt förslaget, hur barnets bästa skulle kunna tas tillvara vid verkställighetsplaneringen och i övrigt under verkställigheten, olika frågor kopplat till Kriminalvårdens utökade skoluppdrag och hur lokalerna bör utformas för att på bästa möjliga sätt möta barns behov. De angivna frågorna är enbart exempel på frågor som behöver hanteras innan reformen träder i kraft och ska alltså inte betraktas som en heltäckande beskrivning av det uppdrag som en genomförandekommission bör ges. Utöver sådana frågor som lämpligen bör hanteras av en genomförandekommission krävs ett omfattande arbete med anpassning av

verksamheten som lämpligen bör utföras internt inom Kriminalvården.^{Sid 513(1124)} För myndigheten handlar det bl.a. om att ta fram föreskrifter och verksamhetsstöd (t.ex. handböcker och processbeskrivningar), planera för utveckling och anpassning av verksamhetsinnehåll för barn, anpassa HR-processer, inklusive utforma och anpassa personalutbildning för de som ska arbeta nära barnen och utreda var och hur särskilt anpassade lokaler kan tas fram. Myndigheten måste dessutom genomföra de nödvändiga anpassningarna i verksamheten genom att t.ex. anställa och utbilda personal, gå igenom verksamhetsinnehållet och anpassa det samt bygga och inreda nya avdelningar där barn som döms till fängelse kan placeras (se avsnitt 13.3.2 ovan).

Så som påpekats tidigare är det en grundläggande förutsättning för utredningens förslag att barn avtjänar straff i en verksamhet som är anpassad för barn. Ett genomförande av förslagen kommer dessutom att kräva ett omfattande resurstillskott till Kriminalvården, både före och efter reformen träder i kraft. Kriminalvården kan inte påbörja genomförandet av dessa anpassningar innan förslagen som lämnas här har beretts inom Regeringskansliet och riksdagen har fattat beslut om de lagändringar som krävs för att förslagen ska kunna genomföras. Det krävs alltså en lång ikraftträdandetid för att det ska kunna säkerställas att förslagen som lämnas här kan genomföras på ett sätt som uppfyller barnkonventionens krav.

14.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser för huvudförslaget att fängelse ska användas som frihetsberövande påföljd när brott har begåtts av den som inte har fyllt 18 år. Däremot krävs övergångsbestämmelser för vissa följdbestämmelser.

14.2.1 Det behövs inga övergångsbestämmelser för huvudförslaget

Av 2 kap. 10 § regeringsformen framgår att det inte får dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när den begicks. En liknande bestämmelse finns i Europeiska konven-

tionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga^{Sid 514(1124)} rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), där det i artikel 7 första punkten andra meningen föreskrivs att det inte får mätas ut ett strängare straff än vad som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Den nu beskrivna principen har kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP).

Enligt paragrafens andra stycke ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte den lag som gäller när domen meddelas leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Om utredningens förslag genomförs kommer det att innebära att barn och unga ska dömas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård om en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas. De utdömda strafftiderna för barn och unga kommer att bli längre när fängelse döms ut än vid sluten ungdomsvård. Utredningen anser därför att fängelse i det här sammanhanget ska betraktas som en strängare påföljd än sluten ungdomsvård trots att det t.ex. av 51 kap. 25 § rättegångsbalken följer att fängelse och sluten ungdomsvård ska bedömas som likvärdiga påföljder när den bestämmelsen tillämpas.

Av regleringen i regeringsformen och BrP följer därmed att straffet ska bestämmas enligt den lag som gällde när brottet eller brottsligheten begicks. Även enligt den nuvarande regleringen kan emellertid fängelse dömas ut för den aktuella ålderskategorin även om det enbart ska ske i undantagsfall. Något absolut hinder mot att efter reformen bestämma påföljden till fängelse för brott som begåtts innan reformen trätt i kraft finns därmed inte. Detsamma gäller om rätten ska bestämma påföljd beträffande brott som har begåtts dels före, dels efter ikraftträdandet. Även i dessa fall kan rätten bestämma påföljden till antingen sluten ungdomsvård eller fängelse beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Några särskilda övergångsbestämmelser om detta behövs inte.

Sluten ungdomsvård kommer alltså kunna dömas ut efter att reformen trätt i kraft. Det kommer dessutom finnas påföljder som inte har börjat verkställas eller som inte fullt ut har verkställts när reformen träder i kraft. Det innebär att den reglering som finns beträffande sluten ungdomsvård, som föreslås upphävas i samband med att utredningens huvudförslag träder i kraft, ska fortsätta tillämpas vid verkställighet av sluten ungdomsvård.

14.2.2 Övergångsbestämmelser behövs i vissa följdförfattningar ^{Sid 515(1124)}

Med hänsyn till att det kommer att finnas domar på sluten ungdomsvård kvar att verkställa efter att reformen har trätt i kraft och då nya sådana domar, enligt det resonemang som nyss förts, kommer kunna dömas ut kommer det finnas behov av att tillämpa vissa bestämmelser enligt dess tidigare lydelse. Utredningen föreslår därför att övergångsbestämmelser införs för dessa lagar. Av övergångsbestämmelserna ska framgå att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla beträffande slutan ungdomsvård. En dom på slutan ungdomsvård kan med ovanstående resonemang om 5 § BrP i huvudsak enbart aktualiseras för brott som begåtts före ikraftträdande (se dock strax nedan beträffande övergångsbestämmelse för 30 kap. 5 § brottsbalken). Övergångsbestämmelsen behöver av den anledning ingen ytterligare begränsning än att den upphävdalagen eller bestämmelsen fortfarande gäller vid verkställighet av slutan ungdomsvård. Det behöver införas övergångsbestämmelser i nedanstående författningar:

- fängelselagen för unga (2027:000),
- rättegångsbalken,
- brottsbalken,
- socialförsäkringsbalken,
- lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
- passlagen (1978:302),
- polislagen (1984:387),
- lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
- lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,
- lagen (1998:620) om belastningsregister,
- lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,
- lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister,
- socialtjänstlagen (2001:453),
- offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),

- lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen, ^{Sid 516 (1124)}
- lagen (2018:1250) om tillgodoräkning av tid för frihetsberövande,
- lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, och
- lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Enligt utredningens förslag ändras bestämmelsen i 30 kap. 5 § brottsbalken så att det inte längre följer att rätten i första hand ska bestämma påföljden till sluten ungdomsvård i stället för fängelse för brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt arton år. För den bestämmelsen behövs det också en övergångsbestämmelse för det fall en person ska dömas till gemensam påföljd för brott som har begåtts såväl före som efter ikraftträdandet. I övergångsbestämmelsen ska anges att sluten ungdomsvård får användas som gemensam påföljd om någon har begått brott både före och efter ikraftträdandet. Övergångsbestämmelsen gör det möjligt för rätten att i ett sådant fall välja antingen sluten ungdomsvård eller fängelse som gemensam påföljd för brotten.

15.1 Förslaget till fängelselag för unga (2027:000)

I lagen, som är ny, finns särskilda bestämmelser om verkställighet av fängelse för den som är under 18 år. Lagen innehåller bestämmelser vid verkställighet i en kriminalvårdsanstalt och vid verkställighet vid ett särskilt ungdomshem. Av artikel 1 i barnkonventionen följer att varje människa under 18 år är barn om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Det innebär att lagen i huvudsak kommer att tillämpas på barn. I fråga om brott tar barnkonventionens reglering sin utgångspunkt i barnets ålder vid brottstillfället. Det är också den avgörande tidpunkten i fråga om straffmätningen. Den som har begått brott som barn kommer i vissa fall att ha passerat myndighetsåldern när straffet ska avtjänas. Lagen innehåller främst verkställighetsbestämmelser för den som inte har fyllt 18 år, men den kan även komma att tillämpas i fråga om personer som är över 18 år. Begreppet ”intagen” används därför för att beskriva den som ska avtjäna fängelse enligt lagen. Det begreppet överensstämmer också med fängelselagen (2010:610) vilket underlättar tillämpningen. Med intagen enligt denna lag avses dock i huvudsak barn enligt barnkonventionens definition, vilket särskilt ska beaktas vid lagens tillämpning.

I första kapitlet finns bestämmelser om lagens tillämpningsområde och vissa gemensamma bestämmelser om socialnämndens skyldighet och om samråd vid verkställighetsplaneringen. I andra kapitlet finns bestämmelser som gäller endast vid verkställighet vid en kriminalvårdsanstalt och i tredje kapitlet särskilda verkställighetsbestämmelser som gäller när fängelsestraff verkställs vid ett särskilt ungdomshem. I fjärde kapitlet finns en bestämmelse om bemyndigande och i femte kapitlet några avslutande bestämmelser om överklagande av beslut m.m.

Lagen kompletterar och ersätter till viss del fängelselagens (2010:610) bestämmelser (se prop. 2009/10:135). I och med att den

nya fängelselagen för unga träder i kraft upphör lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård att gälla. Flera av bestämmelserna i 3 kap. är överförda från lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård varför ledning vid tillämpningen kan sökas i motiven till den lagen (se prop. 1997/98:96, prop. 2010/11:107 och prop. 2017/18:169).

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse för den som inte har fyllt arton år.

Vid verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt gäller fängelselagen (2010:610) om inte annat följer av denna lag.

I 2 kap. finns bestämmelser som gäller när verkställigheten sker i kriminalvårdsanstalt.

I 3 kap. finns bestämmelser som gäller när fängelse verkställs vid ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Efter villkorlig frigivning gäller bestämmelserna i 26 kap. brottsbalken om inte annat följer av denna lag.

Lagens inledande paragraf anger tillämpningsområdet. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

Av paragrafens *första stycke* följer att lagen innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse för den som inte har fyllt 18 år. Av 2 kap. 1 § andra stycket följer att lagen efter beslut av Kriminalvården också kan tillämpas på personer som har fyllt 18 år.

Enligt *andra stycket* ska bestämmelserna i fängelselagen (2010:610) tillämpas vid verkställighet enligt lagen om inget annat är föreskrivet. Genom hänvisningen till fängelselagen blir även fängelseförordningen (2010:2010) och Kriminalvårdens föreskrifter som utfärdats efter bemyndigande i fängelselagen tillämpliga.

Av paragrafens *tredje stycke* följer att det i 2 kap. finns särskilda bestämmelser som gäller när unga avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt. Det handlar bl.a. om särskilda bestämmelser om placering, sysselsättning, ersättning, permission och utslussning för barn.

I *fjärde stycket* görs en hänvisning till 3 kap. där det finns bestämmelser som gäller endast när fängelse verkställs i ett särskilt ungdomshem. Avsikten är att fängelse som verkställs vid ett särskilt ungdomshem i huvudsak ska följa de bestämmelser som gäller enligt lagen (1990:52)

med särskilda bestämmelser om vård av unga med motsvarande anpassningar som har gällt för påföljden sluten ungdomsvård. Flera av bestämmelserna från den numera upphävda lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård har förts över till den nya fängelselagen för unga. Sid 519(1124)

Femte stycket innehåller en upplysning om att bestämmelserna om villkorlig frigivning i 26 kap. brottsbalken ska tillämpas vid villkorlig frigivning om inte annat följer denna lag. Det innebär att bestämmelserna i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder blir tillämpliga i förhållande till intagna under 18 år som har frigetts villkorligt. Konsekvensen av att det finns bestämmelser om villkorlig frigivning i lagen är att Kriminalvården, genom den bestämmelse om bemyndigande som finns i 5 kap. 1 §, ges föreskriftsrätt i fråga bestämmelser i brottsbalken. Av 4 kap. i denna lag följer att Statens institutionsstyrelse beslutar om att skjuta upp villkorlig frigivning i de fall den unge avtjänar fängelsestraffet vid ett särskilt ungdomshem.

2 §

Den verkställande myndigheten ska förordna en särskild koordinator för den intagne. Koordinatoren ska hålla regelbunden kontakt med den intagne och träffa honom eller henne under verkställigheten. Koordinatoren ska genom kontroll, stöd och hjälp verka för att verkställighetsplanen följs.

Till särskild koordinator ska tjänsteman vid den verkställande myndigheten eller annan lämplig person förordnas.

Om det finns skäl för det får den verkställande myndigheten entlediga koordinatoren och i stället förordna någon annan.

Paragrafen reglerar den verkställande myndighetens skyldighet att förordna en särskild koordinator för den dömde samt anger koordinators huvudsakliga uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

I *första stycket* anges vilken myndighet som ska förordna koordinatoren samt hans eller hennes huvuduppgift. Bestämmelsen innebär att Kriminalvården ansvarar för att utse särskild koordinator för den som tas in för att avtjäna straff vid en kriminalvårdsanstalt och Statens institutionsstyrelse för den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Om verkställigheten med tillämpning av 32 kap. 5 § brottsbalken ska ske vid ett särskilt ungdomshem är det Statens institutionsstyrelse som ska besluta om förordnandet och i övriga fall ska beslutet fattas av Kriminalvården.

Förordnandet ska ske så snart som möjligt efter det att domen på fängelse är verkställbar. Detta för att koordinatören ska kunna delta aktivt redan när den dömde tas in på en anstalt eller ett särskilt ungdomshem samt vid den inledande verkställighetsplaneringen. Ett tidigt förordnande är viktigt även för att den dömde och hans eller hennes föräldrar ska ha en utpekad person att ställa frågor till inför verkställigheten. I uppdraget att vara koordinator ingår att hålla regelbunden kontakt med den intagne och träffa honom eller henne under verkställigheten. Koordinatören bör även arbeta med motivationshöjande samtal för att få den intagne att delta i undervisning, behandling eller andra åtgärder som anvisats den intagne i verkställighetsplanen. Efter villkorlig frigivning kan koordinatörens roll i mångt och mycket liknas vid den roll som koordinatören har vid verkställighet av ungdomsövervakning. I det skedet blir koordinatörens uppgift att genom stöd och hjälp verka för att den dömde efterlever de villkor som ställts upp för frigivningen. Det kan exempelvis ske genom påstötningar och påminnelser eller motivationshöjande samtal. Koordinatören kan även ge den dömde mer praktisk hjälp för att han eller hon ska kunna genomföra det som ålagts honom eller henne. Det kan handla om hjälp med att hitta struktur i vardagen för att t.ex. passa tider till olika åtgärder som den dömde ska delta i enligt planen. Koordinatören kan – om den dömde saknar stöd från andra vuxna i sin närhet – också hjälpa till vid myndighetskontakter, med ansökningar om t.ex. en utbildning eller behandlingsinsats som den frigivne önskar delta i. Det är också en uppgift för koordinatören att kontrollera att den dömde följer de föreskrifter och anvisningar som meddelats och att reagera för att rätta till brister i efterlevnaden av dessa.

I koordinatörens roll ligger också att samråda med andra aktörer som är viktiga för barnet, t.ex. socialtjänsten och skolan. En fungerande uppföljning i detta hänseende kan innebära att det krävs ett informationsutbyte av uppgifter som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, finns vissa sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör uppgiftslämnande i syfte att underlätta upprättande och kontrollen av att verkställighetsplanen följs (se 23 kap. 6 a § och 26 kap. 9 b § OSL).

I *andra stycket* finns bestämmelser om vem som ska förordnas som koordinator. Den som förordnas bör som utgångspunkt vara socionom eller en person med likvärdig kompetens eller erfarenhet. Normalt bör det vara fråga om en anställd vid någon av myndigheterna, eftersom

det underlättar möjligheten till kontakt mellan koordinatören och den intagne. Om det behövs får mer än en koordinator förordnas. Sid 521(1124)

Tredje stycket reglerar frågan om byte av koordinator. Så långt det är möjligt bör samma person eller personer vara koordinator under verkställigheten. Byte av koordinator ska så långt som det är möjligt undvikas, särskilt under den tid barnet avtjänar straffet i anstalt eller vid särskilt ungdomshem. När barnet påbörjar utslussning eller blir villkorligt frigiven kan det vara lämpligt att byta till en koordinator som finns på den ort där barnet ska bo efter frigivning.

Barnet ska ha tillgång till en eller flera koordinatörer under hela verkställigheten (både i anstalt eller särskilt ungdomshem och efter villkorlig frigivning).

3 §

Socialnämnden i den kommun där den intagne är folkbokförd ska utse en särskild person att vara handläggare för honom eller henne under verkställigheten.

Genom paragrafen regleras socialnämndens skyldighet att utse en särskild handläggare för barnet under verkställigheten. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Skyldigheten att enligt paragrafen utse en handläggare gäller för socialnämnden i den kommun där den enskilde var folkbokförd när han eller hon dömdes till fängelse och förändras inte av att den dömdes tas in i en kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem långt från folkbokföringsorten.

Den särskilda handläggaren ska delta vid den samverkan som ska ske vid verkställighetsplaneringen (se vidare kommentaren till 1 kap. 4 §). Socialnämnden kan bidra med information om den unge som kan vara viktig för den verkställande myndigheten att känna till när planeringen görs. Socialnämnden kan t.ex. bidra med information om tidigare insatser, behandlingar och andra åtgärder som har erbjudits den unge och hur dessa insatser har tagits emot av såväl den unge själv som av hans eller hennes vårdnadshavare. Socialnämnden kan även ha information om den dömdes tidigare umgänge, vilket kan innebära bättre förutsättningar för Kriminalvården, och i förekommande fall Statens institutionsstyrelse, att besluta om en trygg och säker placering av den unge.

Under verkställigheten ska den särskilda handläggaren^{Sid 522(1124)} vara den verkställande myndighetens kontaktperson och den som koordinatör kan vända sig till när det uppkommer frågor som berör socialtjänsten. Handläggaren ska även medverka vid uppföljning och ändring av verkställighetsplanen.

Handläggarens uppdrag blir särskilt viktigt när det blir aktuellt med permissioner på hemorten och även i samband med utslussning och villkorlig frigivning. Vid permission kan socialnämnden bistå med information exempelvis om barnets hemmiljö, umgänge och platser som den unge inte bör vistas på. Vid utslussning och framför allt villkorlig frigivning kan det bli aktuellt att t.ex. placera barnet i en behandlingsfamilj, i ett stödboende eller vid ett HVB-hem. Tidig samverkan mellan Kriminalvården – i förekommande fall Statens institutionsstyrelse – och socialnämnden om olika alternativ för utslussning kan bidra till att betalningsansvar för en placering som beslutats av Kriminalvården tas över av socialnämnden när Kriminalvårdens betalningsansvar upphör och att åtgärden därmed fortgår under hela den tid som den dömda har behov av den.

Samverkan kan också bli nödvändig gäller frågan om den intagnes vistelse efter verkställigheten. Om den intagne önskar hjälp med att flytta till en annan vistelseort efter frigivningen i syfte att undvika tidigare umgänge och kriminalitet kan han eller hon vara i behov av hjälp t.ex. med att hitta bostad, skola eller annan sysselsättning efter villkorlig frigivning.

Skyldigheten enligt paragrafen att utse en särskild handläggare består så länge den unge verkställer straffet enligt lagen. Om Kriminalvården enligt 2 kap. 1 § fängelselagen för unga beslutar att en intagen som har fyllt 18 år ska fortsätta att verkställa fängelse enligt den lagen består alltså socialnämndens skyldighet att utse en särskild handläggare för den unge så länge Kriminalvårdens beslut består.

Paragrafen innebär inga förändringar i socialnämndens grundläggande ansvar för barn och unga enligt socialtjänstlagen (2001:453).

4 §

Verkställighetsplaneringen ska, om det är möjligt och bedöms som lämpligt, genomföras av den verkställande myndigheten i samråd med den intagne, hans eller hennes vårdnadshavare och andra berörda personer.

Den verkställande myndigheten ska, vid verkställighetsplaneringen och under verkställigheten, samverka med socialnämnden i den kommun där den dömda är folkbokförd. Vid behov får samråd även ske med andra berörda myndigheter och aktörer. Sid 523 (1124)

Innehållet i verkställigheten ska anpassas till den intagnes särskilda förutsättningar och behov.

I paragrafen finns bestämmelser om samråd och samverkan vid verkställighetsplaneringen. Av paragrafen följer att den myndighet som ska verkställa fängelsestraffet, dvs. Kriminalvården enligt huvudregeln och Statens institutionsstyrelse i undantagsfall, ansvarar för verkställighetsplaneringen. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.1.

Av *första stycket* följer att verkställighetsplaneringen ska genomföras i samråd med den intagne och hans eller hennes vårdnadshavare om det är möjligt och bedöms lämpligt. Att verkställighetsplaneringen för den som avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt ska ske i samråd med den intagne följer redan av 1 kap. 5 § fängelselagen, men eftersom barn enligt artikel 12 barnkonventionen ska få komma till tals i frågor som rör dem själva förstärks kravet på att göra den intagne delaktigt genom förevarande paragraf. Dessutom är bestämmelsen även tillämplig när verkställigheten planeras för den som ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Den intagne ska höras både när verkställigheten planeras och när planen upprättas, men även senare under verkställigheten när den följs upp och eventuellt ändras. Verksställighetsplaneringen för den som avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt ska genomföras enligt 6 § fängelseförordningen (2010:2010) och motsvarande reglering för den som ska avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Planeringen ska syfta till att klargöra den intagnes behov av utredningar och insatser. Planen ska fokusera på åtgärder som kan minska skadeverkningsarna av inlåsningen och minska risken för återfall i brott. Så långt det är möjligt ska barnet motiveras att delta i den undervisning som erbjuds på ungdomsavdelningarna. Med begreppet samråd avses att den intagne och hans eller hennes vårdnadshavare (och eventuella andra personer som myndigheten väljer att samråda med) ska informeras om myndighetens utredningar och avsikter och ges möjlighet att lämna synpunkter, men myndigheten kan besluta om de insatser som bedöms lämpliga och nödvändiga även om en intagen eller annan person som deltagit vid samrådet inte delar myndighetens uppfattning.

I *första stycket* anges även att den verkställande myndigheten vid verkställighetsplaneringen ska samråda med den intagnes vårdnads-

havare om det är möjligt och bedöms lämpligt. Om den ena vårdnadshavaren är frånvarande eller bedöms påverka barnet negativt kan dock den verkställande myndigheten avstå från att samråda med den vårdnadshavaren. I vissa fall kan kontakt mellan barnet och båda eller den ena vårdnadshavaren bedömas som direkt skadligt för barnet och även i sådana fall kan myndigheten avstå från att samråda med den intagnes vårdnadshavare eller någon av dem om barnet har mer än en vårdnadshavare.

I de fall samråd med den ena eller båda vårdnadshavarna inte bedöms lämpligt eller inte kan ske bör den verkställande myndigheten överväga om det finns någon annan person i den dömdes närhet som det kan vara lämpligt att samråda med. Det kan vara fråga om någon annan nära anhörig till den intagne eller t.ex. personer i ett familjehem eller liknande där han eller hon tidigare har varit placerad. Om det bedöms lämpligt kan den verkställande myndigheten även samråda med andra personer som har god insikt i den intagnes förhållanden, t.ex. en tränare eller liknande person inom föreningslivet. I kravet på lämplighet ligger bl.a. att den verkställande myndigheten måste överväga om känslig information om barnet kan lämnas ut till personen. Vid den bedömningen bör barnets åsikt om såväl samrådet som att utlämna information beaktas. En sekretessbrytande bestämmelse har införts i 35 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:100) för att möjliggöra informationsutbyte i fråga om verkställighetsplanen och uppföljning av hur villkor i planen efterlevs.

Enligt bestämmelsens *andra stycke* ska den verkställande myndigheten samverka med socialnämnden i den kommun där den unge är folkbokförd. Med begreppet samverkan avses ett större inslag av samarbete än vad som avses med samråd enligt första stycket och andra stycket andra meningen. Ytterst är det den verkställande myndighetens ansvar att upprätta och följa upp verkställighetsplaneringen. Socialnämnden har emellertid ofta god kännedom om de barn och unga som döms till fängelse. I de flesta fall har de varit föremål för sociala insatser tidigare i livet. Socialnämnden kan därmed ha viktig information om både barnet, hans eller hennes familj och umgänge på hemorten att delge Kriminalvården eller SiS när den intagnes verkställighet ska planeras. Dessutom har socialnämnden kännedom om tidigare åtgärder som har vidtagits och som har planerats för tidigare. Även när utslussning och villkorlig frigivning ska planeras bör de verkställande myndigheterna samverka för att säkerställa att den intagne får det stöd som

han eller hon behöver för att återgå till ett liv i frihet utan att återfalla i brott. Om samråd inte bedöms kunna ske med vare sig barnets vårdnadshavare eller med någon annan person är samverkan med socialnämnden av största betydelse för verkställighetsplaneringen. Sid 525 (1124)

Om det finns behov av det kan den verkställande myndigheten även samråda med andra myndigheter och aktörer som kan ha information om den unge eller som på annat sätt kan bidra till att den verkställande myndigheten inför verkställighetsplanen får tillgång till bästa möjliga underlaget för utformningen av planen. En sådan viktig aktör kan vara barnets skola och lärare med särskild kunskap om barnets skolgång. Det kan även vara fråga om tidigare vårdgivare, t.ex. ett HVB-hem eller familjehem som kan ha upplysningar att lämna om barnet.

Paragrafen är tillämplig även vid planering av villkorlig frigivning, vilket innebär att skyldigheten för Kriminalvården att samverka med andra är mer omfattande än vad som följer av bestämmelsen i 26 kap. 14 § andra stycket brottsbalken. Inför villkorlig frigivning måste även Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse samverka om den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem, se kommentaren till 4 kap. 3 § nedan.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) införs sekretessbrytande bestämmelser som gör att Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse kan utbyta information med de aktörer som myndigheten ska samrådas och samverka med (se kommentaren till offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] nedan).

Av *tredje stycket* följer att verkställigheten ska anpassas till den intagnes förutsättningar och behov. Genom bestämmelsen understryks vikten av att den verkställande myndigheten har ett barnperspektiv vid verkställighetsplaneringen och beaktar vad som är bäst för barnet. Verkställighetsplanen ska vara individuellt anpassad och utformad. Om barnet är skolpliktigt ska barnets behov av skolgång och stöd i utbildningen uppmärksammas.

2 kap. Verkställighet i anstalt

1 §

Verkställighet enligt denna lag ska ske vid en avdelning som är särskilt anpassad för barn (ungdomsavdelning), om det inte kan anses vara till den intagnes bästa att placeras vid en annan avdelning.

Kriminalvården får besluta att verkställigheten ska ske enligt lag 526(1124) med denna lag trots att den intagne har fyllt arton år.

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om anstaltsplacering av den som är under 18 år när fängelse ska avtjänas. Vidare anges att Kriminalvården får besluta att en intagen ska verkställa fängelsestraffet enligt lagen även efter att han eller hon har fyllt 18 år. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.1.

Utformningen av paragrafens *första stycke* motsvarar det som gäller enligt artikel 37 c i FN:s barnkonvention. Att barn ska placeras på särskilda avdelningar som är anpassade för att möta barns behov följer av att det i bestämmelsen anges att den som verkställer straff enligt lagen ska placeras vid en ungdomsavdelning. Den fysiska miljö vid ungdomsavdelningarna ska motsvara den som finns på behandlingshem. Barns behov av privatliv, gemensamhet, idrotts- och fritidsaktiviteter ska tillgodoses. De unga ska erbjudas lämplig sysselsättning i form av utbildning och behandling. Personal som arbetar vid ungdomsavdelningar ska ha kompetens anpassad för uppdraget.

Endast i undantagsfall kan det finnas skäl att placera en person under 18 år på någon annan avdelning än en ungdomsavdelning. För att en sådan placering ska komma i fråga krävs starka skäl, t.ex. med hänsyn till den unges behov av skydd mot angrepp från andra intagna.

Lagen ska som huvudregel tillämpas på barn fram till den dag den intagne fyller 18 år, men Kriminalvården får besluta att en intagen ska fortsätta avtjäna straffet enligt lagen även efter fyllda 18 år. Ett sådant beslut kan t.ex. fattas om den unge deltar i undervisning eller behandling som lämpligen bör slutföras. Även i de fall den kvarvarande strafftiden efter artonårsdagen är kort bör en ung person kunna vara kvar på ungdomsavdelning under hela den inlåsta delen av verkställigheten. Om den enskildes behov är sådana att de bedöms bäst kunna uppfyllas vid en ungdomsavdelning kan Kriminalvården besluta om fortsatt verkställighet enligt lagen.

I undantagsfall finns utrymme att besluta att en dömd person som har fyllt 18 år ska verkställa enligt lagen och därmed vara placerad på en ungdomsavdelning. För ett sådant beslut krävs alldeles särskilda skäl, t.ex. att det krävs att en 18-årig flicka placeras på en ungdomsavdelning för att åstadkomma en lämplig sammansättning på avdelningen eller för att hindra att en yngre intagen blir ensam placerad på en avdelning.

Kriminalvården bör vid sitt ställningstagande beakta samtliga relevanta omständigheter. Det innebär att även de andra intagnas behov måste beaktas. Vid bedömningen ska barnens bästa stå i fokus. I det här sammanhanget måste också övriga bestämmelser i fängelselagen (2010:610) om den intagnes placering beaktas. Av 2 kap.1 § fängelselagen (2010:610) följer t.ex. att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas samt att hänsyn ska tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering när en intagen placeras. Om en intagen som har fyllt 18 år bedöms kunna placeras vid en anstalt med lägre grad av säkerhet än den som finns vid ungdomsavdelningarna är det alltså en faktor som talar emot fortsatt verkställighet enligt fängelselagen för unga.

Vid beslut om den unge ska avtjäna straffet enligt lagen bör beaktas att det av den allmänna kommentaren till Barnkonventionen, bl.a. beträffande artikel 3.1, 6.2, 24.1 och 40.1, har uttalats att det t.ex. kan ha betydelse för barnets utveckling, hälsa och återanpassning i samhället att barnet känner till att verkställigheten kan komma att avtjänas vid en avdelning för vuxna efter att barnet fyllt 18 år.¹ Även tecken på sådan oro hos ett barn som avtjänar fängelse bör kunna resultera i ett beslut om fortsatt verkställighet enligt fängelselagen för unga om det bedöms vara det bästa för barnet och för andra barn på avdelningen. Avsikten är alltså inte att paragrafen ska få en alltför strikt tillämpning. Intresset av att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomsavdelningarna inte blir alltför vid bör dock beaktas.

Om Kriminalvården beslutar att en intagen får avtjäna straffet enligt de särskilda verkställighetsbestämmelserna som finns i lagen innebär det samtidigt att den intagne ska vara fortsatt placerad på en ungdomsavdelning.

Utgångspunkten är att barn ska placeras vid en ungdomsavdelning, men det kan inte uteslutas att det i något fall bedöms bättre för barnet att placeras på en annan avdelning som t.ex. erbjuder en form av behandling som inte kan erbjudas vid ungdomsavdelningen. Det kan också vara så att barnet har behov av skydd och en sådan skyddsplats inte kan erbjudas vid någon av ungdomsavdelningarna. Endast omständigheter som har att göra med vad som är bäst för det enskilda barnet

¹ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 24 (2019) om barns rätt i rättssystemet, p. 31–32, 35 och 92–93.

eller övriga barn vid ungdomsavdelningarna ska kunna ^{Sid 528(1124)} påverka möjligheten att placera ett barn tillsammans med vuxna. Att en sådan placering vore billigare eller enklare att genomföra utgör inte skäl för ett sådant beslut.

2 §

Den som är under arton år får inte placeras vid en säkerhetsavdelning.

Paragrafen anger att den som är under 18 år inte får placeras vid en säkerhetsavdelning. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.1.

Av bestämmelsen följer ett absolut hinder mot att placera intagna under 18 år på en säkerhetsavdelning. Om det finns särskilda krav på övervakning och kontroll av en intagen som är under 18 år får det i stället lösas genom t.ex. ökad bemanning på en ungdomsavdelning. Särskild hänsyn måste tas till såväl den intagna som kräver förhöjd övervakning som till andra intagna som är placerade vid ungdomsavdelningen så att den ökade säkerheten inte påverkar övriga barn negativt. Om det inte bedöms förenligt med de andra intagnas bästa att placera den intagne som kräver förhöjd övervakning på en ungdomsavdelning kan det också vara ett skäl att placera den intagna på en avdelning för vuxna. Om så sker måste dock den unges rättigheter och behov säkerställas.

3 §

En intagen ska erbjudas lämplig sysselsättning och möjlighet att delta i fritidsaktiviteter.

Den som har fyllt arton år är skyldig att delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne. Det gäller dock inte den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken. Den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt nämnda balk får erbjudas sysselsättning bara av den art och i den omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

Enbart en intagen med sysselsättningsplikt har rätt till sådan ersättning som anges i 3 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

Paragrafen innehåller bestämmelser om sysselsättning och fritidsaktiviteter, sysselsättningsplikt samt rätt till ersättning för intagna som avtjänar fängelse enligt denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Enligt barnkonventionen har barn bl.a. rätt till utbildning, vila, fritid, lek och rekreation. Detsamma följer även av United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (FN:s Havanna-regler om skydd för frihetsberövade underåriga). Flera konventioner för mänskliga rättigheter erkänner alltså barns rättigheter när det gäller sysselsättning. Däremot finns det inga skyldigheter för barn att delta i den sysselsättning som erbjuds. Sid 529(1124)

Paragrafens *första stycke* reglerar rätten till lämplig sysselsättning och möjlighet att delta i fritidsaktiviteter för den som inte har fyllt 18 år. Ytterligare bestämmelser om sysselsättning och fritid finns i 3 och 4 kap. fängelselagen (2010:610). Intagna under 18 år bör i första hand motiveras till att delta i skolundervisning och andra behandlingsinsatser som kan minska skadeverkningarna av inlåsningen och minska risken för återfall i brott. Ambitionen är att intagna ska beredas arbetsträning eller någon annan sysselsättning som kan fylla ett behov hos dem.

En betydande del av den sysselsättning som en vuxen intagen ges möjlighet att utföra eller delta i utöver utbildning utgörs av arbetsinriktad produktion. Med arbete jämföras också annan sysselsättning i form av utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet. Med brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet avses program som syftar till att förebygga återfall i brott eller missbruk (jfr 12 § fängelseförordningen). Sådan programverksamhet kan innefatta behandling av medicinsk karaktär. En intagen ska också beredas medicinskpsykologisk eller någon annan särskild behandling om han eller hon har behov av sådan behandling och om det kan ske med hänsyn till anstaltstidens längd och hans eller hennes förutsättningar. (Se också JO 1996/97 s. 107 angående rätten till studier samt RÅ 1994 not. 619.)

Med annan strukturerad verksamhet avses t.ex. arbetsträning, social färdighetsträning, särskilda aktiviteter för pensionärer och intagna med funktionsnedsättning samt annan jämförbar verksamhet.

Därutöver bör barn erbjudas möjlighet att delta i olika fritidsaktiviteter, t.ex. idrottsaktiviteter, sällskapsspel, matlagning och andra liknande aktiviteter som kan intressera och stimulera den intagne. Eftersom fråga är om barn bör de tillfrågas även i fråga om vilka fritidsaktiviteter som ska erbjudas. Aktiviteterna bör i möjligaste mån anpassas efter de intagnas intressen. Innehållet i den sysselsättning som erbjuds intagna under 18 år ska anpassas till den unga målgruppen och till att deras intressen kan skifta med stigande ålder. Fler och tätare upp-

dateringar av den intagnes verksamhetsplan kan vara nödvändig för intagna som är under 18 år än för äldre intagna. ^{Sid 530(1124)}

Efter att barnet fyllt 18 år och alltså uppnått myndighetsåldern ska han eller hon på samma sätt som andra vuxna intagna åläggas sysselsättningsplikt under verkställigheten, vilket framgår av paragrafens *andra stycket*. Detta för att förbereda den unge på ett liv utanför anstalten och för att säkerställa att den intagne tar del av bl.a. de behandlingsinsatser som erbjuds. Detta innebär dock inte att den sysselsättning som erbjuds den intagne med nödvändighet behöver vara en annan än innan sysselsättningsplikten inträdde. Fokus ska även i fortsättningen vara på utbildning, behandling och arbetspraktik beroende på vilka behov den intagne har. Detta skiljer sig dock inte mot vad som gäller för vuxna intagna vars verkställighet styrs av fängelselagen (2010:610). Den intagnes behov kopplat till de riskfaktorer som har identifierats för den intagne ska styra vilken typ av sysselsättning som ska erbjudas.

I likhet med vad som gäller enligt fängelselagen ska den som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken inte ha sysselsättningsplikt. Även detta följer av *andra stycket*. Intagna som har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning får i stället erbjudas sysselsättning bara av den art och i den omfattning som kan anses lämplig för honom eller henne.

I den mån en intagen har sysselsättningsplikt har han eller hon också rätt till sådan ersättning som följer av 3 kap. 3 § fängelselagen (2010:610). Det framgår av paragrafens *tredje stycke*.

4 §

Intagna under arton år får inte hållas inlåsta avskilda från andra intagna under en längre period än tio timmar om det inte är motiverat av säkerhetsskäl.

Paragrafen reglerar den tid som intagna får hållas inlåsta avskilda från andra intagna. Den tiden begränsas till 10 timmar om det inte är motiverat av säkerhetsskäl med en längre tid. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Utgångspunkten är att verkställighet av fängelse ska ske i gemenskap med andra både under tid då de intagna har anvisats sysselsättning och under fritiden. I samband med dygnsvilan får dock intagna enligt 6 kap. 3 § fängelselagen (2010:610) hållas avskilda från varandra.

De närmare förutsättningarna för detta regleras i myndighetsföreskrifter. För intagna under 18 år regleras i paragrafen att de inte får hållas inlåsta och avskilda från andra intagna i mer än tio timmar. Om det är motiverat av säkerhetsskäl kan ett längre avskiljande emellertid accepteras. Ett sådant skäl kan vara att flera intagna tillsammans utför omfattande skadegörelse eller upplopp vid ungdomsavdelningen och personalen inte kan få ordningsstörningen att upphöra med mindre ingripande åtgärder än att låsa in det intagna i sina boenderum. Inlåsningsen ska upphöra så snart som möjligt.

5 §

En intagen under arton år ska erbjudas uppföljande samtal efter att ett beslut om kontroll av bostadsrum, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning har verkställts eller om den intagne har belagts med fängsel.

Paragrafen reglerar rätten till uppföljande samtal efter att vissa särskilda kontroll- och tvångsåtgärder har verkställts mot en intagen under 18 år. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Verkställighet av särskilda kontroll- och tvångsåtgärder utgör ingripande åtgärder som vidtas mot den enskilde. Intagna under 18 år har enligt bestämmelsen rätt till uppföljande samtal när vissa, mer ingripande åtgärder, har verkställts mot den unge. De åtgärder som är särskilt ingripande är kontroll av det egna bostadsrummet, genomförande av kroppsvisitation eller kroppsbesiktning samt om den intagne beläggs med fängsel. Efter att sådana beslut har verkställts ska den intagne därför ha rätt till ett uppföljande samtal. Vid samtalet ska den intagne få möjlighet att bearbeta det som han eller hon har varit utsatt för. Fråga kan vara om ett eller flera samtal beroende på hur den intagne har upplevt åtgärden. Samtalet ska hållas av någon som har särskild kompetens för att tala med barn.

6 §

En intagen får, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

1. minst två månader av strafftiden har avtjänats, och
2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Om det finns särskilda skäl får permission beviljas trots att den tid som avses i första stycket inte har förflutit.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att beviljas permission. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Av paragrafens *första stycke* följer att en intagen får beviljas permission efter att två månader av strafftiden har avtjänats om det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt kommer att missköta sig. Tiden är satt med utgångspunkt i att sådana åtgärder som minskar risken för skadeverkningar av inlåsning och som underlättar den intagnes anpassning i samhället ska vidtas under verkställigheten. Intagna under 18 år förutsätts ha ett större behov av permission än äldre intagna samtidigt som Kriminalvården behöver tillräcklig information om den intagne för att bedöma om kraven som ställs för att bevilja permission är uppfyllda. Av paragrafen följer därför att vistelser utanför anstalt som regel inte ska medges förrän två månader av straffet har avtjänats. En sådan tidsangivelse innebär även att det blir klart för den intagne att han eller hon ska vara på anstalten en viss tid innan det blir aktuellt med vistelser utanför anstalt.

Vid bedömningen av om permission ska medges eller inte ska beaktas risken för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt kommer att missköta sig. Ledning för tillämpningen av rekvisiten kan sökas i den praxis som finns från tillämpningen av bestämmelsen i 10 kap. 1 § fängelselagen (2010:610). Vid bedömningen ska också beaktas att fråga är om ett barn, vilket t.ex. innebär att myndigheten hellre bör ställa villkor som innebär en högre grad av kontroll vid en permission än att helt neka den. Ett barn kan också ha ett större behov av att delta i särskilda familjetillställningar än en vuxen har, vilket innebär att resurser kan behöva tillföras för att möjliggöra en sådan permission för en intagen under 18 år.

Av paragrafens *andra stycke* följer att en intagen kan beviljas permission även innan två månader av straffet har avtjänats, men det krävs i sådana fall att det finns särskilda skäl för permission. Även i fråga om tillämpningen av "särskilda skäl" kan ledning sökas i den praxis som finns för motsvarande bestämmelse i fängelselagen. Begravningar och bröllop är exempel på händelser som kan utgöra ett särskilt skäl att medge en permission. Även för permission enligt andra stycket krävs att Kriminalvården bedömer att det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets full-

görande eller på annat sätt kommer att missköta sig under en permis-^{Sid 533(1124)}sion. Om endast kort tid förflutit från intagning kan permission nekas av det skälet att underlaget inte är tillräckligt för att myndigheten ska kunna fatta ett beslut som tillgodoser behovet av samhällsskydd och grundas på kunskap om den unge.

7 §

Vistelse i halvvägshus och utökad frigång enligt 11 kap. 4 och 5 §§ fängelselagen (2010:610) får ske om minst tre månader av strafftiden har avtjänats.

I paragrafen finns en särskild reglering av kvalifikationstiden för att beviljas utökad frigång och placering i halvvägshus. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Paragrafen innebär ett avsteg från 11 kap. fängelselagen (2020:610) enbart på så vis att den kvalifikationstid som följer av 11 kap. 4 § första stycket 1 fängelselagen (2010:610) och 11 kap. 5 § första stycket 1 samma lag i fråga om andel av straffet som ska ha avtjänats innan det kan bli aktuellt för en intagen att placeras i halvvägshus eller beviljas utökad frigång inte ska gälla för intagna som avtjänar fängelse enligt lagen. Den kvalifikationstid som innebär att det inte kan bli aktuellt att placera en intagen i ett halvvägshus eller medge utökad frigång förrän efter att tre månader av straffet har avtjänats ska dock gälla. I övrigt ska 11 kap. fängelselagen (2010:610) gälla även för intagna som avtjänar fängelse enligt denna lag.

3 kap. Verkställighet vid särskilt ungdomshem

1 §

Om rätten med tillämpning av 32 kap. 5 § brottsbalken har beslutat att ett fängelsestraff ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem ska Statens institutionsstyrelse ansvara för verkställigheten.

Paragrafen anger att Statens institutionsstyrelse ska ansvara för verkställighet av fängelse som enligt 32 kap. 5 § brottsbalken ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem. Ansvaret gäller fram till tidpunkten för villkorlig frigivning. Efter den tidpunkten ansvarar Kriminalvården för verkställigheten. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

2 §

Sid 534(1124)

Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas och de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas.

Paragrafen anger utgångspunkten för hur verkställighet av fängelse vid ett särskilt ungdomshem ska utformas. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Paragrafens innehåll motsvarar det som tidigare följde av 2 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och är avsedd att tillämpas på samma sätt som tidigare gällande bestämmelse.

3 §

I fråga om avbrott i verkställigheten ska 12 a kap. 1 § fängelselagen (2010:610) tillämpas.

Av paragrafen följer att bestämmelsen i 12 a kap. 1 § fängelselagen (2010:610) om avbrott i verkställigheten ska gälla även när en intagen avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Av paragrafen följer att bestämmelsen i 12 a kap. 1 § fängelselagen (2010:610) ska gälla även när en intagen avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Av den angivna bestämmelsen i fängelselagen följer att om verkställigheten avbryts ska den tid som avbrottet varat inte räknas som verkställd tid. Vidare följer av bestämmelsen att verkställigheten inte anses avbruten om en intagen häktas med anledning av misstanke om brott eller med anledning av brott som prövats i ett mål eller som en påföljd avser. Att Statens institutionsstyrelse fattar beslut om avbrott i verkställigheten följer av 5 kap. 3 §. Statens institutionsstyrelse ska enligt 5 kap. 4 § upplysa Kriminalvården om beslutet så att den myndigheten kan ändra ett meddelat straffidsbeslut. En paragraf med delvis motsvarande innehåll fanns tidigare i 11 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

4 §

Sid 535(1124)

Den intagne får hindras att lämna det särskilda ungdomshemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att verkställigheten ska kunna genomföras. Han eller hon får också hindras att disponera sitt pass.

Den intagnes rörelsefrihet får även inskränkas, när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller till personalens säkerhet.

En paragraf med samma innebörd fanns tidigare i 13 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Några redaktionella ändringar har skett, men ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

5 §

Det som anges om sysselsättning och ersättning i 2 kap. 3 § ska gälla även när fängelsestraff verkställs vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sysselsättning och rätt till ersättning. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Paragrafen innebär att den som avtjänar fängelsestraff i ett särskilt ungdomshem, på samma sätt som den som avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt, ska erbjudas lämplig sysselsättning och erbjudas möjlighet till fritidsaktiviteter. En intagen har sysselsättningsplikt efter att han eller hon har fyllt 18 år. I samband med att en intagen åläggs sysselsättningsplikt har han eller hon också rätt till ersättning enligt 3 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

6 §

Den intagne har rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster och ta emot besök i den utsträckning det är lämpligt. Den intagnes rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster och ta emot besök får dock begränsas om det behövs med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid det särskilda ungdomshemmet eller om det kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller annars vara till skada för honom eller henne eller till skada för någon annan.

Ett beslut om inskränkning i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster eller ta emot besök får gälla i högst 14 dagar. När det inte längre finns förutsättningar för beslutet ska det upphävas.

Paragrafen, som motsvarar det som tidigare gällt enligt 16 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, anger vad som gäller beträffande rätten för en intagen att använda elektroniska kommunikationstjänster och ta emot besök under verkställigheten. Några redaktionella ändringar har skett, men ingen ändring i tillämpningen är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

7 §

Vad som sägs i 15 c–d, 16, 17–17 c, 19 och 20 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska gälla även för den som avtjänar ett fängelsestraff vid ett särskilt ungdomshem.

Särskilda befogenheter med stöd av denna lag får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden.

Den intagne ska erbjudas uppföljande samtal efter att ett beslut om avskildhet, kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller rumsvisitation har verkställts.

Paragrafen reglerar särskilda befogenheter som kan vidtas mot den som avtjänar fängelse i ett särskilt ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

I paragrafens *första stycke* anges de paragrafer i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga som ska gälla när en intagen avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. En liknande reglering fanns tidigare i 15 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Jämfört med den tidigare bestämmelsen har ytterligare tre hänvisningar till lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga lagts till, nämligen 15 c, 15 d och 17 a §§. Paragrafer med i huvudsak samma innehåll fanns tidigare i 17 och 17 a §§ lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och nämnda paragrafer är avsedda att tillämpas på samma sätt som tidigare gällande motsvarande bestämmelser.

I *andra stycket* finns en proportionalitetsbestämmelse som innebär att tvångsåtgärder endast får vidtas om de står i proportion till syftet med åtgärden. En bestämmelse med motsvarande innehåll fanns tidigare i 18 b § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Av paragrafens *tredje stycke* följer att den intagne ska erbjudas uppföljande samtal när beslut om avskildhet, kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller rumsvisitation har verkställts. En bestämmelse med

motsvarande innehåll fanns tidigare i 18 c § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. ^{Sid 587(1124)}

8 §

Den intagne ska tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet (permission) i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms som lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Ett beslut om permission ska förenas med de villkor som behövs.

Vid permission får elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera efterlevnaden av de villkor som ställts om var den intagne ska befinna sig.

Permission enligt första stycket får beviljas först efter att två månader av strafftiden har avtjänats. Om det finns särskilda skäl får dock permission beviljas trots att den angivna kvalifikationstiden inte har förflutit. Tid då den dömda beviljats permission ska räknas in i verkställighetstiden.

Under den senare delen av verkställigheten ska den intagne genom konkreta utslussningsåtgärder förberedas för ett liv i frihet.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för den intagne att få tillåtelse att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet (permission) under verkställighetstiden. I paragrafens sista stycke finns även bestämmelser om utslussningsåtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Paragrafens *första-tredje stycke* överensstämmer i huvudsak med den tidigare gällande bestämmelsen i 18 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. I paragrafen används ”permission” i stället för ”vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet” för att beskriva tillfällena då den intagne har tillåtelse att lämna det särskilda ungdomshemmet enligt paragrafen. Avsikten med begreppsförändringen är att anpassa lagen till de begrepp som används i fängelselagen (2010:610) för liknande utevistelser. Tidigare praxis som gäller bestämmelserna i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård kan ge ledning i frågan om permission bör beviljas.

Paragrafens *första stycke* innebär att den intagne bör tillåtas att vistas utanför ungdomshemmet i så stor utsträckning som kravet på samhällsskydd medger. För att permission ska medges krävs att det bedöms lämpligt för att främja den intagnes anpassning i samhället eller att det finns andra särskilda skäl. Om det behövs ska Statens institutionsstyrelse förena ett beslut om permission med de villkor som behövs.

Det finns enligt paragrafens *andra stycke* möjlighet att med ^{Sid 538(1124)}elektroniska hjälpmedel kontrollera att de villkor som gäller för beslutet om permission efterlevs.

Av *tredje stycket* följer att permission får beviljas först efter att två månader av strafftiden har avtjänats. Det fanns inte någon liknande kvalifikationstid för utevister i 18 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. En tidsangivelse för när permission kan aktualiseras innebär att det blir klart för den intagne att han eller hon ska vara på anstalten en viss tid innan det blir aktuellt med vistelser utanför anstalt. Om det finns särskilda skäl får dock vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet beviljas trots att den angivna kvalifikationstiden inte har förflutit. Samma överväganden beträffande bedömningen av ”särskilda skäl” ska göras som enligt 2 kap. 6 § (se kommentaren till den paragrafen ovan). Den tid som den intagne befinner sig på beviljad permission räknas in i verkställighetstiden.

I paragrafens *fjärde stycke* anges att den intagne ska förberedas för ett liv i frihet genom konkreta åtgärder. Statens institutionsstyrelse ansvarar för att den intagne erbjuds särskilda utslussningsåtgärder. I god tid innan villkorlig frigivning bör dock myndigheten samverka med Kriminalvården för planering av frigivningen, se kommentaren till 4 kap. 3 § nedan.

Paragrafens innehåll motsvarar det som tidigare gällde enligt 18 och 18 a §§ lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Ledning för tillämpningen kan sökas i tidigare gällande bestämmelser.

9 §

Om den intagne behöver hälso- och sjukvård, ska han eller hon vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Kan nödvändig undersökning och behandling inte lämpligen genomföras vid det särskilda ungdomshemmet, bör den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, får den intagne föras över till ett allmänt sjukhus. Får någon som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen och är verksam vid ett särskilt ungdomshem kännedom om att den intagne har en sådan smittsam sjukdom som enligt 1 kap. 3 § andra stycket smittskyddslagen (2004:168) utgör allmänfarlig sjukdom, ska den som förestår vården vid hemmet underrättas, om det inte står klart att det inte finns risk för smittspridning. Föreskrifter om psykiatrisk tvångsvård ges i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Om det finns anledning till det, ska den som enligt första stycket vistas utanför det särskilda ungdomshemmet stå under bevakning eller vara under-

kastad särskilda föreskrifter. Tiden för sådan vistelse ska räknas in i verkställighetstiden. Sida 139 (1124)

I fråga om behandlingen av den som har förts över till en sådan sjukvårdsinrättning som avses i 6 § första stycket lagen om rättspsykiatrisk vård för frivillig psykiatrisk vård, tillämpas föreskrifterna i 18–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt bestämmelsen i 8 § andra stycket lagen om rättspsykiatrisk vård om befogenhet för Statens institutionsstyrelse att besluta om särskilda restriktioner.

Paragrafen, som motsvarar det som tidigare gällt enligt 19 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, anger vad som gäller beträffande rätten till hälso- och sjukvård för den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Några redaktionella ändringar har skett, men ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

10 §

Polismyndigheten ska på begäran av den som förestår vården vid ett särskilt ungdomshem lämna hjälp för att söka efter och hämta tillbaka den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem om denne har avvikit.

Kriminalvården ska på begäran av den som förestår vården vid ett sådant hem lämna hjälp med transport vid förflyttning av den intagne.

En begäran enligt första eller andra stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter som anges i 10 och 10 a §§ polislagen (1984:387) eller, om det gäller en transport som utförs av Kriminalvården, 4 kap. 4 § och 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar Polismyndighetens skyldighet att på begäran bistå Statens institutionsstyrelse i den händelse en intagen har avvikit från ett särskilt ungdomshem samt Kriminalvårdens skyldigheter att bistå med transporter vid förflyttning av intagna vid särskilda ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Av paragrafens *första stycke* följer att Polismyndigheten ska bistå Statens institutionsstyrelse med hjälp för att söka efter och hämta tillbaka den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem om den intagne avvikit. En motsvarande skyldighet fanns tidigare i 20 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Enligt paragrafens *andra stycke* ska Kriminalvården på begäran lämna hjälp med transport vid förflyttning av den intagne.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår i vilka situationer ^{Sid 540(1124)} Statens institutionsstyrelse kan begära bistånd från Polismyndigheten respektive Kriminalvården. En begäran får göras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter som anges i 10 och 10 a §§ polislagen (1984:387) eller, om det gäller en transport som utförs av Kriminalvården, 4 kap. 4 § och 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behöver tillgripas, eller det annars finns synnerliga skäl för Statens institutionsstyrelse att begära bistånd.

En paragraf av motsvarande innebörd fanns tidigare i 20 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Ingen ändring i sak är avsedd varför ledning kan hämtas från tidigare praxis.

11 §

Kriminalvården ska vid en transport enligt 10 § tillämpa följande bestämmelser i häkteslagen (2010:611).

- 4 kap. 4 § om kroppsvisitation,
- 4 kap. 10 § första stycket om användning av fängsel, och
- 8 kap. 2 a § om möjligheten att i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten.

Den intagne får tas i förvar, om det är nödvändigt för att en transport enligt 10 § ska kunna genomföras.

Paragrafen anger vilka bestämmelser i häkteslagen (2010:611) som ska tillämpas vid en transport av en intagen enligt 9 § samt att den intagne får tas i förvar om det är nödvändigt för att en transport ska kunna genomföras. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Av paragrafens *första stycke* följer att 4 kap. 4 § häkteslagen (2010:611) om kroppsvisitation, 4 kap. 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) om användning av fängsel, och 8 kap. 2 a § häkteslagen (2010:611) om möjligheten att i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten får tillämpas av Kriminalvården i de fall Statens institutionsstyrelse begär bistånd med transport eller förflyttning av intagna. Vid användande av tvångsmedel mot barn ska särskild försiktighet iakttas. En paragraf av motsvarande innebörd fanns tidigare i 20 a § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Ingen ändring i tillämpningen är avsedd varför ledning kan hämtas från tidigare praxis.

Av paragrafens *andra stycke* följer att den dömda får tas i förvar, om det är nödvändigt för att en transport ska kunna genomföras. En

bestämmelse med motsvarande innehåll fanns tidigare i 20 c § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Tidigare praxis kan användas till ledning för tillämpningen. ^{Sid 541(1124)}

12 §

Den som begär hjälp enligt 10 § ska lämna Polismyndigheten eller Kriminalvården de uppgifter om den intagne som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

Paragrafen anger att Statens institutionsstyrelse ska lämna ut de uppgifter om den intagne som behövs för planeringen och genomförandet av en åtgärd enligt 9 § till den myndighet som ska bistå Statens institutionsstyrelse. Uppgiftsskyldigheten bryter den sekretess som annars skulle kunna gälla för uppgifterna. En paragraf av motsvarande innebörd fanns tidigare i 20 b § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Ändringar som skett är enbart redaktionella varför ledning vid tillämpningen kan hämtas från tidigare praxis.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

13 §

Om den intagne avtjänar fängelse för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, ska målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om följande:

1. vid vilket särskilt ungdomshem den dömda befinner sig,
2. när den dömda frigges,
3. om den dömda förflyttas,
4. om den dömda vistas utanför det särskilda ungdomshemmet, och
5. om den dömda rymmer.

Underrättelse om en planerad vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet behöver inte lämnas, när en underrättelse på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig. Detsamma gäller när en underrättelse på goda grunder kan antas allvarligt äventyra den dömdes egen säkerhet.

Underrättelse till målsägande om frigivning ska lämnas i lämplig tid före frigivningen. I andra fall ska underrättelsen lämnas så tidigt som möjligt. Underrättelsen ska utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Underrättelsen ska innehålla information om de regler som gäller för meddelande av kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.

Paragrafen anger förutsättningarna för när målsäganden ska tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om var den intagne befinner sig. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

En paragraf av motsvarande innebörd fanns tidigare i 21 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Ändringar som skett är enbart redaktionella varför ledning vid tillämpningen kan hämtas från tidigare praxis.

4 kap. Villkorlig frigivning

1 §

När en intagen under arton år frigives villkorligt ska han eller hon ställas under övervakning.

Paragrafen anger att en intagen som avtjänar fängelse enligt denna lag ska ställas under övervakning när han eller hon blir villkorligt frigiven. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.4.

Paragrafen innebär ett avsteg från det som gäller enligt 26 kap. 12 § första stycket brottsbalken där det anges att den som är villkorligt frigiven ska ställas under övervakning om det behövs för att minska risken att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. För den som avtjänar fängelse enligt denna lag ska ingen behovsprövning göras utan han eller hon ska alltid ställas under övervakning vid villkorlig frigivning.

Övervakarens roll överensstämmer i många avseenden med den som koordinatören har. I båda rollerna ingår att ge stöd och hjälp till den dömda, men även att kontrollera att verkställighetsplanen följs. Det finns inget hinder mot att en och samma person utses till koordinator och förordnas som övervakare för ett barn om det bedöms lämpligt med hänsyn till barnet och hans eller hennes situation. I ett fall då det bedöms finnas ett stort behov av att kontrollera barnet, t.ex. genom elektronisk övervakning och drog- och nykterhetskontroller, kan det i vissa fall vara lämpligare att rollerna att vara koordinator och övervakare hålls isär. I ett annat fall, då man bedömer att barnet mer har behov av stöd i form av t.ex. motiverande samtal, hjälp med att komma i tid till avtalade möten och liknande åtgärder, kan koordinator och övervakaren vara en och samma person. Bedömningen får göras från fall till fall.

fall och utfallet blir beroende av vad som bedöms som det bästa för barnet utifrån behovet i det enskilda fallet. Sid 543(1124)

2 §

Om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning får den skjutas upp enligt vad som framgår av 26 kap. 7 § brottsbalken. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömda under verkställigheten på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Beslut om att skjuta upp den villkorliga frigivningen fattas av Statens institutionsstyrelse i de fall den dömda avtjänar fängelsestraffet vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen anger att villkorlig frigivning får skjutas upp om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning och vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om villkorlig frigivning ska skjutas upp. Av paragrafen framgår även att Statens institutionsstyrelse fattar beslut om uppskjuten villkorlig frigivning beträffande den som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.4.

Paragrafens *första stycke* innebär avsteg i tre avseenden från det som enligt 26 kap. 6 a § brottsbalken gäller för vuxna intagna. För det första ska bestämmelsen för barn vara fakultativ på så vis att Kriminalvården får besluta om uppskjuten villkorlig frigivning om kraven i bestämmelsen i övrigt är uppfyllda. För vuxna intagna ska villkorlig frigivning skjutas upp om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning.

För det andra ska det krävas synnerliga skäl för att villkorlig frigivning ska skjutas upp. Det innebär att tillämpningen ska vara mer restriktiv än vad som är fallet för vuxna intagna.

För det tredje ska det vid bedömningen av om synnerliga skäl mot villkorlig frigivning föreligger endast beaktas om den intagne på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Överträdelser av de regler som gäller för verkställigheten ska inte leda till uppskjuten villkorlig frigivning, om inte överträdelserna är särskilt allvarliga eller upprepas vid flera tillfällen. Det kan t.ex. vara fråga om att den intagne vid upprepade tillfällen väsentligt har brutit mot Kriminalvårdens föreskrifter eller mot villkor i den verkställighetsplan som har upprättats för den enskilde.

Av *andra stycket* följer att det är Statens institutionsstyrelse^{Sid 544(1124)} som besluta i frågor om att skjuta upp den villkorliga frigivningen för intagna i särskilda ungdomshem.

Bestämmelsen innebär att villkorlig frigivning endast i undantagsfall ska skjutas upp när det gäller intagna under 18 år. Om villkorlig frigivning skjuts upp ska 26 kap. 7 § brottsbalken tillämpas.

5 kap. Övriga bestämmelser

1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om verkställighet som sker enligt denna lag.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller de myndigheter som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om verkställigheten. Bestämmelsen innebär att regeringen kan bemyndiga både Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse att meddela föreskrifter om verkställigheten av fängelse. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.5.

En konsekvens av bemyndigandet och att det finns särskilda bestämmelser om villkorlig frigivning för barn i denna lag är att Kriminalvården kommer kunna få föreskriftsrätt för bestämmelser som har sin grund i brottsbalken.

2 §

Beslut enligt denna lag fattas av Kriminalvården om inte annat följer av 3 §.

Paragrafen reglerar Kriminalvårdens beslutanderätt enligt denna lag. Bestämmelsen innebär att Kriminalvården fattar beslut i alla frågor som rör barn som avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.5.

3 §

Sid 545(1124)

Beslut enligt denna lag fattas av Statens institutionsstyrelse om verkställigheten sker vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen, som i princip motsvarar tidigare gällande 22 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, reglerar den beslutanderätt som Statens institutionsstyrelse har i frågor som rör en intagen som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem samt vad som gäller vid överklagande av sådana beslut. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.5.

Av *första stycket* framgår att Statens institutionsstyrelse fattar beslut i frågor som rör barn som döms till fängelse, men som efter särskilt beslut av domstol enligt 32 kap. 5 § brottsbalken ska avtjäna straffet vid ett särskilt ungdomshem. Av paragrafen följer även att beslut som Statens institutionsstyrelse fattar gäller omedelbart om inte något annat beslutas. Av 4 kap. 2 § framgår att Statens institutionsstyrelse beslutar om att skjuta upp villkorlig frigivning i vissa fall.

4 §

Besluten i 2 och 3 §§ gäller omedelbart, om inte något annat beslutas.

Besluten i första stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol inom vars domkrets den institution är belägen som den intagne var inskriven vid när det beslut som överklagas fattades.

Det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen, som i princip motsvarar det som tidigare gällde enligt 22 och 23 §§ lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, reglerar vad som gäller vid överklagande av beslut som fattas enligt denna lag. Genom paragrafen kommer en delvis annan besvärsmätt att följa för beslut som fattas enligt denna lag jämfört med det som gäller enligt 13 och 14 kap. fängelselagen (2010:610). Övervägandena finns i avsnitt 11.2.5.

Av *första stycket* följer att beslut som fattas enligt denna lag gäller omedelbart om inte något annat beslutas. Paragrafen innebär att beslut i regel kan verkställas även om beslutet har överklagats.

Av *andra stycket* följer att beslut som fattas med stöd av denna lag kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Paragrafen reglerar möjligheten att överklaga de beslut som fattas med stöd av denna lag. Den

dömde har rätt att överklaga alla beslut av inskränkande karaktär. Uttryckssättet i särskilda fall har använts i syfte att markera att allmänna ordningsregler inom det särskilda ungdomshemmet inte får överklagas. I likhet med vad som gäller när Kriminalvården fullgör de skyldigheter som åligger myndigheten enligt fängelselagen förutsätter sådana skyldigheter inga formella beslut av myndigheterna. Ledning i fråga om vilka frågor som kräver formella beslut som kan överklagas kan sökas i den praxis som gäller för beslut av Kriminalvården enligt fängelselagen. Den förvaltningsrätt inom vars domkrets den institution är belägen som den intagne är placerad på är behörig att pröva överklagningsbara beslut som fattas enligt denna lag.

Av *tredje stycket* följer att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

5 §

Statens institutionsstyrelse ska lämna de uppgifter som behövs till Kriminalvården om en intagen som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen innehåller en skyldighet för Statens institutionsstyrelse att lämna uppgifter till Kriminalvården om den som ska frigges villkorligt från ett särskilt ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.5.

Kriminalvården har i olika avseenden behov av upplysningar även om intagna som avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem, t.ex. när myndigheten ska meddela eller ändra ett strafftidsbeslut och i anslutning till villkorlig frigivning. Av 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Genom att det införs en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Statens institutionsstyrelse beträffande en intagen finns det inte något behov av en sekretessbrytande bestämmelse i det här avseendet.

Upplysningar som behövs för att meddela strafftidsbeslut är t.ex. dagen för strafftidens början och om avbrott skett i verkställigheten till följd av misskötsamhet eller att den intagne avvikit från ungdomshemmet under pågående verkställighet.

När en intagen blir villkorligt frigiven från ett särskilt ungdomshem ska Kriminalvården ta över ansvaret för den dömde. Statens institutionsstyrelse har då uppgifter om den intagne som Kriminalvården kan ha behov av för att t.ex. planera vilka villkor som ska ställas på den

dömde under övervakningen. Det kan t.ex. handla om vilka utbildnings- och behandlingsinsatser den intagne har deltagit i, hur den intagne har skött permissioner under verkställigheten och uppgifter om ytterligare insatser som Statens institutionsstyrelse anser att den intagne är i behov av. Sid 547⁽¹¹²⁴⁾

15.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

30 kap.

6 §

Har den tilltalade erkänt gärningen och bestäms brottspåföljden till annat än fängelse eller till fängelse i högst sex månader, får domen utfärdas i förenklad form. Dom, varigenom högre rätt fastställer lägre rätts dom, får också utfärdas i förenklad form

Förs i målet talan om enskilt anspråk i anledning av brott, gäller vad som sägs i första stycket första meningen endast om den tilltalade medger anspråket eller om rätten finner saken vara uppenbar.

Paragrafen anger förutsättningarna för att meddela dom i förenklad form. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

I paragrafens *första stycke* har sluten ungdomsvård tagits bort ur uppräkningslistan av påföljder i första meningen. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

51 kap.

25 §

Om endast den tilltalade har överklagat tingsrättens dom eller om åklagaren har överklagat domen till den tilltalades fördel får hovrätten inte döma till en påföljd som är att anse som svårare eller mer ingripande för den tilltalade än den som tingsrätten dömt till. Hovrätten får dock överlämna den tilltalade till särskild vård enligt 31 eller 32 kap. brottsbalken eller, om tingsrätten beslutat om sådan vård, döma till annan påföljd.

Första stycket gäller inte om

1. tingsrätten har förenat en villkorlig dom eller en skyddstillsyn med en föreskrift som förutsätter samtycke och den tilltalade inte längre samtycker till föreskriften,

2. tingsrätten har bestämt påföljden till skyddstillsyn och den tilltalade har misskött skyddstillsynen på ett sådant sätt att det finns förutsättningar enligt 28 kap. 8 § brottsbalken att undanröja den, eller
3. det kommer fram utredning som innebär att det enligt 58 kap. 3 § första stycket 3 finns förutsättningar för resning i fråga om påföljd.

Av paragrafen följer att hovrätten inte får meddela en påföljd som anses svårare eller mer ingripande om endast den tilltalade har överklagat tingsrättens dom eller om åklagaren har överklagat domen till den tilltalades fördel. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafens *andra stycke*, där det tidigare har angetts att sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken ska jämföras med fängelse, har tagits bort. Ändringen är föranledd av att påföljden slutet ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

15.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

30 kap.

5 §

För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl.

Av paragrafen följer de allmänna förutsättningarna för att döma en person under 18 år till fängelse. Övervägandena finns i avsnitt 10.7. Att fängelse ska väljas som påföljd påverkar också straffmätningen. Den tidigare reduktion av strafftiden som skedde vid slutet ungdomsvård aktualiseras inte när påföljden bestäms till fängelse.

Bestämmelsens andra mening, som tidigare har angett att rätten i första hand ska bestämma påföljden till slutet ungdomsvård i stället för fängelse när det funnits förutsättningar för fängelse, har tagits bort. Förändringen medför även att straffmätningen påverkas. Ändringen är föranledd av att påföljden slutet ungdomsvård har utmönstras ur påföljdssystemet.

32 kap.

Sid 549(1124)

5 §

Om någon har begått brott innan han eller hon fyllt arton år och finner rätten med tillämpning av 30 kap. att påföljden bör bestämmas till fängelse, får rätten, om det finns synnerliga skäl hänförliga till den tilltalades ålder eller andra personliga förhållanden, besluta att fängelsestraffet, fram till tidpunkten för villkorlig frigivning, ska verkställas vid ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Bestämmelser om verkställighet finns i fängelselagen för unga (2027:000).

Paragrafen reglerar förutsättningarna för rätten att besluta att den som döms till fängelse för brott som han eller hon har begått innan fyllda 18 år ska verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.

Av bestämmelsens *första stycke* följer att rätten i samband med att den bestämmer påföljden för en person under 18 år till fängelse kan besluta att fängelsestraffet fram till tidpunkten för villkorlig frigivning ska verkställas vid ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Statens institutionsstyrelse ansvarar för verkställigheten i de fall fängelse ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem.

För ett sådant beslut krävs det synnerliga skäl hänförliga till den tilltalades ålder eller andra personliga förhållanden, vilket innebär att bestämmelsen endast är avsedd att tillämpas restriktivt. Vid bedömningen av om ”synnerliga skäl” föreligger ska en helhetsbedömning göras av barnets personliga förhållanden. Det kan exempelvis vara så att den unges mognadsgrad inte överensstämmer med ungdomens verkliga ålder eller att den unge har en fysisk eller intellektuell funktionsnedsättning, en medicinsk och psykiatrisk diagnos eller något liknande förhållande som innebär att han eller hon kan vara särskilt utsatt i förhållande till andra intagna. Det kan också vara fråga om barn som har svårt att på egen hand klara enkla vardagsrutiner. Om barnet relativt nyligen har fyllt femton år och strafftiden är begränsad kan även dessa omständigheter beaktas. Om den sammantagna bedömningen leder till att barnets behov av stöd- och omsorgsinsatser kan mötas på ett mer ändamålsenligt sätt vid ett särskilt ungdomshem kan det beslutas att fängelsestraffet ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem. Det kan handla om barn som riskerar att fara illa av en placering bland andra dömda personer.

Om kraven på samhällsskydd är framträdande, t.ex. ^{Sid 550(1124)} för att den unge har kända kopplingar till kriminella nätverk, ska det inte beslutas om verkställighet vid ett särskilt ungdomshem. Inte heller om risken är hög för att den dömda kommer att avvika eller fritas.

Bestämmelsens *andra stycke* innehåller en upplysning om att fängelselagen för unga (2027:000) ska tillämpas vid verkställigheten på ungdomshemmet.

15.4 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

102 kap.

20 §

När den bidragsgrundande inkomsten och reduceringsinkomsten beräknas ska den handläggande myndigheten bortse från sådan förändring i utbetalning av aktivitetsersättning, sjukersättning, pensionsförmåner, äldreförsörjningsstöd och livränta som föranleds av att den försäkrade

- är häktad,
- är intagen i kriminalvårdsanstalt,
- är intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av *fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken*, eller
- på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan vistas i ett sådant familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende som avses i socialtjänstlagen (2001:453).

Paragrafen innehåller bestämmelser om när den handläggande myndigheten ska bortse från en sådan förändring i utbetalning av aktivitetsersättning, sjukersättning, pensionsförmåner, äldreförsörjningsstöd och livränta som föranleds av att den försäkrade är frihetsberövad. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

I bestämmelsens *första stycke*, tredje strecksatsen, har ändrats på så vis att det har lagts till att även frihetsberövande som sker genom att en person är intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är en följd av att sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

106 kap.

Sid 551(1124)

16 §

Sjukersättning och aktivitetsersättning lämnas inte för tid efter det att den försäkrade sextio dagar i följd varit frihetsberövad på grund av att han eller hon är

1. häktad eller intagen i anstalt, eller
2. intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av *fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken*.

Förmånerna lämnas dock åter från och med den trettonde dagen före frigivningen.

I paragrafen finns bestämmelser om sjukersättning och aktivitetsersättning. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Första stycket, punkten 2, har ändrats på så vis att så vis att det har lagts till att sjukersättning och aktivitetsersättning inte lämnas för tid då den försäkrade 60 dagar i följd har varit frihetsberövad på grund av att han eller hon har varit intagen i ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga för verkställighet av fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

15.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

18 §

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärder som endast avser måls beredande,
2. vid förhör med vitne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,
3. vid beslut som endast avser rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende, och
4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, får utföras av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

Sid 552(1124)

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevisssäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om en uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller någon annan skatteförfattning
3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 och 6 a §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 15 d § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet enligt 34 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 34 b § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt strafftidslagen (2018:1251), mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,
4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål om preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,
5. mål enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,
7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt, och
8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafens *fyärde* stycke, punkten 3, har ändrats på så vis att mål om vård vid en låsbar enhet, mål om vård i enskildhet och mål om avskildhet enligt 14–14 a och 17 §§ lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård har tagits bort från uppräkningslistan av sådana mål som kan avgöras i sak av en ensam lagfaren domare om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet och att lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård därmed har upphört att gälla.

15.6 Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Sid 553(1124)

7 §

Passansökan ska avslås, om

1. bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,

2. ansökan avser pass för barn under arton år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass,

3. sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,

4. sökanden är föremål för ett beslut om övervakningsåtgärder enligt 2 kap. 1 § lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

5. sökanden är föremål för en uppföljningsförklaring som avser en övervakningsåtgärd enligt 3 kap. 3 § 3–5 lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

6. sökanden är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet,

7. sökanden genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

8. sökanden avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och sökanden inte har villkorligt frigivits,

9. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, eller

10. sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma bestämmelser.

Paragrafen anger när en passansökan ska avslås. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 11.2.3.

I bestämmelsen har punkten 9, där det tidigare angavs att passansökan ska avslås om sökanden genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år, tagits bort. De efterföljande punkterna har numrerats om. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

12 §

Sid 554(1124)

Passmyndigheten ska återkalla ett gällande pass, om

1. passinnehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap,

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. en passinnehavare, som är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

5. passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigetts,

6. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

7. det fanns hinder mot att bevilja passansökan enligt 7 § vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

8. någon annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet, eller

9. passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag.

Ett särskilt pass ska dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns.

Vad som sägs i första stycket 2 ska inte gälla i det fall pass har utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

Vad som sägs i första stycket 10 ska inte gälla i det fall pass har utfärdats enligt 7 a § andra stycket eller 11 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när passmyndigheten ska återkalla ett gällande pass. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 11.2.3.

I paragrafens *första stycke* har punkten 6, där det tidigare angavs att passmyndigheten ska återkalla ett pass för den som genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år, har tagits bort. De efterföljande punkterna har numrerats om. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljds-systemet.

19 §

Sid 555(1124)

Passtillstånd fordras för den som

1. avtjänar fängelsestraff och inte är villkorligt frigiven, eller
2. står under övervakning efter dom på skyddstillsyn eller efter villkorlig frigivning från fängelse.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när passtillstånd behövs för den som är dömd till vissa påföljder. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 11.2.3.

Bestämmelsen har ändrats på så vis att sluten ungdomsvård inte längre räknas upp i punkten 1 som en sådan påföljd som innebär att det fordras passtillstånd för den som avtjänar en sådan påföljd. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

21 §

En fråga om passtillstånd för den som avtjänar fängelsestraff enligt 19 § 1 eller står under övervakning enligt 19 § 2 prövas av Kriminalvården. Myndigheten får hänskjuta ärendet till övervakningsnämnd för avgörande. Ärendet *ska* alltid hänskjutas, om Kriminalvården finner att tillstånd inte bör meddelas. Ärenden som gäller den som avtjänar fängelsestraff *ska* hänskjutas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde den kriminalvårdsanstalt där den intagne är inskriven är belägen. Ärenden som gäller den som står under övervakning *ska* hänskjutas till den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde det frivårdskontor där den övervakade är inskriven är beläget.

Passtillstånd *ska* vägras, om det skäligen kan antas att den dömda skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med en utlandsresa, att han eller hon genom att resa utomlands skulle söka undandra sig fortsatt verkställighet av den ådömda påföljden eller att resan annars skulle motverka hans eller hennes anpassning i samhället.

Paragrafen anger vilken myndighet som ska pröva en fråga om passtillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 11.2.3.

Paragrafens *första stycke* ändras så att det inte längre följer av bestämmelsen att en fråga om passtillstånd för den som genomgår slutan ungdomsvård enligt 19 § 1 prövas av Statens institutionsstyrelse. Kriminalvården ska alltså pröva samtliga frågor om passtillstånd när det gäller personer som dömts till fängelse på grund av brott som begåtts före 18 års ålder. För personer som verkställer fängelse i ett hem som

avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ^{Sid 556(1124)} ska Kriminalvården samråda med SiS i fråga om passtillstånd. Bara i undantagsfall kan samråd undvaras. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

24 §

Om en passinnehavare avtjänar fängelsestraff som anges i 19 § 1, eller står under övervakning enligt 19 § 2 och skulle passtillstånd ha vägrats enligt 21 § andra stycket, kan övervakningsnämnden besluta att framställning *ska* göras hos passmyndigheten om att passet *ska* återkallas.

Om en passinnehavare bereds vård som anges i 20 § och om det med hänsyn till ändamålet med vården är olämpligt att han eller hon har pass, kan Socialstyrelsen besluta att en framställning *ska* göras hos passmyndigheten om att passet *ska* återkallas.

Av paragrafen följer vilken myndighet som kan göra en framställning om att passet ska återkallas för en passinnehavare som avtjänar fängelse. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 11.2.3.

Paragrafens *första stycke* ändras så att det inte längre följer att Statens institutionsstyrelse kan göra en framställning om att passet ska återkallas för den som genomgår slutna ungdomsvård. Kriminalvården ska alltså göra framställan till passmyndigheten om återkallelse av pass när det gäller personer som dömts till fängelse på grund av brott som begåtts före 18 års ålder. För personer som har dömts med tillämpning av bestämmelsen i 32 kap. 5 § andra stycket brottsbalken ska Kriminalvården samråda med SiS i fråga om en framställan ska göras. Bara i undantagsfall kan samråd undvaras. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

26 §

Om en passmyndighet får kännedom om att ett pass har utfärdats i strid mot bestämmelserna om passtillstånd, *ska* den omedelbart anmäla detta till *övervakningsnämnden*, om passinnehavaren fortfarande avtjänar fängelsestraff, står under övervakning eller bereds sjukvård som avses i nämnda paragraf.

Paragrafen anger i vilka fall en passmyndighet som får kännedom om att ett pass har utfärdats i strid mot bestämmelserna om passtillstånd ska anmäla detta till övervakningsnämnden. Övervägandena finns i avsnitt 10.7. ^{Sid 557(1124)}

Paragrafen har ändrats på så vis att det inte längre framgår att en passmyndighet som får kännedom om att ett pass har utfärdats i strid mot bestämmelserna om passtillstånd ska anmäla det till Statens institutionsstyrelse om personen genomgår sluten ungdomsvård. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

15.7 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

29 a §

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får överlämna till Kriminalvården att transportera någon som är berövad friheten. Vid en sådan transport tillämpas följande bestämmelser i häkteslagen (2010:611):

- 4 kap. 4 § om kroppsvsitation,
- 4 kap. 10 § första stycket om användning av fängsel, och
- 8 kap. 2 a § om möjligheten att i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten

Om det behövs för planeringen och genomförandet av transporten, ska Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, utan hinder av sekretess, lämna Kriminalvården de uppgifter som avses i 45 b § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, 43 b § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, 47 b § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, 27 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, 3 kap. 12 § fängelselagen för unga (2027:000) eller 10 kap. 19 c § utlänningslagen (2005:716).

Av paragrafen följer att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får överlämna till Kriminalvården att transportera någon som är frihetsberövad samt förutsättningarna för en sådan transport. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 11.2.3.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats så att den tidigare hänvisningen till 20 b § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård har ersatts av en hänvisning till 3 kap. 12 § fängelselagen för unga (2027:000). Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

15.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Sid 558(4124)

3 §

Vård *ska* också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

I paragrafen anges i vilka fall tvångsvård ska beredas en ung person som utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.4.

Ändringen innebär att paragrafens *andra stycke* har tagits bort. I det stycket angavs tidigare att vård ska beslutas om den som dömts till sluten ungdomsvård vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatt vård för att inte löpa risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Bestämmelsen innebar att kravet på att aktualiteten i den unges riskfyllda beteende tonats ned i förhållande till bestämmelsens första stycke. I och med att barn och unga som döms till fängelse kommer att bli föremål för sådana utslusningsåtgärder som följer av fängelselagen samt under villkorlig frigivning kommer att ställas under övervakning förefaller blir behovet av tvångsvård i direkt anslutning till att verkställigheten upphör mindre. Paragrafens andra stycke har därför tagits bort och socialnämnden får, vid behov, ansöka om vård för den unge enligt ordinarie reglering. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

22 §

Om det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § kommer att behöva beredas vård enligt denna lag om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare, får socialnämnden besluta

1. att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett, eller

2. att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. När ett sådant beslut meddelas, ska en särskild behandlingsplan finnas.

Bestämmelserna i 13 § andra stycket, 13 a § första stycket samt 21 § första stycket första meningen och andra och fjärde styckena gäller i tillämpliga delar också i fråga om beslut enligt första stycket. Prövning enligt 13 § andra

stycket av om ett sådant beslut ska upphöra att gälla ska ske första gången inom sex månader från dagen för nämndens beslut. ^{Sid 559(1124)}

Första stycket är också tillämpligt om den som är under 20 år och som dömts till *fängelse* vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatta insatser för att hindra ett sådant beteende som avses i första stycket.

I paragrafen finns bestämmelser om förebyggande insatser, s.k. mellantvång, som socialnämnden kan besluta om för den som är under 20 år. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.4.

Paragrafens *fjärde stycke* har justerats med anledning av att sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet. I bestämmelsen har sluten ungdomsvård ändrats till fängelse. Ändringen är inte avsedd att ändra bestämmelsens tillämpning.

15.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

1 §

Föreskrifter om psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande och annat tvång i andra fall än som avses i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (rättspsykiatrisk vård) ges i denna lag.

Lagen gäller den som

1. efter beslut av domstol *ska* ges rättspsykiatrisk vård,
2. är anhållen, häktad eller intagen på en enhet för rättspsykiatrisk undersökning,
3. är intagen i eller *ska* förpassas till kriminalvårdsanstalt eller
4. är intagen i eller *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken*.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 10.8.

Ändringen innebär att paragrafens *andra stycke*, fjärde punkten har ändrats på så vis att det i stället för sluten ungdomsvård anges att föreskrifter om rättspsykiatrisk vård gäller den som är intagen eller ska förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet och att en ung person efter rättens beslut kan verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

5 §

Sid 560(1124)

Beslut om intagning för rättspsykiatrisk vård enligt 4 § första stycket fattas av en chefsöverläkare vid en sjukvårdsinrättning eller enhet som avses i 6 §. För ett sådant beslut krävs att ett vårdintyg har utfärdats av någon annan läkare. Beträffande vårdintyg, undersökning för vårdintyg samt fastspänning, avskiljande och behandling gäller därvid bestämmelserna i 4 §, 5 §, 6 a § och 6 b § första stycket andra meningen lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård i tillämpliga delar.

En fråga om intagning för rättspsykiatrisk vård enligt 4 § första stycket *ska* avgöras skyndsamt efter undersökning av patienten.

Om rätten har fattat beslut om rättspsykiatrisk undersökning och den misstänkte har tagits in på undersökningsenheten, krävs inte något vårdintyg för beslut om rättspsykiatrisk vård. Detsamma gäller den som är anhållen, häktad, intagen i eller *ska* förpassas till kriminalvårdsanstalt eller som är intagen i eller *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken och som förts till en sådan sjukvårdsinrättning som avses i 6 § första stycket för frivillig psykiatrisk vård.

Föreskrifterna i paragrafen reglerar förfarandet vid intagning för rättspsykiatrisk vård i andra fall än då vården utgör en brottspåföljd. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 10.8.

Ändringen innebär att paragrafens *tredje stycke* har ändrats på så vis att det i stället för sluten ungdomsvård anges att paragrafen gäller den som är intagen i eller *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet och att en ung person efter rättens beslut kan verkställa *fängelse* vid ett särskilt ungdomshem. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

8 §

Vid sluten rättspsykiatrisk vård enligt denna lag gäller, om inte annat anges i 8 a §, i tillämpliga delar bestämmelserna i 18–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

I fråga om den som är anhållen, häktad eller intagen i eller *ska* förpassas till kriminalvårdsanstalt får Kriminalvården i särskilda fall, om det behövs från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, att ta emot besök eller att stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation. I fråga om den som är intagen i eller *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken får Statens institutionsstyrelse fatta motsvarande beslut. Försändelser som avses i 3 kap. 6 § häk-

teslagen (2010:611) från den som är häktad eller anhållen, försändelser som avses i 7 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) från den som är intagen liksom brev som avses i 19 § andra stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska dock alltid vidarebefordras utan föregående granskning.

I fråga om den som ges rättspsykiatrisk vård efter beslut av domstol eller som är intagen i kriminalvårdsanstalt får regeringen i särskilda fall, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att denne under vistelsen på sjukvårdsinrättningen medverkar till terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666), besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, ta emot besök eller stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation.

I paragrafen regleras frågor om behandlingen av patienten. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 10.8.

Ändringen innebär att paragrafens *andra stycke* har ändrats på så vis att det i stället för sluten ungdomsvård anges att paragrafen gäller den som är intagen i eller ska förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet och att en ung person efter rättsens beslut kan verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

11 §

Den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken och som ges rättspsykiatrisk vård får ges tillstånd att under en viss del av vårdtiden vistas utanför sjukvårdsinrättningens område. Tillståndet får ges för ett visst tillfälle eller för vissa återkommande tillfällen. Tillstånd får ges endast under förutsättning att det står i överensstämmelse med vårdplanen.

Ett tillstånd enligt första stycket får förenas med sådana villkor som anges i 26 § tredje stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

Paragrafen innehåller bestämmelser om permission för en patient som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 10.8.

Ändringen innebär att paragrafens första stycke har ändrats på så vis att det i stället för sluten ungdomsvård anges att paragrafen gäller den som är intagen i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet och

att en ung person efter rättens beslut kan verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts. ^{Sid 562(1124)}

15 §

I fråga om den som ges rättspsykiatrisk vård enligt 4 § ska chefsöverläkaren genast besluta att vården ska upphöra när det inte längre finns förutsättningar för sådan vård. Chefsöverläkaren ska fortlöpande överväga frågan om den rättspsykiatriska vårdens upphörande.

Rättspsykiatrisk vård enligt första stycket ska upphöra senast

1. för den som är anhållen eller häktad, när beslutet om frihetsberövande upphört att gälla,

2. för den som är intagen med stöd av 10 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning, när han eller hon inte längre får hållas kvar på undersökningsenheten,

3. för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt, när frigivning sker,

4. för den som är intagen i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken, *när frigivning sker*.

Paragrafen anger när rättspsykiatrisk vård ska upphöra. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 10.8.

Ändringen innebär att paragrafens *andra stycke*, fjärde punkten, har ändrats på så vis att det i stället för sluten ungdomsvård anges att paragrafen gäller den som är intagen i ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet och att en ung person efter rättens beslut kan verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

29 §

Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är chefsöverläkaren skyldig att till *Kriminalvården* lämna ut uppgift om en patient som efter den rättspsykiatriska vårdens upphörande *ska* förpassas till häkte eller kriminalvårdsanstalt, om uppgiften behövs inom kriminalvården.

Motsvarande skyldighet att lämna uppgifter gäller för chefsöverläkaren i förhållande till Statens institutionsstyrelse beträffande den som efter den rättspsykiatriska vårdens upphörande *ska* förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på *fängelse* enligt 32 kap. 5 § brottsbalken.

Paragrafen anger i vilka fall chefsöverläkaren har uppgiftsskyldighet^{Sid 563(1124)} gentemot Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse beträffande en patient som har genomgått rättspsykiatrisk vård och ska återföras till ett häkte, en anstalt eller ett särskilt ungdomshem. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 10.8.

Ändringen innebär att paragrafens *andra stycke* har ändrats på så vis att det i stället för sluten ungdomsvård anges att paragrafen gäller den som ska förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet och att en ung person efter rättens beslut kan verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem. I övrigt har enbart redaktionella ändringar gjorts.

15.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

17 §

Utöver vad som följer av 16 § ska uppgifter om

1. fängelse- eller förvandlingsstraff för böter gallras tio år efter frigivningen,

2. fängelsestraff som ska anses helt verkställt genom tidigare frihetsberövande eller från vilket någon genom beslut om nåd helt har befriats gallras tio år efter domen eller beslutet,

3. fängelsestraff som har fallit bort enligt 35 kap. 8 eller 9 § brottsbalken eller förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt 18 eller 21 § bötesverkställighetslagen (1979:189) gallras fem år efter det att straffet föll bort,

4. skyddstillsyn eller villkorlig dom gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

5. ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsovervakning gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

6. överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras

a. tio år efter domen eller beslutet, eller

b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

7. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

8. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

9. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd gallras
- a. tio år efter domen eller beslutet, eller
 - b. fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,
10. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras
- a. tio år efter beslutet, eller
 - b. tre år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet,
11. beslut om kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder gallras tio år efter beslutet, och
12. beslut om tillträdesförbud gallras fem år efter beslutet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när uppgifter ska gallras ur belastningsregistret. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafen har ändrats på så vis att punkten 5, som tidigare angav att uppgifter om sluten ungdomsvård gallras tio år efter det att påföljden helt verkställts, har tagits bort. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet. Övriga ändringar är enbart redaktionella och innebär att efterföljande punkter har numrerats om.

15.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

4 §

Den som har avtjänat fängelsestraff, eller förvandlingsstraff för böter har rätt till ersättning, om det efter överklagande eller anlitande av särskilt rättsmedel meddelas frikännande dom eller döms ut en mindre ingripande påföljd eller om den dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs utan beslut om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter beslut av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har varit intagen för rättspsykiatrisk vård.

I paragrafen anges förutsättningarna för den som har avtjänat frihetsberövande påföljder har rätt till ersättning om det efter överklagande eller anlitande av särskilt rättsmedel meddelas frikännande dom eller döms ut en mindre ingripande påföljd eller om den dom som har legat till grund för verkställigheten undanröjs. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafen har ändrats på så vis att slutna ungdomsvård inte längre räknas upp som en sådan påföljd som ger rätt till ersättning. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet. ^{Sid 565(1124)}

15.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister

8 §

För varje person som har överlämnats till rättspsykiatrisk vård eller dömts till fängelse får uppgifter om vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård registreras.

Uppgifter enligt första stycket får avse

1. tidpunkt när vården har påbörjats, avbrutits och upphört,
2. på vilka sjukvårdsinrättningar personen har vårdats, samt
3. vilka diagnoser som har ställts i samband med utskrivning.

I paragrafen anges vilka uppgifter som får registreras beträffande en person som har överlämnats till rättspsykiatrisk vård eller dömts till fängelse. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafens *första stycke* har ändrats på så vis att slutna ungdomsvård inte längre räknas upp som en påföljd där uppgifter om vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård får registreras. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

10 §

Socialstyrelsen, Kriminalvården respektive Statens institutionsstyrelse ska lämna uppgifter enligt 6 §, 8 § och 9 § till det rättspsykiatriska forskningsregistret.

I paragrafen anges vilka myndigheter som har skyldighet att lämna uppgifter till det rättspsykiatriska forskningsregistret. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafen har ändrats på så vis att 9 a § inte längre räknas upp bland de bestämmelser som innebär skyldighet att lämna uppgifter. Ändringen är föranledd av att 9 a § har upphört att gälla till följd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstras ur påföljdssystemet.

15.13 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

(Sid 566 (1124))

5 kap.

1 §

Socialnämnden ska

1. verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden,
2. i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga,
3. bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa,
4. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel,
5. aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar bland barn och unga,
6. tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem,
7. med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling,
8. i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet,
9. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts, och
10. i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet *har upphört eller sedan verkställighet av fängelse enligt fängelselagen (2010:610) och fängelselagen för unga (2027:000) har upphört.*

Paragrafen innehåller det legala syftet med alla de omsorger som den offentliga barnavården enligt socialtjänstlagen omfattar. Övervägandena finns i avsnitt 10.7 och 11.2.3.

Paragrafen har ändrats på så vis att det i punkten 10 anges att Socialnämnden i sin omsorg om barn och unga ska tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan verkställighet av fängelse i stället för slutna ungdomsvård har upphört. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.

15.14 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) Sid 567(1124)

23 kap.

6 a §

Sekretessen enligt 2 § första stycket, i fråga om specialpedagogisk insats, eller 2 § andra stycket hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan för den som ska avtjäna fängelse enligt fängelselagen för unga (2027:000) eller ungdomsövervakning enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sådan sekretess som avses i första stycket hindrar inte heller att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av en verkställighetsplan efter dom på fängelse eller ungdomsövervakning.

Sekretess enligt första och andra stycket hindrar inte att motsvarande uppgifter lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör uppgiftslämnande i vissa fall utan hinder av den sekretess som gäller delar av utbildningsväsendet. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

I paragrafens *första stycke* har det lagts till att en uppgift kan lämnas till Kriminalvården utan hinder av sekretess i 23 kap. 2 § (sekretess för utbildningsverksamhet), om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan för den som ska avtjäna fängelse enligt fängelselagen för unga (2027:000) och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt. På samma sätt som när en verkställighetsplan vid ungdomsövervakning ska upprättas omfattar den sekretessbrytande bestämmelsen i förhållande till 23 kap. 2 § första stycket endast uppgifter om specialpedagogiska insatser. Beträffande 23 kap. 2 § andra stycket omfattar den sekretessbrytande bestämmelsen alla de uppgifter som anges i den bestämmelsen. Beträffande de uppgifter som behövs för att upprätta en verkställighetsplan är det ofta fråga om samma överväganden som när en verkställighetsplan för ungdomsövervakning ska upprättas. Ledning kan sökas i den praxis som har utvecklats för informationsutbytet vid ungdomsövervakning.

I *andra stycket* har det lagts till att sekretessen som avses i första stycket inte hindrar att uppgifter om något som omfattas av en verkställighetsplan för den som har dömts till fängelse lämnas till Kriminalvården. På samma sätt som vid ungdomsövervakning syftar bestämmelsen till att Kriminalvården ska kunna utbyta information med t.ex. barnets skola för att kontrollera att verkställighetsplanen följs.

I paragrafen har ett nytt *tredje stycke* lagts till. Av det stycket följer att sekretess enligt första och andra stycket inte hindrar att motsvarande uppgifter lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

26 kap.

7 §

Sekretessen enligt 1 § gäller inte

1. beslut om omhändertagande av en enskild,
2. beslut om vård utan samtycke,
3. beslut i ärende om klagomål mot kommunal hälso- och sjukvård eller dess personal, eller
4. beslut i ärende enligt 8 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659).

Sekretessen enligt 1 och 4 §§ gäller inte beslut i fråga om omhändertagande eller återlämnande av personakt.

Paragrafen innehåller undantag från socialtjänstsekretessen. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafen har ändrats så att det som tidigare angavs i punkten 3, att sekretessen enligt 26 kap. 1 § inte gäller beslut om sluten ungdomsvård, har tagits bort och de efterföljande punkterna har numrerats om. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

26 kap.

9 b §

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan för den som ska avtjänas fängelse enligt fängelselagen för unga (2027:000) eller ungdomsövervakning enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att

förebygga att den dömd återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt. Sid 569(1124)

Sådan sekretess som avses i första stycket hindrar inte heller att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av en verkställighetsplan efter dom på fängelse eller ungdomsövervakning.

Sekretess enligt första och andra stycket hindrar inte att motsvarande uppgifter lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör uppgiftslämnande från socialtjänsten till Kriminalvården i vissa fall utan hinder av sekretess. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Av första stycket följer att en uppgift kan lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till Kriminalvården utan hinder av sekretess enligt 1 § (socialtjänstsekretess), om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan för den som avtjänar fängelse enligt fängelselagen för unga (2027:000) och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömd återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Att uppgifterna behövs för att upprätta en verkställighetsplan och att uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömd återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt innebär att uppgifterna till sin natur ska vara sådana att de kan användas som underlag för att besluta om kommande insatser. Det kan handla om uppgifter beträffande insatser som socialtjänsten planerade att vidta innan den dömd blev frihetsberövad, t.ex. påverkansprogram eller placering i behandlings- eller familjehem. Det kan också vara fråga om uppgifter gällande den dömdes behov och stöd som kan läggas till grund för specifika insatser i verkställighetsplanen samt uppgifter om tidigare insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga som den unge eller hans eller hennes familj varit föremål för. För de uppgifter som lämnas till Kriminalvården gäller sekretess hos myndigheten enligt de förutsättningar som anges i 35 kap. 15 §.

I andra stycket har det lagts till en sekretessbrytande bestämmelse som syftar till att göra det möjligt för Kriminalvården att kontrollera att verkställighetsplanen följs. Bestämmelsen innebär att sådan sekretess som avses i första stycket inte heller hindrar att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften gäller något som omfattas av en verkställighetsplan för den som verkställer fängelse enligt fängelselagen för unga (2027:000). Den särskilda koordinatören eller en övervakare som

förordnas för den dömde ska bl.a. genom kontroll, stöd och hjälp verka för att verkställighetsplanen följs. För att möjliggöra en sådan kontroll kan det således med stöd av bestämmelsen lämnas uppgifter om sådant som omfattas av planen, t.ex. deltagande i programverksamhet eller missbruksbehandling.

I paragrafen har ett nytt *tredje stycke* lagts till. Av det stycket följer att sekretess enligt första och andra stycket inte hindrar att motsvarande uppgifter lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

26 kap.

15 §

Den tystnadsplikt som följer av 1 a, 5, 13 och 14 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 3, 4, 6 och 10 a §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om *verkställighet av fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken*.

Paragrafen reglerar tystnadsplikt för vissa verksamheter. Övervägandena finns i 10.7.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats endast på så vis att det i stället för ”beslut om slutna ungdomsvård” anges ”beslut om verkställighet av fängelse enligt 32 kap. 5 § brottsbalken”. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

35 kap.

10 b §

Sekretessen enligt 1 § första stycket 1 hindrar inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan enligt *fängelselagen för unga* (2027:000) eller lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömde återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sekretess hindrar inte heller att sådana uppgifter som avses i första stycket lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör uppgiftslämnande i vissa fall utan hinder av sekretess från Polismyndigheten till Kriminalvården. Övervägandena finns i avsnitt 11.3. Sid 571 (1124)

Av paragrafen följer att en uppgift kan lämnas från Polismyndigheten till Kriminalvården utan hinder av sekretess enligt 1 § första stycket 1 (förundersökningssekretess till skydd för enskild), om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan enligt fängelselagen för unga (2027:000) och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Att uppgifterna behövs för att upprätta en verkställighetsplan och att uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt innebär att uppgifterna till sin natur ska vara sådana att de kan användas som underlag för att besluta om kommande insatser. Det kan handla om uppgifter kring brottslighetens beskaffenhet, t.ex. om det finns en koppling mellan brottsligheten och den dömdes missbruk av alkohol eller narkotika. Utöver uppgifter om den brottslighet som ligger till grund för påföljden kan andra uppgifter om den unge vara av intresse vid utarbetandet av en verkställighetsplan. Det kan bl.a. gälla om han eller hon har kopplingar till kriminella nätverk eller till personer som missbrukar eller säljer narkotika. För de uppgifter som lämnas till Kriminalvården gäller sekretess hos myndigheten enligt de förutsättningar som anges i 35 kap. 15 §. Inom SiS verksamhet tillämpas socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1 § OSL.

I vissa fall kan uppgifter som Polismyndigheten har, och som kan vara av relevans för utformande av verkställighetsplanen, omfattas av förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 §. Det finns ingen särskild sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för Polismyndigheten att lämna ut uppgifter som omfattas av den sekretessen. Enligt general-klausulen i 10 kap. 27 § får dock en sekretessbelagd uppgift lämnas ut till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgifter lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Efter en intresseavvägning kan således även uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess i vissa fall lämnas ut till Kriminalvården som underlag för verkställighetsplanen.

I paragrafen har ett nytt *tredje stycke* lagts till. Av det stycket följer att sekretess enligt första och andra stycket inte hindrar att motsvar-

ande uppgifter lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd av-^{Sid 572(1124)} tjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

35 kap.

15 a §

Sekretessen enligt 15 § första stycket hindrar inte att uppgift om den vars dom på fängelse verkställs enligt fängelselagen för unga (2027:000) eller dom på ungdomsövervakning verkställs enligt lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning lämnas av Kriminalvården till en enskild eller till en annan myndighet, om det behövs för att genomföra en verkställighetsplan enligt den lagen.

Sekretess hindrar inte heller att sådana uppgifter som avses i första stycket lämnas till Statens institutionsstyrelse om en dömd avtjänar fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för Kriminalvården att i vissa fall lämna uppgift om den som verkställer fängelse enligt fängelselagen för unga (2027:000) och ungdomsövervakning till en enskild eller till en annan myndighet. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Den verksamhet som Kriminalvården bedriver som ansvarig myndighet för verkställigheten av fängelse enligt fängelselagen (2027:000) för unga omfattas i vissa fall av sekretess enligt 15 §. I paragrafen föreskrivs att sådan sekretess inte hindrar att uppgift om den vars straff enligt verkställs fängelselagen för unga (2027:000) lämnas till en enskild eller till en annan myndighet om det behövs för att genomföra verkställighetsplanen. Bestämmelsen möjliggör således för Kriminalvården att lämna uppgifter till andra om det behövs för att kontrollera att verkställighetsplanen följs. Det kan gälla sådana delar av verkställighetsplanen som omfattas av sekretess eller andra omständigheter som inte framgår av planen och som är nödvändiga att lämna ut för att kunna diskutera verkställigheten med någon aktör som berörs av den. Behovet av att lämna ut uppgifter till andra aktörer bör främst gälla under den senare delen av verkställigheten när straffet till viss del verkställs utanför anstalt. Under hela verkställigheten kan det dock finnas behov av att löpande utbyta information med den särskilda handläggare hos socialtjänsten som är utsedd för den unge.

35 kap.

Sid 573(1124)

20 §

Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till

1. verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild,
2. ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård eller om vård av missbrukare utan samtycke inom socialtjänsten,
3. ärende om handräckning enligt lagstiftningen om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten eller enligt *fängelselagen för unga* (2027:000).
4. ärende som avses i 21 kap. föräldrabalken, eller
5. verksamhet som innefattar handräckning enligt smittskyddslagstiftningen eller annat bistånd åt smittskyddsläkare.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppgifter som Polismyndigheten har i verksamhet som ligger vid sidan av den rent brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Paragrafen har ändrats på så vis att det i *första stycket*, punkten 3, inte längre anges att sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om ärende enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. I stället anges att sekretess gäller vid verkställighet enligt *fängelselagen för unga* (2027:000). Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

15.15 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

1 kap.**1 §**

Denna lag innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. Bestämmelserna avser

- placering (2 kap.),
- sysselsättning och ersättning (3 kap.),
- fritid (4 kap.),
- personliga tillhörigheter (5 kap.),

- vistelse i gemensamhet och avskildhet (6 kap.),
- besök och andra kontakter (7 kap.),
- särskilda kontroll- och tvångsåtgärder (8 kap.),
- hälso- och sjukvård (9 kap.),
- permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (10 kap.),
- särskilda utslussningsåtgärder (11 kap.),
- varning och uppskjuten villkorlig frigivning (12 kap.), samt
- beslut och överklagande m.m. (13–15 kap.).

Sid 574(1124)

När denna lag tillämpas för den som inte har fyllt arton år ska den intagnes ålder särskilt beaktas. Särskilda bestämmelser om verkställighet av fängelse för den som inte har fyllt arton år finns i fängelselagen för unga (2027:000).

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde och en upplysning om att särskilda bestämmelser gäller för barn som avtjänar fängelse. Överväganden finns i 11.2.1.

I paragrafen har ett nytt *andra stycke* lagts till som upplyser om att särskilda bestämmelser gäller vid verkställighet av fängelse för den som inte har fyllt arton år. finns i fängelselagen för unga (2027:000). Av bestämmelsen följer även att den intagnes ålder särskilt ska beaktas vid lagens tillämpning. Vid alla beslut som rör enskilda barn eller en grupp av barn ska barnkonventionens reglering tillämpas, vilket bl.a. innebär att barnets bästa ska sättas i främsta rummet. Barnet ska ges rätt att komma till tals i frågor som rör honom eller henne. Det innebär att bl.a. barnet har rätt att vara delaktig verkställighetsplanen planeras och upprättas och när olika beslut som rör barnet fattas under verkställigheten. Bestämmelsen innebär också att barnet i så stor utsträckning som möjligt bör tillåtas ha kontakt med sina anhöriga. Om kontakter mellan ett intaget barn och hans eller hennes vårdnadshavare misstänks vara till skada för barnet kan t.ex. ett samtal avlyssnas i syfte att skydda barnet från en olämplig anhörig som t.ex. lider av psykisk ohälsa eller på annat sätt bemöter barnet på ett sätt som kan innebära att barnet kommer till skada. Samma sak gäller om ett besök eller samtal t.ex. kan misstänkas innebära risker för säkerheten för en enskild eller ett något annat angeläget intresse.

15.16 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Sid 575(1124)

24 kap.

10 a §

Under vistelse i kriminalvårdsanstalt ska skolpliktiga barn, som inte lämpligen kan fullgöra sin skolplikt på annat sätt, fullgöra den genom att delta i utbildning vid kriminalvårdsanstalten. För sådan utbildning ansvarar Kriminalvården.

Utbildningen ska motsvara den som erbjuds i grundskolan eller i förekommande fall anpassade grundskolan eller specialskolan. För sådan utbildning ska relevanta bestämmelser i skollagen tillämpas med de nödvändiga avvikelser som följer av att barnet vistas i en kriminalvårdsanstalt. Följande bestämmelser behöver dock inte tillämpas:

- bestämmelser om registerkontroll (2 kap. 31–33 §§), och*
- bestämmelser om lokaler och utrustning (2 kap. 35 §).*

Paragrafen reglerar skolpliktigas möjlighet att delta i utbildning vid kriminalvårdsanstalt. Utbildningen som erbjuds ska motsvara den som i grundskolan eller i förekommande fall anpassade grundskolan eller specialskolan. Övervägandena finns i 11.2.1.

Paragrafen är ny och motsvarar den reglering som enligt 24 kap. 8 § skollagen (2010:800) gäller för barn under vistelse vid sådana särskilda ungdomshem som anges i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Bestämmelsen har införts för att säkerställa att skolpliktiga barn som avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt får tillgång till utbildning på samma sätt som andra barn. Ledning för tillämpningen kan sökas i den bestämmelsen som gäller för de särskilda ungdomshemmen.

24 kap.

10 b §

Den som inte längre är skolpliktig och vistas i en kriminalvårdsanstalt, inte har fyllt arton år och som inte lämpligen kan fullgöra skolgång på annat sätt ska genom Kriminalvårdens försorg ges möjlighet att delta i utbildning som motsvarar sådan utbildning som erbjuds i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan.

För sådan utbildning ska relevanta bestämmelser i skollagen tillämpas med de nödvändiga avvikelser som följer av att den unge vistas i kriminalvårdsanstalt. Följande bestämmelser behöver dock inte tillämpas:

- bestämmelser om registerkontroll (2 kap. 31–33 §§), och § 576(1124)
- bestämmelser om lokaler och utrustning (2 kap. 35 §).

Paragrafen reglerar icke skolpliktigas möjlighet att delta i utbildning vid kriminalvårdsanstalt. Utbildningen som erbjuds ska motsvara den som i gymnasieskolan eller i förekommande fall anpassade gymnasieskolan. Övervägandena finns i 11.2.1.

Paragrafen är ny och motsvarar den reglering som enligt 24 kap. 9 § skollagen (2010:800) gäller för barn under vistelse vid sådana särskilda ungdomshem som anges i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Bestämmelsen har införts för att säkerställa att icke skolpliktiga barn som avtjänar fängelse i kriminalvårdsanstalt får tillgång till utbildning på samma sätt som andra barn. Ledning för tillämpningen kan sökas i den bestämmelsen som gäller för de särskilda ungdomshemmen.

15.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen

1 kap.

4 §

Med en svensk dom på frihetsberövande påföljd avses i denna lag en dom eller ett slutligt beslut

1. som har meddelats av en svensk domstol,
2. som avser fängelse *eller* överlämnande till rättspsykiatrisk vård, och
3. som har fått laga kraft.

Paragrafen anger vad som avses med en svensk dom på frihetsberövande påföljd eller slutligt beslut. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Paragrafen har ändrats på så vis att sluten ungdomsvård har tagits bort ur andra punkten. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

3 kap.

Sid 577(1124)

12 §

Om den frihetsberövande påföljden i den utländska domen behöver anpassas för att kunna verkställas i Sverige, ska Kriminalvården

1. besluta i fråga om påföljdens art eller längd, eller
2. överlämna åt Åklagarmyndigheten att göra en ansökan hos tingsrätten om att en ny påföljd ska bestämmas.

Beslut enligt första stycket 1 får meddelas endast om anpassningen av påföljden är av enklare slag.

En utländsk dom på frihetsberövande påföljd får, med hänsyn till dess art, endast anpassas till fängelse eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård.

En frihetsberövande påföljd som har anpassats enligt första stycket får inte bli strängare än den ursprungliga frihetsberövande påföljden.

Paragrafen anger vad Kriminalvården ska göra om den frihetsberövande påföljden i den utländska domen behöver anpassas för att kunna verkställas i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Paragrafen har ändrats på så vis att sluten ungdomsvård har tagits bort ur tredje stycket. Ändringen är föranledd av att påföljden slutet ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

3 kap.**13 §**

Beslut enligt 12 § första stycket 1 om påföljdens längd ska meddelas om påföljden är begränsad i tiden och ska verkställas i Sverige som fängelse och dess längd överstiger arton år.

Påföljdens längd ska i fall som avses i första stycket bestämmas till arton år.

Paragrafen anger i vilka fall beslut om påföljdens längd ska meddelas när verkställighet ska ske i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Paragrafen har ändrats på så vis att första stycket punkten 2 har tagits bort och andra stycket har ändrats till följd av att påföljden slutet ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

3 kap.

Sid 578(1124)

21 §

Verkställighet i Sverige ska ske enligt vad som gäller vid verkställighet av fängelse eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård, om inte annat följer av denna lag.

Verkställighet får ske även om påföljden är strängare än vad som enligt svensk lag hade kunnat följa på brottet eller brotten.

Paragrafen anger vad som gäller vid verkställighet i Sverige beträffande verkställighet av fängelse och rättspsykiatrisk vård. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Paragrafen har ändrats på så vis att sluten ungdomsvård har tagits bort ur första stycket till följd av att påföljden sluten ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

15.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande

2 §

Om någon har dömts till fängelse på viss tid och den dömde med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad i Sverige eller utomlands under en sammanhängande tid av minst 24 timmar, ska tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljden.

Tillgodoräknande ska dock inte ske om

1. tiden för frihetsberövandet redan tillgodoräknats den dömde, eller
2. den dömde samtidigt avtjänat sådan frihetsberövande påföljd i annat mål.

Villkor som uppställts vid överförande av verkställighet från en annan stat till Sverige ska gälla vid tillämpning av denna paragraf.

Paragrafen anger förutsättningarna för att tillgodoräknande av frihetsberövande vid dom på fängelse. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

I bestämmelsens första stycke har sluten ungdomsvård tagits bort bland uppräknningen av frihetsberövande påföljder som ska tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljd. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

3 §

Sid 579(1124)

Om någon döms till fängelse på viss tid och med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad på ett sätt som enligt 2 § ska tillgodoräknas som verkställighet av påföljd, får rätten besluta att påföljden ska anses helt verkställd genom frihetsberövandet. En förutsättning för ett sådant beslut är att den tid som den utdömda påföljden överstiger frihetsberövandet med är ringa.

Om någon döms till böter, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning och med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad på ett sätt som enligt 2 § ska tillgodoräknas som verkställighet av påföljd, får rätten besluta att påföljden ska anses helt eller delvis verkställd genom frihetsberövandet.

Paragrafen anger förutsättningarna för att tillgodoräknande av frihetsberövande vid dom på fängelse. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

I bestämmelsens första stycke har sluten ungdomsvård tagits bort bland uppräknningen av frihetsberövande påföljder som ska tillgodoräknas den dömd som verkställighet av påföljd. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

15.19 Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)

6 §

Om en dömd inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart ska han eller hon utan dröjsmål föreläggas att senast en viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt *eller det särskilda ungdomshem* där fängelsestraffet ska verkställas.

Om den dömd inte följer eller inte kan nås av ett föreläggande enligt första stycket eller om det finns risk för det, ska Polismyndigheten på begäran av Kriminalvården *eller Statens institutionsstyrelse* förpassa honom eller henne till ett häkte, en kriminalvårdsanstalt *eller till ett särskilt ungdomshem*.

Om det bedöms kunna ske utan risk för att den dömd undandrar sig verkställighet, får Polismyndigheten förelägga honom eller henne att inställa sig vid en kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem i stället för att förpassa honom eller henne dit.

Paragrafen reglerar förordnande om inställelse att avtjäna fängelse för den som inte är frihetsberövad. Överväganden finns i avsnitt 10.8.

I paragrafens *första stycke* har lagts till att föreläggandet för en dömd att inställa sig även kan omfatta ett särskilt ungdomshem för den som

enligt rättens beslut enligt 32 kap. 5 § brottsbalken ska avtjäna fängelsestraffet där. Sid 580(4124)

Ett tillägg i paragrafens *andra stycke* innebär att Polismyndigheten på begäran även av Statens institutionsstyrelse kan förpassa en dömd till ett särskilt ungdomshem och han eller hon inte följer ett föreläggande att inställa sig.

I *tredje stycket* har det lagts till att Polismyndigheten får förelägga den dömd att inställa sig, förutom vid en kriminalvårdsanstalt, även till ett särskilt ungdomshem i stället för att förpassa honom eller henne dit. Polismyndigheten får utfärda ett sådant föreläggande om det bedöms kunna ske utan risk för att den dömd undandrar sig verkställighet.

Ändringarna är föranledda av att barn och unga enligt 32 kap. 5 § brottsbalken i vissa fall kan avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

7 §

Kriminalvården får skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff

1. för domar eller beslut på fängelse i högst tre månader om syftet är att åstadkomma en jämnare beläggning i kriminalvårdsanstalterna,
2. i avvaktan på ett ställningstagande om överförande av verkställighet av en svensk dom eller ett svenskt beslut på fängelse till en annan stat, eller
3. i avvaktan på regeringens beslut i ett ärende om nåd.

I de fall som avses i första stycket 1 får verkställigheten skjutas upp under högst sex månader från den dag fängelsestraffet är verkställbart.

Om den som ska avtjäna fängelsestraff är under arton år får verkställigheten skjutas upp endast om det finns synnerliga skäl hänförliga till den unges person.

Paragrafen reglerar Kriminalvårdens förutsättningar för att skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.1.

Paragrafen har fått ett nytt *tredje stycke*. Av bestämmelsen följer att verkställigheten av ett fängelsestraff för ett barn endast får skjutas upp om det finns synnerliga skäl hänförliga till den unges person. Det kan t.ex. vara så att den unge lider av en allvarlig sjukdom som kräver omfattande behandling av hälso- och sjukvården samtidigt som den unge bedöms ha behov av stöd från anhöriga. Det kan också vara så att barnet har kort tid kvar på en utbildning som inte kan avslutas i en kriminalvårdsanstalt eller på ett särskilt ungdomshem. Bestämmelsen är

avsedd att tillämpas restriktivt få det så långt det är möjligt ska eftersträvas att barn och unga får en snabb reaktion på brottet. Sid 581(1124)

8 §

Om en dömd är häktad, omhändertagen enligt 26 kap. 22 §, 28 kap. 11 § brottsbalken eller 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller intagen i kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem för verkställighet i ett annat mål när fängelsestraffet är verkställbart, ska verkställigheten påbörjas omedelbart där han eller hon förvaras.

Om den dömd inte förvaras i kriminalvårdsanstalt eller i ett särskilt ungdomshem när verkställigheten enligt första stycket påbörjas och inte heller samtidigt är häktad eller omhändertagen enligt 26 kap. 22 §, 28 kap. 11 § brottsbalken eller enligt 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga i ett annat mål, ska han eller hon överföras till kriminalvårdsanstalt eller till ett särskilt ungdomshem för fortsatt verkställighet.

I paragrafen regleras att verkställigheten av ett fängelsestraff ska påbörjas omedelbart för den som är häktad eller omhändertagen när domen är verkställbar samt att den dömd ska överföras till en kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem om han eller hon inte förvaras vid en sådan institution när domen är verkställbar. Överväganden finns i avsnitt 11.2.1.

I paragrafens första stycke har lagts till att verkställigheten av ett fängelsestraff ska påbörjas omedelbart om den dömd är omhändertagen 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga när fängelsestraffet är verkställbart. En bestämmelse med motsvarande innehåll fanns tidigare i 9 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Ledning för tillämpningen kan sökas i den tidigare motsvarande bestämmelsen.

I andra stycket har det lagts till en dömd ska överföras till ett särskilt ungdomshem för fortsatt verkställighet om han eller hon inte är omhändertagen och straffet ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem.

Ändringarna är föranledda av att sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet, att barn och unga i stället ska dömas till fängelse om en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas och att de enligt 32 kap. 5 § brottsbalken i vissa fall kan avtjäna fängelse vid ett särskilt ungdomshem.

11 §

Sid 582(1124)

En dömd får förklara att han eller hon avstår från att överklaga eller fullfölja ett överklagande av en dom eller ett beslut i den del som avser fängelsestraff (nöjdförklaring).

En nöjdförklaring får lämnas inför Kriminalvården. Om en dömd inte är frihetsberövad får en nöjdförklaring också lämnas inför Polismyndigheten. *Om den dömda är intagen vid ett särskilt ungdomshem får en nöjdförklaring även tas emot av en tjänsteman vid ungdomshemmet som har förordnats att ta emot en sådan förklaring.*

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att avge nöjdförklaring. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Paragrafens *andra stycke* har utvidgats genom att det har lagts till att en nöjdförklaring även får tas emot av en tjänsteman vid ett särskilt ungdomshem som har förordnats att ta emot en sådan förklaring om den dömda är intagen vid ett sådant ungdomshem när domen meddelas. Tidigare gällde enligt 6 § andra stycket punkten 2 lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård att endast den som förestår vården vid ett särskilt ungdomshem fick ta emot en nöjdförklaring.

15.20 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

4 kap.

7 §

Personuppgifter som kan antas ha samband med sådan brottslig verksamhet som anges i 3 kap. 2 § första stycket 1 får, om de behandlas i ett ärende, inte behandlas längre än ett år efter det att ärendet avslutades.

Om personuppgifterna inte behandlas i ett ärende får de inte behandlas längre än tre år efter utgången av det kalenderår då registreringen avseende personen gjordes. Personuppgifter som kan antas ha samband med brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer får inte behandlas längre än fem år efter utgången av det kalenderår då registreringen gjordes. Om en ny registrering beträffande personens anknytning till brottslig verksamhet görs före utgången av de tidsfristerna, får de personuppgifter som redan finns om personen fortsätta att behandlas så länge någon av uppgifterna får behandlas.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket. Sid 583(1124)

Paragrafen reglerar hur länge Polismyndigheten får behandla personuppgifter som kan antas med sådan brottslig verksamhet anges i 3 kap. 2 § första stycket 1. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafens *tredje stycke* har ändrats på så vis att sluten ungdomsvård har tagits bort. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

4 kap.

8 §

Personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får inte behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då den senaste registreringen avseende personen gjordes.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

Paragrafen anger hur länge personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats på så vis att slutna ungdomsvård har tagits bort. Ändringen är föranledd av att påföljden slutna ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

15.21 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

4 kap.

8 §

Personuppgifter som kan antas ha samband med sådan brottslig verksamhet som anges i 3 kap. 2 § första stycket 1 får, om de behandlas i ett ärende, inte behandlas längre än ett år efter det att ärendet avslutades.

Om personuppgifterna inte behandlas i ett ärende får de inte behandlas längre än tre år efter utgången av det kalenderår då registreringen avseende personen gjordes. Personuppgifter som kan antas ha samband med brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer får inte behandlas längre än fem år efter utgången av det kalenderår då registreringen gjordes. Om en ny registrering beträffande personens anknytning till brottslig verksamhet görs före utgången av de tidsfristerna, får de uppgifter som redan finns om personen fortsätta att behandlas så länge någon av uppgifterna får behandlas.

Den tid då en misstänkt person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av de tidsfrister som anges i andra stycket.

Paragrafen reglerar hur länge Tullverket får behandla personuppgifter som kan antas med sådan brottslig verksamhet anges i 3 kap. 2 § första stycket 1. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafens *tredje stycke* har ändrats på så vis att sluten ungdomsvård har tagits bort. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

4 kap.

9 §

Personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får inte behandlas längre än tio år efter utgången av det kalenderår då den senaste registreringen avseende personen gjordes.

Den tid då en övervakad person avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska inte räknas med vid beräkningen av den tidsfrist som anges i första stycket.

Paragrafen anger hur länge personuppgifter som behandlas i samband med sådan övervakning som avses i 3 kap. 2 § första stycket 2 får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats på så vis att sluten ungdomsvård har tagits bort. Ändringen är föranledd av att påföljden sluten ungdomsvård har utmönstrats ur påföljdssystemet.

Särskilt yttrande av Tove Björnheden, chefsjurist och bitr. avdelningschef vid Barnombudsmannen

Jag anser till skillnad från utredningen att sluten ungdomsvård bör behållas som frihetsberövande påföljd för barn och unga. Jag anser inte att fängelse med Kriminalvården som huvudman i stället ska vara den frihetsberövande påföljden.

Om en ökad användning av fängelse för barn och unga av olika skäl ändå skulle bedömas vara nödvändigt anser jag att det, vid sidan av särskilda ungdomshem för sluten ungdomsvård, behöver finnas anstalter som är separerade från anstalter för vuxna och som är särskilt anpassade för barn och unga.

Fokus bör ligga på förebyggande åtgärder och på att utveckla verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen

Vi befinner oss i en mycket allvarlig situation där allt yngre personer begår allt allvarligare brott. Det är oroväckande av många skäl och det drabbar inte minst barn, som brottsoffer, förövare, anhöriga och samhällsmedborgare. Situationen behöver tas om hand och utvecklingen vändas. I första hand genom förebyggande insatser¹ men samhället behöver självklart också reagera när brott väl har begåtts.

Samhället reagerar också, på många olika sätt, inte minst genom en mängd straffskärpningar som påverkar straffmätningen även för unga lagöverträdare. Det är ännu svårt att bedöma de samlade konsekvenserna av dessa straffskärpningar.² Det är överlag stort fokus på

¹ Se t.ex. FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 24 (2019) – Children's rights in the child justice system (CRC/C/GC/24), p. 6 och 9–11; FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 20 (2016) – The implementation of the rights of the child during adolescence (CRC/C/GC/20), p. 88.

² Se kapitel 13 i betänkandet.

repressiva åtgärder för unga lagöverträdare och att ersätta slutna ungdomsvård med fängelse kan inte ses på annat sätt än som ytterligare ett steg i denna riktning. Jag anser inte att de ändringar som föreslås är nödvändiga. Utifrån ett barnrättsligt perspektiv kan jag inte heller se att ytterligare repressiva åtgärder är rätt väg att gå. Jag anser att fokus i stället bör ligga på förebyggande åtgärder och på att utveckla verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen.

Utvecklingen med längre strafftider kräver inte de ändringar som föreslås

Jag förutser, liksom utredningen, en utveckling där de strafftider som döms ut för barn och unga kommer att bli längre, och som en följd av detta, att åldersspannet på de barn och unga som avtjänar frihetsberövande påföljder kommer att bli mer utsträckt. Jag kan dock inte se att detta utgör tillräckliga skäl för de ändringar som föreslås. Det framgår inte annat av underlaget än att det kommer att röra sig om få personer som blir så gamla under verkställigheten att de inte hör hemma på särskilda ungdomshem, samtidigt som huvudförslaget innebär stora barnrättsliga risker. Vid ungdomshemmen finns redan i dag omhändertagna unga upp till 21 års ålder och det görs inte bara en differentiering utifrån om barnet eller den unge avtjänar slutna ungdomsvård eller är omhändertagen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) utan även en uppdelning efter ålder. Att straffrabatten för barn skulle kunna komma att ändras framöver anser jag inte bör tas med som en faktor i övervägandena eftersom den frågan inte är utredd ännu, inte har remitterats och framför allt inte har beslutats.³ Om en ökad användning av fängelse för barn och unga av olika skäl skulle bedömas vara nödvändigt anser jag att det, vid sidan av särskilda ungdomshem för slutna ungdomsvård, behöver finnas anstalter som är separerade från anstalter för vuxna och som är särskilt anpassade för barn och unga.

Om ett samhälle väljer att frihetsberöva barn och unga i hög utsträckning och under långa perioder behöver detta självklart åtföljas av en motsvarande anpassning av de förhållanden under vilka frihets-

³ Jfr kapitel 10 i betänkandet där en ändring av straffrabatten tas med som en faktor av betydelse i bedömningen.

berövandet sker.⁴ Barn skiljer sig från vuxna i sin fysiska och psykiska utveckling. Ungdomsåren är ett unikt definierande stadium i livet som kännetecknas av snabb utveckling av hjärnan, vilket påverkar risktagande, vissa typer av beslutsfattande och förmågan till impulskontroll. Detta utgör grundvalen för barns lägre straffrättsliga ansvar och för ett separat system där barn behandlas på ett annat sätt och mer individbaserat än vuxna. Barn tar också större skada av frihetsberövande.⁵ Alla institutioner där barn befinner sig behöver vara anpassade för barn och rätten till hälso- och sjukvård, utbildning, rekreation och fritidssysselsättning, privatliv, kontakt med anhöriga m.m. behöver tillgodoses.⁶

En ordning med villkorlig frigivning kan ifrågasättas av flera skäl

Jag anser liksom utredningen att en frihetsberövande påföljd för barn och unga bör innefatta en successiv övergång mellan verkställighet på institution och frihet, med stöd och kontroll.⁷ Det kan dock av flera skäl ifrågasättas om villkorlig frigivning är en bra ordning.

Med tanke på den höga andelen personer i gruppen som återfaller i brott kan fängelse med villkorlig frigivning antas leda till en repressionsökning och sammanlagt väsentligt längre institutionstider. Detta ska då ses tillsammans med de många straffskärpningar och andra repressiva åtgärder som redan är genomförda eller kommer att genomföras för den aktuella gruppen. I dag avkortas påföljdstiden för slutan ungdomsvård vid själva straffmätningen, eftersom det inte ska ske någon villkorlig frigivning. En ordning med fängelse skulle innebära att denna tid blir kvar. I linje med vad som beskrivs i Påföljdsutredningens betänkande SOU 2012:34 kan följande resonemang föras.⁸ På ett över-

⁴ FN:s konvention om barnets rättigheter artiklarna 37(c), 40.1 och 40.3. Se även t.ex. CRC/C/GC/24, p. 92 och 95; United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (The Havana Rules), antagna av generalförsamlingen genom resolution 45/113 den 14 december 1990 (A/RES/45/113), reglerna 28 och 31–32; United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules), antagna av generalförsamlingen den 29 november 1985 (A/RES/40/33), regel 26.

⁵ Se t.ex. CRC/C/GC/24, p. 2 och 22; CRC/C/GC/20, p. 9; A/RES/40/33, regel 19; Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, 10 april 2018 (A/HRC/38/36), p. 61–64. Se även kapitel 6 i betänkandet.

⁶ FN:s konvention om barnets rättigheter, t.ex. artiklarna 16, 28–29, 31 och 37(c). Se även CRC/C/GC/24, p. 14 och 94–95; A/RES/45/113; A/RES/40/33.

⁷ Se t.ex. A/RES/45/113, reglerna 79–80; A/RES/40/33, reglerna 28–29; United Nations Office on Drugs and Crime, Justice in Matters Involving Children in Conflict with the Law – Model Law on Juvenile Justice and Related Commentary, kapitel VII.

⁸ I SOU 2012:34 Nya Påföljder, band 3, del 3, s. 571 f. förs resonemang om repressionsökning och sammanlagt väsentligt längre institutionstider gällande villkorlig frigivning från slutan ungdomsvård.

gripande plan skulle varje ordning med villkorlig frigivning, där Visser-^{Sid 588(1124)}ligen tiden som frihetsberövad blir densamma som i dag men där en del av verkställigheten sker i frihet efter villkorlig frigivning, innebära en repressionsökning i förhållande till dagens system med slutna ungdomsvård. Även om den unge genom den villkorliga frigivningen inte avtjänar längre tid än i dag på institution så tillkommer pålagor och krav under prövotiden för den villkorliga frigivningen. Den som är villkorligt frigiven ska ställas under övervakning om det behövs för att minska risken att han eller hon begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället. För att uppnå huvudsyftet med villkorlig frigivning från fängelse för barn och unga torde övervakning och krav på deltagande i behandling och liknande, inklusive tvångs- och kontrollåtgärder, bli vanligt förekommande och verkställigheten skulle då komma att pågå med viss intensitet under hela prövotiden. I realiteten skulle påföljden fängelse för barn och unga därför bli betydligt mer ingripande än den nuvarande ordningen med slutna ungdomsvård. Den villkorligt medgivna friheten kan dessutom förverkas som reaktion för den som inte uppfyller villkoren. Med hänsyn till den höga återfallsfrekvensen för unga dömda till slutna ungdomsvård skulle det kunna leda till sammanlagt väsentligt längre institutionstider än i dag. Det är i sammanhanget viktigt att betona att det i FN:s konvention om barnets rättigheter och i flera andra FN-dokument tydliggörs att frihetsberövande av ett barn som har begått brott endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid.⁹

Det är dessutom högst osäkert om just villkorlig frigivning kommer att ha den effekt på återfall i brott för den aktuella gruppen som utredningen gör gällande. I betänkandet presenteras inte mycket underlag till stöd för den slutsatsen.

Hur den successiva övergången mellan frihetsberövande och frihet inklusive eftervården kan utvecklas vid slutna ungdomsvård för att bättre möta behoven hos målgruppen anser jag vidare inte har utretts i tillräcklig grad för att avfärdas som ett alternativ. Det är därvid relevant att notera att även tiden i slutet av frihetsberövandet är av vikt för den successiva övergången med stöd och kontroll och inte bara tiden efter frihetsberövandet.

⁹ FN:s konvention om barnets rättigheter artikel 37(b). Se även t.ex. CRC/C/GC/24, p. 85; A/RES/45/113, regel 2; A/RES/40/33, regel 19; A/HRC/38/36, p. 54 och 59.

Kraven på trygghet och säkerhet motiverar inte att Kriminalvården är huvudman

Sid 589(1124)

Jag ser liksom utredningen framför mig en utveckling där höga krav behöver ställas på säkerhet även på vissa institutioner för barn och unga, för att garantera de intagnas och personalens trygghet och säkerhet och skydda samhället från fritagningar och rymningar/avvikningar¹⁰. Det framgår dock inte av underlaget att Kriminalvården har bättre förutsättningar än Statens Institutionsstyrelse (SiS) att tillgodose detta behov. SiS har visserligen såsom utredningen skriver utmaningar med att tillgodose tryggheten och säkerheten vid de särskilda ungdomshemmen. Åtgärder har vidtagits med anledning av detta och ytterligare åtgärder behöver vidtas. SiS har bland annat efterfrågat ökade möjligheter att använda kontrollåtgärder och på andra sätt förbättra möjligheterna till ökad säkerhet vid vissa av de särskilda ungdomshemmen.¹¹ Men även Kriminalvården har utmaningar när det gäller trygghet och säkerhet och även i Kriminalvårdens verksamhet förekommer såväl våld och hot mot intagna och personal som fritagningar och avvikningar/-rymningar.¹² Vidare har antalet avvikningar från verkställighet av sluten ungdomsvård minskat kraftigt under senare år, och fritagningar är, liksom hos Kriminalvården, mycket ovanliga.¹³

Det framgår inte att förändringen för barn som är omhändertagna enligt LVU skulle bli stor

Det kan såsom utredningen skriver medföra fördelar för de barn och unga som är omhändertagna enligt LVU att de som avtjänar sluten ungdomsvård inte längre befinner sig på de särskilda ungdomshemmen. Men jag kan inte av underlaget se att förändringen skulle bli stor.

Verksamheten vid ungdomshemmen kommer att finnas kvar i en liknande form och med en liknande grupp av barn och unga även om sluten ungdomsvård tas bort. De höga kraven på säkerhet vid de aktuella särskilda ungdomshemmen gäller inte bara för verkställigheten av sluten ungdomsvård utan även för en stor del av verksamheten för barn och

¹⁰ Begreppen rymning och avvikning eller avvikelser synes användas lite olika av Kriminalvården och Statens Institutionsstyrelse. Se myndigheternas årsredovisningar för 2022.

¹¹ Se kapitel 12 i betänkandet.

¹² Kriminalvårdens årsredovisning 2022, kapitel 5.

¹³ Statens Institutionsstyrelses årsredovisning 2022, kapitel 3 och 7. Där framgår bl.a. att avvikningar från sluten ungdomsvård har minskat från 26 år 2020 till sex år 2021 och två år 2022.

unga som är omhändertagna enligt LVU. Ett stort antal av de barn och unga som är omhändertagna enligt LVU kräver i praktiken lika höga krav på säkerhet som de barn och unga som verkställer sluten ungdomsvård. Många gånger har ett barn eller en ung som har avtjänat sluten ungdomsvård varit omhändertaget enligt LVU såväl före som efter verkställigheten av påföljden. Och många av de barn och unga som är omhändertagna enligt LVU har ett stort våldskapital, har begått allvarliga brott och har kopplingar till kriminella nätverk. Detta kan illustreras av att det på SiS två ungdomshem med högsta säkerhetsklass finns åtta avdelningar för barn och unga som är placerade enligt LVU och fyra avdelningar för barn och unga som verkställer sluten ungdomsvård. Det är också så att flertalet incidenter som involverar våld från ett barn eller en ung liksom rymningar/avvikningar är kopplade till barn och unga som är omhändertagna enligt LVU och inte till barn och unga som avtjänar sluten ungdomsvård. Utöver detta kommer barn och unga som döms till påföljden ungdomsvård att finnas kvar vid ungdomshemmen även om sluten ungdomsvård tas bort.

Sedan är det en annan sak att det är en principiell skillnad mellan de båda grupperna och att SiS, liksom Kriminalvården, vid placeringen av barn och unga på olika institutioner och avdelningar självklart behöver iakta stor noggrannhet så att en placering inte är mer ingripande än nödvändigt och kan ske utifrån det enskilda barnets och övriga barns bästa.

Ett ökat fokus på straff för unga lagöverträdare är inte att eftersträva

Det skulle visserligen, såsom utredningen beskriver, göra systemet mer tydligt och renodlat om barn och unga som tvångsvårdas tas omhand av en myndighet med ett tydligt vårduppdrag medan barn och unga som döms för allvarliga brott tas om hand av en annan myndighet med det huvudsakliga uppdraget att verkställa straff. Det kan dock ifrågasättas om en ökad renodling är eftersträvansvärt när det gäller system för barn och unga som lagöverträdare, såväl utifrån internationella åtaganden¹⁴ som forskning när det gäller hjärnans utveckling och svensk rättstradition. Barn är, som har berörts ovan och som beskrivs i kapitel 6 i betänkandet, mer benägna att underskatta grader av risk, mer be-

¹⁴ Se t.ex. CRC/C/GC/20 p. 87–88; CRC/C/GC/24, p. 95 och 108; A/RES/45/113, regel 32; A/RES/40/33, regel 19; A/HRC/38/36 p. 61–64.

nägna att söka spänning och de har sämre förmåga till impulskontroll och sämre förmåga att bedöma de framtida konsekvenserna av sitt handlande. De emotionella förmågorna mognar först senare, inklusive förmågan att stå emot påtryckningar från andra. Barn tar också större skada av ett frihetsberövande. Detta utgör, såsom FN:s kommitté för barnets rättigheter beskriver, grundvalen för barns lägre straffrättsliga ansvar och för ett separat system där barn behandlas på ett annat sätt och mer individbaserat än vuxna.¹⁵

Det är också en sedan länge gällande princip i Sverige att barn och unga som har begått brott i första hand ska bli föremål för insatser inom socialtjänsten och att de så långt det är möjligt bör hållas utanför kriminalvården i allmänhet och fängelserna i synnerhet. Fängelse har ansetts vara en olämplig miljö för unga och SiS har ansetts ha bättre förutsättningar än Kriminalvården att tillgodose de särskilda krav som bör gälla vid verkställighet av frihetsberövanden som döms ut i fråga om de yngsta lagöverträdarna.¹⁶

Det går i sammanhanget inte att bortse från att en ung lagöverträdarens kriminella identitet kan förstärkas när hen döms till en vuxenpåföljd och avtjänar påföljden på avdelningar vid vuxenanstalter. Det framgår dessutom inte annat än att barnen kan komma i kontakt med de vuxna intagna på olika sätt under verkställigheten även om de tillhör olika avdelningar.

Ytterligare analys av utmaningarna i att åstadkomma en anpassad verksamhet krävs

Utredningen anger som en förutsättning för huvudförslaget att ungdomsavdelningarna vid Kriminalvårdens vuxenanstalter ska utformas med barnets bästa i fokus, att personal med rätt kompetens och erfarenhet ska rekryteras, att behandling med forskningsevidens och annan lämplig sysselsättning inklusive skola ska erbjudas m.m. Vidare uttalas att det är en förutsättning att Kriminalvården erhåller såväl tid som medel. Jag välkomnar detta och hoppas att det blir en verklighet om huvudförslaget genomförs.

Det måste dock sägas att det är lättare sagt än gjort att skapa en verkställighet som tillgodoser dessa krav. Särskilt i en situation där skyndsamma förändringar efterfrågas samtidigt som Kriminalvården redan

¹⁵ Se CRC/C/GC/24 p. 2. Se även A/HRC/38/36 p. 61–64.

¹⁶ Se kapitel 3 och 8 i betänkandet.

i dag har mycket stora utmaningar i att klara sitt uppdrag och ytterligare utmaningar väntar med allt längre strafftider.¹⁷ I utredningen saknas en fördjupad analys av hur den anpassade verksamheten ska åstadkommas inklusive en inventering av risker, såväl vid uppbyggnaden som därefter. Utredningen beskriver att det inte är möjligt eller ens lämpligt att utredningen anger de närmare detaljerna för hur en sådan verksamhet ska utformas. Jag har förståelse för att utredningen inte fullt ut kan ange de närmare detaljerna. Med tanke på den mycket stora förändring som huvudförslaget innebär behöver dock ytterligare analys genomföras, samt utgöra en del av övervägandena, innan förslaget kan tas vidare.

I sammanhanget kan inte nog betonas vikten av skolan som en faktor för att minska skadeverkningarna av frihetsberövandet och underlätta återanpassning, där SiS har en lång erfarenhet av att bedriva en välfungerande skolverksamhet för den aktuella gruppen medan Kriminalvården behöver bygga upp en helt ny verksamhet. En annan faktor som är relevant att beakta är att avdelningarna för barn och unga ska finnas vid anstalter för vuxna vilket innebär ytterligare risker för genomförandet av en anpassad verksamhet.

Möjligheten att verkställa fängelse vid ett särskilt ungdomshem är för begränsad

I sammanhanget kan nämnas att det i och för sig föreslås att verkställighet av fängelse vid ett särskilt ungdomshem ska vara möjligt om det finns synnerliga skäl hänförliga till den tilltalades ålder eller andra personliga förhållanden. Kriterierna för när detta ska vara möjligt är dock så snäva, särskilt när det gäller att kraven på samhällsskydd inte får vara framträdande, att detta bara kommer att vara aktuellt i alldeles särskilda undantagsfall.

¹⁷ Se kapitel 13 i betänkandet och Kriminalvårdens årsredovisning 2022, kapitel 5.

Kommittédirektiv 2021:99

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2021

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppdrag att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år och föreslå lämpliga förändringar. Utgångspunkten för översynen är behovet av en ordning som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som säkerställer en trygg och säker miljö. I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas.

Översynen ska genomsyras av ett ungdoms- och barnrättsperspektiv och förslagen ska säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Uppdraget ska redovisas senast den 3 augusti 2023.

Regler om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år

I strafflagen fanns två former av frihetsberövande påföljder, benämnda fängelse och straffarbete. I brottsbalken finns en allmän frihetsberövande påföljd, nämligen fängelse, som sedan brottsbalken

infördes i huvudsak även har fått ersätta de särskilda påföljderna^{Sid 594(1124)} ungdomsfängelse och internering samt anstaltsbehandling vid skyddstillsyn. Sedan den 1 januari 1999 gäller att för lagöverträdare under 18 år ska fängelse normalt ersättas med påföljden sluten ungdomsvård. Barn under 15 år är inte straffmyndiga och får inte dömas till påföljd.

Lagöverträdare under 21 år, särskilt de i åldersgruppen 15–17 år, särbehandlas i påföljdssystemet. För lagöverträdare som är under 18 år bestäms påföljden normalt till någon av de särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsovervakning och sluten ungdomsvård eller till böter. Fängelse får väljas som påföljd för den som begått brott före 18 års ålder endast om det finns synnerliga skäl (30 kap. 5 § brottsbalken). Frågan om det finns sådana skäl avgörs framför allt med beaktande av längden på det straff som skulle dömas ut om fängelse valts som påföljd med tillämpning av den s.k. ungdomsreduktionen, i praxis kallat straffmättningsvärdet. Ett straffmättningsvärde motsvarande fängelse i ett år eller mer krävs för att det ska finnas en presumtion att välja fängelse som påföljd.

Om rätten anser att det finns synnerliga skäl för fängelse ska påföljden i stället för fängelse bestämmas till sluten ungdomsvård i lägst 14 dagar och högst fyra år, om inte särskilda skäl talar mot det (32 kap. 5 § brottsbalken). Vid straffmätningen ska det beaktas att villkorlig frigivning inte förekommer vid sluten ungdomsvård. Med särskilda skäl som gör att påföljden inte ska bestämmas till sluten ungdomsvård avses i första hand den tilltalades ålder vid lagföringen. Om det förflutit så lång tid mellan brottet och lagföringen att den tilltalade åldersmässigt inte längre passar in vid ett särskilt ungdomshem bör påföljden i stället bestämmas till fängelse. Det kan också handla om att ett frihetsberövande om fyra år inte utgör en tillräckligt ingripande reaktion. (Se prop. 1997/98:96 Vissa reformer av påföljdssystemet s. 195 och 196.)

I lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård finns det bestämmelser som reglerar verkställigheten av påföljden. Verkställigheten sker vid sådana särskilda ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar för verkställigheten, som ska planläggas och genomföras efter samråd med socialnämnden i den dömdes hemort.

Socialtjänstförordningen (2001:937) innehåller vissa administrativa bestämmelser som gäller bl.a. verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen. Det är socialnämndens ansvar att tillgodose det särskilda behov och stöd som den unge kan ha efter att ha avtjänat slutna ungdomsvård. Fortsatta insatser kan då beslutas med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Sid 595(1124)

Den som dömts till fängelse ska för verkställighet av straffet som huvudregel tas in i kriminalvårdsanstalt. Om fängelse i högst sex månader har dömts ut kan det i vissa fall verkställas utanför anstalt i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll (s.k. fotboja). Bestämmelser om verkställigheten av fängelsestraff finns i fängelselagen (2010:610) och fängelseförordningen (2010:2010). Regleringen om kriminalvård i frihet efter villkorlig frigivning från fängelsestraff finns i 26 kap. brottsbalken. Det regelverket gäller oavsett om den dömda avtjänat fängelsestraffet i anstalt eller i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll. Med undantag för bestämmelser i fängelselagen om att en intagen som är under 18 år som huvudregel inte får placeras tillsammans med äldre intagna, finns ingen särskild verkställighetsreglering för omyndiga när det gäller fängelsestraff.

Barnkonventionen har sedan den 1 januari 2020 ställning som svensk lag. Enligt barnkonventionen ska det som bedöms vara barnets bästa beaktas i första hand och barnet har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Av artiklarna 37 och 40 i barnkonventionen följer bl.a. att frihetsberövande av barn endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Barn som dömts för brott ska behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet på ett sätt som tar hänsyn till barnets ålder och det önskvärda i att främja att barnet återanpassas till samhället. Särskilt ska varje frihetsberövat barn hållas åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte göra detta. Konventionsstaten ska främja införandet av lagar och förfaranden samt upprättandet av myndigheter och institutioner som är speciellt anpassade för barn som misstänks eller åtalas för eller befunnits skyldiga till brott. Barnanpassade förfaranden är av betydelse för varje frihetsberövat barn oavsett orsaken. Ett barn som är frihetsberövat har samma rättigheter som alla andra barn, t.ex. när det gäller utbildning, information, hälso- och sjukvård och rehabilitering.

Användningen av sluten ungdomsvård

Sid 596(1124)

År 2020 dömdes sluten ungdomsvård ut som påföljd i 65 fall. Av de lagföringsbesluten avsåg exempelvis 10 fall mord, 2 fall dråp, 4 fall våldtäkt mot barn, 3 fall grov våldtäkt, 23 fall rån och 6 fall grovt narkotikabrott. Den genomsnittligt utdömda vårdtiden var 12 månader.

Totalt 61 unga dömda togs in på de särskilda ungdomshemmen under 2020. De intagna var mellan 15 och 19 år, och 18 av dem hade fyllt 18 år vid intagningen. Den genomsnittliga åldern vid intagningen var drygt 17 år. Samtliga ungdomar som togs in under 2020 var pojkar. Under åren 2015–2020 har mellan 0 och 2 flickor per år påbörjat verkställighet av sluten ungdomsvård.

Behovet av en översyn

Unga särbehandlas i straffsystemet

Det finns i Sverige en lång tradition av att särbehandla unga lagöverträdare i straffsystemet, särskilt unga i åldersgruppen 15–17 år. Denna särbehandling bygger på erfarenheten att straffrättsliga ingripanden mot unga människor måste anpassas till den unges brist på mognad, begränsade erfarenheter och särskilda förhållanden samt på de rättigheter barnet har i enlighet med barnkonventionen. Det har också förts fram att frihetsberövanden kan motverka unga lagöverträdares återanpassning i samhället och leda till att de fostras in i en kriminell livsstil och därmed öka risken för återfall i brott.

Dessa skäl för särbehandling av omyndiga lagöverträdare i åldern 15–17 år är alltjämt viktiga och påföljdssystemet för den åldersgruppen fungerar i huvudsak väl (jfr prop. 2014/15:25 Tydligare reaktioner på ungas brottslighet s. 25 och prop. 2019/20:118 Ungdomsövervakning s. 32). Den sedan lång tid tillbaka etablerade grundsatsen om att lagöverträdare under 18 år endast i undantagsfall ska vara föremål för frihetsberövande påföljder har också fortfarande fog för sig (jfr prop. 1997/98:96 s. 152, prop. 2005/06:165 Ingripanden mot unga lagöverträdare s. 43 och prop. 2019/20:118 s. 50.) För lagöverträdare under 18 år ska också barnkonventionens bestämmelser om att barnets bästa i första hand ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn, och att det ska finnas lagar särskilt anpassade för barn, säkerställas. FN:s barnrättskommitté har betonat att reaktionen på ett brott alltid ska

stå i proportion inte bara till brottets omständigheter och svårighetsgrad, utan även till bl.a. barnets ålder, mindre straffrättsliga ansvar, omständigheter och behov (se SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt s. 1566). ^{Sid 597(1124)}

En annan utgångspunkt är att påföljdssystemet, särskilt för unga, måste bygga på en avvägning mellan olika intressen. Unga lagöverträdarens särskilda behov måste ställas mot straffsystemets krav på tydliga och tillräckligt ingripande påföljder. Det förekommer att personer under 18 år begår så allvarliga brott att samhället måste kunna reagera genom ett frihetsberövande. Längden på frihetsberövandet ska då bestämmas utifrån brottets svårhet, med beaktande av den unges ålder i mildrande riktning (den s.k. ungdomsreduktionen). Det är viktigt att påföljden möjliggör att den unge får vård och behandling och återfallsförebyggande insatser i tillräcklig utsträckning för att kunna återanpassas till samhället.

Sluten ungdomsvård infördes i samband med 1999 års förändringar av påföljdssystemet. Frågan om utformningen av frihetsberövande påföljder för de yngsta lagöverträdarna hade då varit föremål för olika överväganden under flera decennier (se bl.a. SOU 1950:47 En anstalt för svårbehandlade, SOU 1956:55 Skyddslag, prop. 1962:10 med förslag till brottsbalk, SOU 1977:83 Tillsynsdom, prop. 1978/79:212 Om ändring i brottsbalken, m.m., SOU 1993:35 Reaktion mot ungdomsbrott, prop. 1994:95 12 Handläggning av ungdomsmål och Ds 1997:32 Påföljder för unga lagöverträdare). Avsikten med den nya påföljden sluten ungdomsvård var att fängelse skulle undvikas samtidigt som domstolarna gavs möjlighet att döma ut en påföljd som var tillräckligt ingripande med hänsyn till den aktuella brottsligheten (se prop. 1997/98:96 s. 153 och 154).

Brottsligheten förändras och det finns brister i den nuvarande ordningen

Förändrad brottslighet och förändrad lagstiftning

Det är för regeringen tydligt att flera av de huvudsakliga skälen för den nuvarande utformningen av frihetsberövande påföljder för barn och unga fortfarande är relevanta. Det är således alltså viktigt att regleringen utformas så att risken för skadeverkningar hos den unge så långt som möjligt minimeras och att de påföljder som används har

ett behandlingsinriktat innehåll. Att försöka motverka att den unge under frihetsberövandet utvecklar eller befäster en kriminell identitet är nu som förr avgrundläggande betydelse.

Brottsligheten är emellertid i ständig förändring, precis som samhället i övrigt. Det är angeläget att de olika delarna i påföljdssystemet för unga lagöverträdare bidrar till det kriminalpolitiska målet att förebygga brott, uppfyller berättigade krav på ingripandegrad och trovärdighet samt är utformade utifrån barns särskilda behov. Överväganden som har gjorts avseende andra delar av straffsystemet kan också medföra behov av förändringar av påföljdssystemet för unga. Det är nu över 20 år sedan sluten ungdomsvård infördes som påföljd. Förekomsten av illegala skjutvapen och explosiva varor har sedan dess ökat i samhället. Detsamma gäller fall av dödligt våld där skjutvapen använts. Sådan brottslighet har ofta koppling till kriminella nätverk. Även personer under 18 år ingår i kriminella nätverk och begår mycket allvarlig brottslighet. Påföljdssystemet för unga måste vara utformat så att det på ett trovärdigt sätt kan möta även sådan kriminalitet, bl.a. när det gäller straffens längd. Vid grova brott måste samhället kunna reagera med adekvata sanktioner, som bidrar till rehabilitering och återanpassning för den unge. Människor har rätt till skydd mot allvarlig brottslighet, även när den begås av unga lagöverträdare.

Sedan införandet av sluten ungdomsvård har flera reformer genomförts för att höja straffnivån för den allvarligaste brottsligheten, särskilt när det gäller mord (se prop. 2008/09:118 Straffet för mord m.m., prop. 2013/14:194 Skärpt straff för mord och prop. 2018/19:138 Straffet för mord). Dessa reformer har syftat till att påverka straffmätningen i skärpande riktning även för unga lagöverträdare samtidigt som de föreskrivna tiderna för sluten ungdomsvård inte har förändrats. De överväganden som kommit till uttryck genom dessa reformer bör få genomslag också när det gäller regleringen avseende frihetsberövande påföljder för unga i åldersgruppen 15–17 år. Det kan dessutom ifrågasättas om den nuvarande ordningen medger att återfall i brott efter genomgången sluten ungdomsvård kan beaktas i tillräcklig utsträckning vid påföljdsbestämningen. Att så kan ske är viktigt även när det är fråga om återfall efter en tidigare utdömd ungdomspåföljd (jfr prop. 2019/20:118 s. 33 och 34).

Att påföljdssystemet bygger på krav på proportionalitet och likabehandling utesluter vidare inte att ökad hänsyn kan behöva kunna tas till den unga dömdes individuella förhållanden när det gäller valet

mellan olika former av frihetsberövande påföljder eller vid verkställigheten av en sådan påföljd. Unga som begår allvarliga kriminella handlingar har olika bakgrund, behov och livsvillkor. En stor andel av de unga som avtjänar sluten ungdomsvård är över 18 år. Skälen att hålla personer som fyllt 18 år utanför anstalt kan inte anses vara lika starka som för yngre lagöverträdare. Sid 599 (1124)

Adekvata återfallsförebyggande åtgärder

Det är viktigt att de påföljder som används för unga är utformade så att de så långt som möjligt kan förebygga återfall i brott. Redan en liten minskning av återfall i brott har betydelse när det gäller att minska de effekter i form av mänskligt lidande och andra olägenheter som brott leder till. De barn och ungdomar som döms till en frihetsberövande påföljd har ofta en personlig och social problembild som utgör tydliga riskfaktorer för fortsatt brottslighet och som kan behöva hanteras under lång tid efter att frihetsberövandet upphört. Andelen ungdomar som döms till sluten ungdomsvård och som återfaller i brott är också hög. Enligt preliminär statistik från Brottsförebyggande rådet (Brå) återföll 48 procent av dem som frigetts från sluten ungdomsvård 2018 i ny lagföring inom ett år. Av dem som dömdes till fängelse återföll 40 procent.

Även med beaktande av de initiativ som tagits i syfte att förbättra utslussningen och stödet efter frigivningen från ungdomshemmen (se prop. 2010/11:107 Förbättrad utslussning från sluten ungdomsvård s. 12 och 13 och prop. 2014/15:25 s. 44–46) kan det med fog hävdas att mer genomgripande förändringar av systemet behövs för att möta det behov av adekvata återfallsförebyggande åtgärder som regelmässigt finns tiden efter frigivningen. Som lagstiftningen nu är utformad saknas vidare tydliga incitament för den unge att delta i återfallsförebyggande åtgärder under frihetsberövandet.

Ansvaret för verkställigheten av frihetsberövandet

En trygg och säker miljö under frihetsberövandet är av grundläggande betydelse för att försäkra barn och unga deras rätt till skydd och stöd samt för att kunna bedriva en ändamålsenlig behandling och vård som säkerställer att barnet får sina rättigheter tillgodosedda,

exempelvis när det gäller utbildning, information, hälso- och sjukvård och rehabilitering.

För tilltron till straffsystemet är det också viktigt att den dömda kan hindras från att avvika eller på annat sätt hindra verkställigheten. Bland annat brottsoffers behov av skydd samt samhällsskyddet i övrigt talar för ett sådant synsätt (jfr prop. 1997/98:96 s. 161 och prop. 2006/07:129 Utveckling av den sociala barn- och ungdomsvården m.m., s. 82). Under senare tid har det inträffat ett antal avvikningar och fritagningar från ungdomshem med slutna avdelningar där inblandade personer haft kopplingar till kriminella nätverk och använt allvarligt våld och hot om våld. Rapporteringen av hot och våld riktat mot personal och andra ungdomar på de särskilda ungdomshemmen har också ökat och fler av dem som har dömts till slutna ungdomsvård har anknytning till kriminella nätverk än tidigare. Bland annat mot den bakgrunden har frågan ställts om den nuvarande fördelningen av uppgifter mellan olika myndigheter är rätt avvägd när det gäller verkställighet av frihetsberövande påföljder för unga lagöverträdare.

Problemen med bristande ordning, säkerhet och kvalitet behöver angripas på flera sätt. Det ligger också i sakens natur att de unga intagna kan skilja sig kraftigt åt i fråga om risken för att de deltar i t.ex. rymningar, fritagningar eller hot och våld mot personal och andra ungdomar. När det gäller ansvaret för verkställigheten vilar den nuvarande fördelningen på bedömningen att fängelse är en olämplig miljö för unga och att SiS har bättre förutsättningar än Kriminalvården att tillgodose de särskilda krav som bör gälla vid verkställighet av frihetsberövanden som döms ut i fråga om de yngsta lagöverträdarna (se prop. 1997/98:96 s. 153 och 154). Många av dem som döms till slutna ungdomsvård är redan föremål för tvångsvård eller har tidigare erfarenheter av sådan vård. För att SiS långsiktigt ska kunna fullfölja arbetet med att bygga ut kvaliteten och säkerheten i verksamheten har anslaget till myndigheten också ökat. Den tekniska och fysiska säkerheten hos myndigheten har stärkts. Det pågår dessutom ett förbättringsarbete inom kompetensförsörjning och utbildning, med att stärka och tydliggöra vårdkvaliteten och vårdkedjan samt följa upp några av de s.k. särskilda befogenheterna genom riktade satsningar på skalskydd och perimeterskyddet på vissa institutioner. (Se vidare skr. 2020/21:215 Vård av unga vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem och dir. 2021:84, Barn och unga i samhällets vård.)

Med detta sagt kan frågan om ansvaret för verkställigheten av in-^{Sid 601(1124)}hetsberövande påföljder för de yngsta lagöverträdarna likväl behöva övervägas. Det har visat sig finnas brister på SiS, bl.a. vad gäller likvärdig vård och målgruppsanpassad placering. Enligt Statskontorets myndighetsanalys har SiS haft svårt att erbjuda vård som är anpassad efter målgrupper som har en problembild med bl.a. grov kriminalitet och gängkriminalitet (Statskontorets rapport 2020:7). Kriminalvården har vidare nyligen ansetts bättre rustad än SiS att genomföra verkställigheten av ungdomsovervakning (se prop. 2019/20:118 s. 48–51). Kriminalvårdens kärnuppdrag är bl.a. att verkställa påföljder och verka för att återfall i brott förebyggs. Det finns en uppbyggd organisation med frivårdskontor över hela Sverige, som det vore möjligt att dra nytta av när det gäller återfallsförebyggande insatser för barn och unga efter frigivning.

Det finns ett behov av att se över den nuvarande ordningen

Sammanfattningsvis står det enligt regeringen klart att det finns skäl att låta en utredare göra en översyn av den nuvarande ordningen för frihetsberövande påföljder för brott som har begåtts av personer i åldersgruppen 15–17 år. Några huvudområden framstår som särskilt angelägna att behandla i en sådan utredning: trovärdiga verkställighetstider, adekvata återfallsförebyggande åtgärder samt ansvaret för verkställigheten.

En sådan översyn ligger också väl i linje med riksdagens syn på frågan. Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att en särskild enhet inom Kriminalvården ska ta över ansvaret för unga som begått grova brott (bet. 2018/19:JuU13 punkt 28, rskr. 2018/19:192, bet. 2019/20:JuU30 punkt 16, rskr. 2019/20:177 och bet. 2020/21:JuU28 punkt 21, rskr. 2020/21:396). Riksdagen har även tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om slutna ungdomsvård (bet. 2020/21:JuU39, rskr. 2020/21:255). Enligt tillkännagivandet ska den utredning om en översyn av regleringen om slutna ungdomsvård som regeringen aviserat få i uppdrag att utreda frågan om att flytta över ansvaret för den slutna ungdomsvården till Kriminalvården. Av tillkännagivandet framgår att utgångspunkten ska vara att en sådan flytt ska ske. Utredningens direktiv ska enligt tillkännagivandet även utformas så att det klart framgår att den maxi-

mala vårdtiden för sluten ungdomsvård ska höjas. Vidare har Riksdagen tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om ungdomsfängelser (bet. 2020/21:JuU28 punkt 29, rskr. 2020/21:396). Enligt tillkännagivandet bör det, för att möta den allt grövre ungdomskriminaliteten och motverka att grovt kriminella befinner sig på samma institutioner som unga med andra vårdbehov, införas ungdomsfängelser där säkerheten är avsevärt mycket högre än på nuvarande ungdomshem. Riksdagen har därutöver tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om begränsningar i möjligheten till permission och om utslussning från sluten ungdomsvård (bet. 2020/21:JuU28 punkt 27 och 28, rskr. 2020/21:396).

Uppdraget

Huvuduppdraget att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år

En särskild utredare får i uppdrag att göra en översyn av den nuvarande regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år och föreslå lämpliga förändringar. Utgångspunkten för översynen är behovet av en ordning som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som säkerställer en trygg och säker miljö. Utredarens överväganden ska genomsyras av ett ungdoms- och barnrättsperspektiv. De förslag som utredaren lämnar ska vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen och förslagen ska säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med barnkonventionen.

Inom ramen för uppdraget ska utredaren överväga olika alternativ för hur ovanstående behov lämpligast kan tillgodoses. Det kan handla om att göra förändringar i påföljden sluten ungdomsvård. Det kan också handla om att tillskapa en ny frihetsberövande påföljd för lagöverträdare i åldern 15–17 år, eller göra anpassningar av fängelsepåföljden som är lämpliga för den åldersgruppen, samtidigt som påföljden sluten ungdomsvård utmönstras eller ges ett förändrat tillämpningsområde. Även andra eller kompletterande lösningar kan övervägas, bl.a. sådana som innebär att utrymmet ökar att med hänsyn till exempelvis den dömdes ålder, personliga förhållanden, tidigare brottslighet

eller brottets allvar döma till fängelse i stället för sluten ungdomsvård.^{Sid 608(1124)} Även i sådana fall ska lämpliga anpassningar göras av fängelsepåföljden.

Uppdraget omfattar således bl.a. att utreda frågor om huruvida påföljden sluten ungdomsvård bör finnas kvar, om dess eller andra föreslagna påföljders tillämpningsområde och innehåll samt om utformningen av verkställigheten i övrigt. Tillämpningen av det nuvarande systemet ska redovisas och för- och nackdelar med det belysas. Översynen ska ske mot bakgrund av en sådan genomgång samt med beaktande av de kriminalpolitiska utgångspunkter och brister i den nuvarande ordningen som redovisats under rubriken Behovet av en översyn. Regleringen ska utformas så att den unges anpassning i samhället främjas och att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas samt vara speciellt anpassad för unga. De ståndpunkter som kommer till uttryck i relevanta tillkännagivanden från riksdagen ska tas i beaktande. Om utredaren anser att sluten ungdomsvård ska behållas som påföljd med bibehållet tillämpningsområde ska förslagen innebära att den föreskrivna maximitiden höjs. I det sammanhanget bör dock intresset av att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen inte blir alltför vid beaktas. Det är alltså inte lämpligt att äldre personer, som åldersmässigt inte passar in vid de särskilda ungdomshemmen, placeras där. Möjligheten att den dömda vid en viss ålder får övergå till att avtjäna påföljden vid en kriminalvårdsanstalt och Kriminalvården ansvara för verkställigheten bör särskilt belysas.

Oavsett förslagets utformning i övrigt måste det efter frigivningen, som en del av påföljden, finnas åtgärder som syftar till att begränsa risken för återfall och bidrar till återanpassning i samhället. En möjlig förändring när det gäller återfallsförebyggande åtgärder skulle kunna vara en reform i enlighet med bestämmelserna om villkorlig frigivning. Ett sådant alternativ skulle kunna ge förutsättningar för kontinuitet i de kontrollerande och stödjande insatserna när frihetsberövandet upphört samt möjliggöra att den unge ges incitament att delta i sådana åtgärder under frihetsberövandet (jfr prop. 2020/21:18 En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder). En förändring i enlighet med bestämmelserna om villkorlig frigivning skulle också kunna medföra att återfall i brott kan beaktas på ett tydligare och mer förutsebart sätt vid påföljdsbestämningen.

Sådana förändringar, som givetvis kan åstadkommas på olika sätt beroende på vilken eller vilka former av frihetsberövande påföljder

Sid 604(1124)
som föreslås användas, bör därför övervägas, liksom den därmed sammanhängande frågan om behovet av att närmare reglera vad som bör ingå i de verkställighetsplaner som tas fram för unga som dömts till en frihetsberövande påföljd, t.ex. i fråga om skolgång eller missbruksbehandling. I det sammanhanget kan i relevanta delar en jämförelse göras med de kontroll- och stödåtgärder som ingår i påföljden ungdomsövervakning och som har utformats för att så långt som möjligt angripa riskfaktorer hos den unge som kan antas öka risken för nya brott och understödja de skyddsfaktorer som kan antas motverka en sådan risk. Andra frågor som kräver särskild uppmärksamhet är vilka åtgärder som bör kunna vidtas vid misskötsamhet efter frigivningen, bl.a. med hänsyn den frigivnes ålder vid den aktuella tidpunkten, liksom om det bör ställas krav på att den unge dömde avtjänat en viss del av strafftiden för att det ska ges tillstånd att vistas utanför den plats där frihetsberövandet verkställs. Bestämmelser om det sistnämnda finns i fängelselagen, men inte i lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Utredaren ska lägga fram de författningsförslag som övervägandena ger anledning till. Det gäller även följdändringar i lagar och andra författningar. Det behov som kan finnas av ny eller ändrad verkställighetsreglering ska tillgodoses. Utöver vad som redogjorts för ovan är det viktigt att förslag till sådana bestämmelser är tydliga och konsekventa. Det är även viktigt att förslagen beaktar den unges rättigheter och rättssäkerhet, samtidigt som de tillgodoser högt ställda krav på trygghet och säkerhet. Förslagen bör jämföras och utformas på ett sådant sätt att de passar väl med hur verkställighetsregleringen i övrigt är utformad. Förslagets förhållande till bestämmelserna i brottsbalken om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom bör uppmärksammas liksom eventuella behov av reglering när det gäller informationsutbyte och sekretess, personuppgiftsbehandling, bemyndiganden och beslutsordning. Utredarens analys av följdändringar ska även omfatta det internationella straffrättsliga samarbetet.

I uppdraget ingår inte att föreslå förändringar av de särskilda befogenheter som regleras i 13–17 a §§ lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård. Regeringen avser att låta den regleringen, t.ex. i vad den avser begränsningar i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster, utredas i ett annat sammanhang tillsammans med de särskilda befogenheter som finns i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Regleringen i 31 kap. brottsbalken om överlämnande till särskild vård i vissa fall och i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård omfattas inte heller av uppdraget.

Sammanfattningsvis ska utredaren

- redovisa tillämpningen av den nuvarande straff- och verkställighetslagstiftningen när det gäller frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år,
- belysa för- och nackdelar med den och föreslå förändringar som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som svarar mot behovet av en trygg och säker miljö,
- lämna förslag, om utredaren anser att sluten ungdomsvård ska behållas som påföljd med bibehållet tillämpningsområde, som innebär att den föreskrivna maximitiden för den påföljden höjs, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Deluppdraget att bedöma vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten

I uppdraget ingår även att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas. I det sammanhanget måste flera olika hänsyn tas. Det handlar bl.a. om förmågan att tillgodose kraven på en trygg och säker miljö där risken för skadeverkningar och avvikningar så långt möjligt begränsas, att bedriva en kunskapsbaserad vård och behandling anpassad för unga, att möta behovet av adekvata kontroll- och stödåtgärder under och efter frihetsberövandet samt att se till att ålderskillnaderna mellan de intagna inte blir för stor. Hänsyn måste också tas till förmågan att verkställa innehållet i påföljderna på ett likvärdigt sätt i hela landet.

Det system som utredaren föreslår ska säkerställa att barnet får alla sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda, exempelvis när det gäller utbildning, information, hälso- och sjukvård och rehabilitering samt rätten att under frihetsberövandet hållas åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte vara det. Utredaren ska så långt som möjligt belysa de organisationsföränd-

ringar som kan krävas hos de myndigheter och organ som berörs av förslagen. I uppdraget ingår inte att föreslå en ny myndighet.

Sammanfattningsvis ska utredaren

- analysera och ta ställning till vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas,
- oavsett ställningstagande i sak lämna ett förslag som innebär att Kriminalvården anförtros verkställigheten av de påföljderna och ett annat förslag som innebär att sluten ungdomsvård finns kvar i påföljdssystemet med oförändrat huvudmannaskap när det gäller den frihetsberövande delen av en sådan påföljd, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska ha ett jämställdhets-, likabehandlings-, ungdoms- och barnrättsperspektiv i de analyser som görs. Utredaren ska också bedöma och redogöra för förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för enskilda och det allmänna. I konsekvensbeskrivningen ingår att analysera, beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som gjorts enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. De offentligfinansiella effekterna av förslagen ska beräknas och om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Även i övrigt ska förslagets konsekvenser redovisas enligt kommittéförelagningen (1998:1474).

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som bedöms relevanta. De andra nordiska ländernas reglering i fråga om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år bör särskilt uppmärksammas.

Under uppdraget ska utredaren i den utsträckning det behövs samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och

organisationer, särskilt Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Sveriges advokatsamfund och Sveriges Kommuner och Regioner. Barns och ungas egna erfarenheter bör också tillvaratas i utredningen. Utredaren ska därför inhämta synpunkter från barn och unga med erfarenheter av sluten ungdomsvård.

Utredaren ska beakta och hålla sig informerad om relevanta utredningar, exempelvis översynen av barn och unga i samhällets vård (dir. 2021:84). Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom bl.a. Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 augusti 2023.

(Justitiedepartementet)

Sid 608(1124)

Utdrag ur kapitel 3 i betänkandet *Slopad straffrabatt för unga myndiga*, SOU 2018:85

3.1 Inledning

[...]

3.1.2 Bestraffningsideologier

Bestämmelser om påföljdsbestämning hör hemma på straffsystemets andra nivå. På den nivån (och delvis även på verkställighetsnivån) har argumentation förts – och förs – med utgångspunkt i vad som kan betecknas som olika *bestraffningsideologier*. Här finns en grundläggande skillnad mellan å ena sidan ett synsätt som utgår från en princip om *tillbakablickande proportionalitet* och å andra sidan en uppfattning som betonar tankar om *prevention*. Principen om tillbakablickande proportionalitet går ut på att påföljdens stränghet ska stå i proportion till brottets svårhet. Det innebär, något förenklat, att ju mer skada eller fara som orsakas genom ett brott, desto strängare bör påföljden vara. Principen kan komma till uttryck både när det gäller att utforma straffskalor för brottstyper (abstrakta straffvärden) och när det gäller att, inom ramen för en given straffskala, bestämma påföljdens stränghet i ett enskilt fall (konkret straffvärde). Preventionistiska ideologier är i stället *framåtblickande* och går ut på att påföljden ska bestämmas på så sätt att riskerna för framtida brottslighet minskar. Det kan handla om att påföljderna ska vara sådana att de på ett *generellt plan* avskräcker människor från att begå brott (allmänprevention), om att påföljden i det enskilda fallet ska bestämmas så att risken för att *den tilltalade* fortsätter att begå brott minskar (individualprevention) eller om en kombination av sådana hänsyn. Preventionistiska ideologier kan inne-

fatta tankar om *framåtblickande proportionalitet*, som handlar om att påföljden inte bör vara strängare än vad som krävs för att uppnå de eftersträlvade konsekvenserna (dvs. allmänprevention och/eller individualprevention). Ett motsvarande resonemang, om att påföljden inte bör vara för sträng, inom ramen för ett synsätt som bygger på tillbakablickande proportionalitet kan hänföras till en *humanitetsideologi*. Principerna om framåtblickande proportionalitet respektive humanitet kan sägas stå emot en lag och ordning-ideologi, som förespråkar ”hårdare tag” mot brottsligheten.¹

Olika bestraffningsideologier ger, förutom att ange allmänna principer för hur påföljden ska bestämmas, olika svar på mer specifika frågor, exempelvis om – och i så fall varför – den tilltalades ålder, att han eller hon återfallit i brott eller andra omständigheter som anses ligga vid sidan av själva gärningen ska beaktas vid påföljdsbestämningen, antingen vid valet av påföljdsslag (exempelvis böter eller fängelse) eller vid bestämningen av en påföljd inom ramen för ett visst påföljdsslag (exempelvis böternas antal och storlek eller fängelsestraffets längd).

Det förekommer att det inte går att förklara hur påföljdssystemet såg ut vid en viss tidpunkt – eller ser ut i dag – utan att samtidigt hänvisa till fler än en bestraffningsideologi. Olika bestraffningsideologier kan ibland anas bakom olika delar av påföljdssystemet. Exempelvis kan det finnas betydande inslag av resonemang som bygger på tankar om individualprevention bakom bestämmelser om hur påföljder ska bestämmas för unga lagöverträdare samtidigt som principen om tillbakablickande proportionalitet annars är den dominerande förklaringen till hur systemet har utformats.

3.1.3 Den fortsatta framställningen

I det fortsatta ska först några historiska nedslag göras dels för att beskriva hur påföljdssystemets grunddrag har förändrats över tid, dels för att illustrera att samhället har sett lindrigare på brott begångna av unga lagöverträdare sedan mycket lång tid tillbaka. I avsnitt 3.2 behandlas tiden före brottsbalken. Därefter behandlas i avsnitt 3.3 bestämmelserna i brottsbalkens ursprungliga lydelse och lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Framställningen över-

¹ 2 Se t.ex. SOU 1984:14 s. 25–27, SOU 1993:35 del A s. 93–99, SOU 1995:91 del II s. 42 f., SOU 2004:122 s. 142 f., Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 56 och Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 5 uppl., 2017 s. 65–99.

går sedan till att i avsnitt 3.4 skildra bakgrunden till det reformarbete^{Sid 611(1124)} som kom att bedrivas under 1980-talet. I avsnitt 3.5 behandlas Fängelsestraffkommitténs förslag till ändringar av bestämmelserna om påföljdsbestämning och 1989 års reform av påföljdssystemet, som förslaget ledde till och som innebar att påföljdssystemet fick sin nuvarande struktur. Därefter följer i avsnitt 3.6–3.15 en beskrivning av relevanta överväganden och lagändringar som genomförts under tiden efter 1989 års reform.

3.2 Före brottsbalken

3.2.1 1734 års missgärningsbalk

Av 1734 års *missgärningsbalk*, dvs. brottsbalkens motsvarighet i 1734 års lag, framgår att omyndiga lagöverträdare kunde straffas lindrigare än myndiga lagöverträdare redan på den tiden. Exempelvis gällde som utgångspunkt dödsstraff för uppsåtligt dödande (se t.ex. 12, 14–17 och 24 kap. missgärningsbalken). För lagöverträdare som var 7–14 år skulle dock, enligt 31 kap. 1 § missgärningsbalken, åldern beaktas, även om den som var 14 år men snart skulle fylla 15 år i vissa fall kunde få samma straff som en 15-åring:

Dräper öfwermage [omyndig], som äldre är än siu åhr, och yngre än femton åhr, någon med wilja; tå bötes af gods hans tretijo daler. Orkar han ej böta; warde med ris agad hemma i huset, eller wid Tings eller Råd-stufwu dör, alt som ondskan eller åldren är til. Nu fyller han snart femton åhr, och pröfwes hans ondska och arghet wara större, än emot thes ålder swarar; straffes tå som mogande man. [- -]

Ett annat exempel är att lagöverträdare i åldersspannet 7–14 år, enligt 37 kap. 1 § missgärningsbalken, skulle betala hälften så mycket i böter för vissa misshandelsbrott i förhållande till bötesstraffet för vuxna lagöverträdare:

Giör öfwermage fullsår, then som äldre är än siu, och yngre än femton åhr; böte halft mindre, än then som myndig är, så i lyte, som såramål. [- -]

Ytterligare ett annat exempel är att den som var under 15 år och begick stöldbrott inte skulle straffas på samma sätt som en vuxen utan i stället tillrättavisas av sina föräldrar (50 kap. 1 § missgärningsbalken).

I sin kommentar till 1734 års strafflagstiftning, *Inledning til then svenska jurisprudentiam criminalem*,^{Sid 612(1124)} angav rättsvetenskapsmannen David Nehrman Ehrensträhle att straffet skulle bestämmas av domen utifrån ”the omständigheter, som finnas wid gierningen” samtidigt som han konstaterade att en lagöverträdarens låga ålder kunde vara en förmildrande omständighet enligt lagen. Förklaringen till att lagöverträdare i åldersspannet 7–14 år skulle få lindrigare straff än äldre lagöverträdare var att de ”hafwa wäl merendels mera wett, än [lagöverträdare som inte hade uppnått straffbarhetsåldern sju år]; men likwäl ej så mycket som tarfwas til laglydna”. Rättsläget för 14-åringar, som enligt dråpbestämmelsen kunde få lika strängt straff som 15-åringar (Nehrman menade att principen gällde även andra brottstyper än dråp), förklarades på följande sätt:²

Men som förståndet ej lika snart mognar hos alla; utan några förr, andra senare, winna then förmögenhet, at bruka sitt förstånd, hwilket jämwäl slutas kan af theas list och arghet; alt therföre när någon snart fyller 15 åhr, och hans ondska finnes wara större, än emot thes ålder swarar; har [det som sagts om strafflindring för unga lagöverträdare] intet rum; öfwermera straffas tå, som mogande man [...].

Mognaden ansågs alltså kunna graderas och *graden av mognad* var avgörande för *om* – och *i vilken mån* – en lagöverträdare kunde straffas. Bestämmelsen om straffbestämning för 14-åringar ger uttryck för att bedömningen skulle ta sikte på vad som hade framkommit om den tilltalades mognad i det konkreta fallet. Det skulle alltså inte handla om en schabloniserad straffreduktion utifrån ålder.

3.2.2 1864 års strafflag

Under 1800-talet framfördes tankar om att straffsystemet borde utformas i syfte att ”förbättra” den dömda (dvs. individualpreventionistiska skäl) och det förekom liberala strömningar som förespråkade en mer human människosyn. Fängelsestraffet ansågs ge goda möjligheter till ”förbättring” genom att den dömda kunde påverkas under vistelsen i fängelset. När *Lagkommittén* lade fram sitt förslag till allmän kriminallag 1832 angavs straffets ändamål vara dels att avskräcka allmänheten från att begå brott (allmänprevention), dels att förbättra den dömda och hin-

² David Nehrman Ehrensträhle, *Inledning til then svenska jurisprudentiam criminalem*, 1756, V. Capitlet §§ 1, 12 och 13 (på s. 87 och 91 f.).

dra fortsatt brottslighet från den dömdes sida (individualprevention).^{Sid 613(1124)} När 1864 års strafflag sedan trädde i kraft fick förbättringstanken och ett mer humant synsätt fäste i lagen, även om den i grunden byggde på en klassisk uppfattning i fråga om avgränsade straffskalor för olika brotts typer utifrån synen på brottstypernas relativa skadlighet eller farlighet.³

I strafflagen reglerades frågor om straffbarhet och straffreduktion på grund av den tilltalades ungdom i 5 kap. 1–3 §§. En gärning var som utgångspunkt straffbar endast om den begåtts av den som fyllt 15 år, även om domstolen kunde förordna att föräldrar eller annan vårdnadshavare skulle bestraffa ett barn genom aga alternativt att barnet skulle sättas i allmän uppfostringsanstalt (1 §). Vidare kunde den som hade fyllt 14 men inte 15 år vid tidpunkten för gärningen – och ansågs ”hafva ägt nog urskilning att gerningens brottslighet inse” – dömas till upp till fyra års straffarbete, om brottet var belagt med dödsstraff, eller upp till två års straffarbete, om brottet var belagt med strängare sådant straff (2 § första stycket). Det angavs också att påföljden förverkande av medborgerligt förtroende, som innebar bl.a. att den som begått vissa typer av brott inte kunde komma i fråga för allmänna befattningar och skulle vara utestängd från vissa allmänna rättigheter och förmåner, inte kunde komma i fråga för 14-åringar samt att ett brott som hade begåtts av en 14-åring inte fick ligga till grund för skärpning av straffet på grund av återfall, om sådan skärpning var föreskriven för det aktuella brottet (2 § andra stycket).

För lagöverträdare i åldersspannet 15–17 år skulle dödsstraff eller straffarbete på livstid sättas ner till sex–tio års straffarbete (3 §). Under årtiondena efter att 1864 års strafflag hade trätt i kraft skedde flera partiella reformer på straffrättens område.

År 1890 ändrades bestämmelserna om påföljdslindring för unga lagöverträdare så att det kom att anges att straffarbete som även för en vuxen skulle ha varit på viss tid skulle sättas ner till hälften av det stadgade minimistraftet, dock inte till kortare strafftid än två månader (3 § första stycket). Samtidigt infördes en bestämmelse med den innebörden att om brottet hade begåtts av den som var 15–17 år och brottet kunde leda till förverkande av medborgerligt förtroende, skulle domstolen efter omständigheterna pröva om sådan påföljd skulle följa på brottet (3 § andra stycket). Det infördes också en ny bestämmelse, som ersatte den med förbud mot återfallsskärpning på grund av gärningar som begåtts av 14-åriga lagöverträdare, om att ett brott som någon

³ Se t.ex. Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 114–116.

hade begått före 18 års ålder inte fick ligga till grund för skärpning av straffet på grund av återfall, om sådan skärpning var föreskriven för det aktuella brottet (4 §).

Under slutet av 1800-talet ändrades också bestämmelserna om verkställighet av frihetsstraff. Eftersom det ansågs olämpligt att fångarna förvarades gemensamt inriktades reformarbetet på att fångarna under längre tid skulle vistas i enrum. Cellstraffet ansågs kunna underlätta förbättringen av den dömda genom att han i sin ensamhet kunde genomgå ett slags moralisk rening och komma till insikt om brottet i stället för att umgås med andra brottslingar som kunde ha dåligt inflytande på honom.⁴

3.2.3 Thyréns utkast till strafflag och Strafflagskommissionen

Den s.k. klassiska straffrättsskolan, som innebar att straffet skulle vara ett uttryck för rättvis vedergällning och att (tillbakablickande) proportionalitet skulle råda mellan brottets svårhet och straffets stränghet, hade en stark position under slutet av 1800-talet. Straffen skulle vara förutsebara, ta sin utgångspunkt i själva gärningen och inte påverkas av den tilltalades personliga förhållanden. Samtidigt fanns ett växande intresse hos många vetenskapsmän för antropologiska studier. Mot bakgrund av idéer om genetiska förklaringar till att vissa människor begick brott, formulerade av läkaren Cesare Lombroso, bildades den s.k. positiva straffrättsskolan, som betonade behandlingstanken, i Italien. Enligt den skulle påföljderna vara obestämda i tiden och upphöra först när brottslingen var ”botad” och inte längre utgjorde något hot. Påföljdsbestämningen skulle alltså ske utifrån individualpreventiva skäl och utifrån ett slags vårdtanke. Den moderna eller sociologiska skolan, som växte fram i bl.a. Tyskland före år 1900 under ledning av bland andra rättsvetenskapsmannen Franz von Liszt, hävdade att brottet var en följd av både yttre och inre faktorer. Den moderna skolan framhöll vikten av brottsförebyggande insatser, innefattande uppfostran, utbildning och behandling. Straffets ändamål skulle i första hand vara att bekämpa brottsligheten genom att ”rehabilitera” brottslingarna och integrera dem i samhället. Påföljden skulle anpassas till varje brotts-

⁴ Se t.ex. Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 117.

lings individuella behov, vilket i sin tur förutsatte en kategorisering⁵ av brottslingarna.⁵

Den moderna skolan började influera den svenska straffrätten i början av 1900-talet. År 1906 infördes villkorlig dom och villkorlig frigivning i påföljdssystemet.⁶

I Sverige företrädde den moderna skolan av professorn i straffrätt och riksdagsledamoten Johan C.W. Thyrén, även om han också hade tagit intryck av den klassiska straffrättsskolans idéer om straffets grunder.⁷

År 1909 fick Johan C.W. Thyrén i uppdrag av regeringen att utreda vissa straffrättsliga frågor. Uppdraget resulterade i bl.a. skrifterna *Principerna för en strafflagsreform I–III*.⁸ I dessa skrifter uttalade han att frihetsstraff skulle användas för de medelsvåra och svåra brottslingar som behövde förbättring och fostran samtidigt som de mer beskedliga ”akuta” brottslingarna på sin höjd skulle dömas till böter eller till ett villkorligt frihetsstraff. Vidare menade han att unga, alkoholiserade och psykiskt avvikande lagöverträdare skulle dömas till tidsobestämda påföljder i särskilda anstalter. För de ”kroniska” lagöverträdarnas del förespråkade han internering.

Johan C.W. Thyrén upprättade även ett ”Förberedande utkast till strafflag”, som publicerades i olika delar. Straffrättens allmänna del, dvs. frågor som inte var specifika för de enskilda brottstyperna, behandlades i en del som utkom 1916. I inledningen till skriften angavs, med en hänvisning till *Principerna för en strafflagsreform I*, följande:⁹

Ett stort och viktigt område [...] är ungdomskriminaliteten. Skall detta institut utformas i den riktning, som angivits i Princ. I (ss. 135–150), så kommer det att inom straffrätten intaga en sådan särställning, att [det] kräva en sådan mångfald av egenartade regler [...] att åtminstone tillsvidare möjligheten torde böra hållas öppen för dess behandling i en särskild lag.

I förslaget fanns särskilda bestämmelser ”[o]m straffens arter”, ”[o]m skyddsåtgärder” och ”[o]m de grunder, som utesluta eller minska brottsligheten” i 2 kap., 3 kap. respektive 4 kap.

⁵ Se t.ex. SOU 1995:91 del II s. 43 f., SOU 2004:122 s. 143, SOU 2008:85 s. 48 f., SOU 2012:34 band 2 s. 19–22 och Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 117–119.

⁶ SFS 1906:51. Se även SOU 1993:35 del A s. 100–102, SOU 2008:85 s. 49 och SOU 2012:34 band 2 s. 21 f.

⁷ Se t.ex. Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 119–121.

⁸ Johan C.W. Thyrén, *Principerna för en strafflagsreform I–III*, 1910–1914.

⁹ Johan C.W. Thyrén, *Förberedande utkast till strafflag, Kap. I–XIII (Allmänna delen)*, 1916 s. 2.

I förslaget till 2 kap. 1 § angavs att det skulle finnas två huvudtyper av straff: *frihetsstraff* och *böter*. Frihetsstraffen skulle delas in i *tukthus*, *fängelse* och *arrest*. De olika formerna av frihetsstraff skulle ha olika innehåll och vara anpassade för olika typer av dömda brottslingar. Det angavs uttryckligen att arreststraff skulle verkställas i en anstalt som uteslutande användes för detta ändamål samt att de som skulle undergå tukthusstraff inte fick sammanföras med dem som skulle undergå fängelsestraff (2 kap. 10 § respektive 16 §). I förslaget till 3 kap. angavs att rätten under vissa förutsättningar kunde bestämma att en psykiskt störd lagöverträdare – eller en lagöverträdare ”som, utan att vara [psykiskt störd], likväl, på grund av varaktig andlig bristfällighet, måste anses vara endast i ringa mån mottaglig för den med straffet avsedda verkan” – skulle ”förvaras” på en allmän vårdanstalt i stället för att avtjäna tukthusstraff.

I förslaget till 4 kap. 4 § angavs att en gärning, som annars vore straffbar, skulle vara strafflös, om den hade begåtts av ett barn som inte fyllt 15 år. Vidare fanns i 4 kap. 5 § en hänvisning till vad som stadgats i särskild lag i fråga om brott begånget av den som var 15–17 år vid tidpunkten för brottet. Här kan inskjutas att det fanns en lag ”om uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn” och en lag ”om fosterbarns vård” från år 1902,¹⁰ vilka kom att ersättas av lagen om samhällets barnavård 1924.¹¹ Johan C.W. Thyren förespråkade att det skulle finnas ungdomsvårdsorgan även för unga lagöverträdare.¹² I 4 kap. 6 § i Johan C.W. Thyrens utkast stadgades i fråga om lagöverträdare i åldersspannet 18–20 år att frihetsberövande på livstid skulle lindras till tidsbestämt frihetsstraff på 20 år och att andra frihetsstraff på åtta år eller mer skulle sättas ned med en fjärdedel. I 4 kap. 13 § 1 utpekades, som en av flera i lagförslaget angivna förmildrande omständigheter, att gärningsmannen inte hade fyllt 21 år (eller hade ”hunnit hög ålderdom”).¹³

Johan C.W. Thyren var från början sakkunnig och senare ledamot i 1916 års Strafflagskommission, som hade i uppgift att lämna förslag till ny strafflag. Hans idéer kom att påverka kommissionens arbete i

¹⁰ SFS 1902:67 respektive SFS 1902:63.

¹¹ SFS 1924:361. Se angående det lagstiftningsarbetet Ragnar v. Koch i SvJT 1925 s. 62.

¹² Från 1935 omfattade barnavårdslagen också ungdomar mellan 18 och 21 år (fram till den tidens myndighetsålder). Lagens fullständiga namn ändrades då till lagen om samhällets barnavård och ungdomsskydd (ändringen kursiverad).

¹³ Johan C.W. Thyren, Förberedande utkast till strafflag, Kap. I–XIII (Allmänna delen), 1916, s. 49 och 52.

hög grad. I dess betänkande *Förslag till strafflag*¹⁴ föreslogs tre olika former av frihetsstraff: fängelse för den medelsvåra brottsligheten, straffarbete för den svårartade brottsligheten och arrest för brott av olika svårhetsgrad där man ville undvika ett vanhedrande moment. I betänkandet fanns också förslag om skyddsåtgärder, *förvaring* och *internering* för förminskat tillräkneliga och kroniska återfallsförbrytare. Strafflagskommissionens betänkande ledde inte till någon omfattande reform men 1927 infördes de två tidsobestämda påföljderna förvaring och internering, avsedda för lagöverträdare som ansågs vara farliga.¹⁵

3.2.4 Schlyters reformprogram och Strafflagberedningen

Det fanns ett särskilt tydligt önskemål om att ersätta straff med skyddsåtgärder när det gällde ungdomar. Påföljden ungdomsfängelse infördes i det svenska påföljdssystemet 1935.¹⁶ Året före, 1934, hade hovrättspresidenten Karl Schlyter lagt fram ett mer omfattande reformprogram som gick ut på att avskilja så många grupper av lagöverträdare som möjligt – ungdomar, psykiskt störda och missbrukare – från verkställighet av fängelse och i stället erbjuda dem vård i frihet eller behandling på sjukhus och vårdanstalter. De som ändå dömdes till frihetsstraff skulle "behandlas" som ett led i verkställigheten.¹⁷

Uppgiften att förverkliga reformprogrammet lades på Strafflagberedningen som tillsattes 1938 med Karl Schlyter som ordförande. I Strafflagberedningens betänkanden *Enhetligt frihetsstraff*¹⁸ och *Skyddslag*¹⁹ föreslogs ett nytt påföljdssystem. Det nya systemet byggde på idéer om vård och behandling i stället för straff. Bötes- och fängelsestraffen skulle visserligen fortfarande ha en plats i systemet men utrymmet för frihetsstraffet avgränsades. För lagöverträdare som ansågs gå att påverka med behandling rekommenderades kriminalvård i frihet ("skyddstillsyn"). De kroniskt oförbätterliga, farliga, förbrytarna skulle dömas till tidsobestämd skyddsinternering och för kriminella ungdomar skulle påföljden bli tidsobestämd behandling ("skyddsfostran"). För

¹⁴ SOU 1923:9.

¹⁵ Lagen (1927:107) om förvaring av förminskat tillräkneliga förbrytare respektive lagen (1927:108) om internering av återfallsförbrytare.

¹⁶ Lagen (1935:343) om ungdomsfängelse. Se även SOU 1993:35 del A s. 103 f., SOU 2008:85 s. 49 f. och SOU 2012:34 band 2 s. 21 f.

¹⁷ Se t.ex. SOU 2012:34 band 2 s. 22 och Erland Aspelin, "Straffets grunder – historisk bakgrund" i SvJT 1999 s. 108 på s. 121 f.

¹⁸ SOU 1953:17.

¹⁹ SOU 1956:55.

lagöverträdare under 18 år skulle det finnas åtgärder inom ^{Sid 618(1124)} barnvården. Även de psykiskt abnorma lagöverträdarna skulle dömas till påföljder som innebar överlämnande till vård. Påföljden skyddsfostran kom dock inte att införas i brottsbalken utan i stället behölls ungdomsfängelse som den primära frihetsberövande påföljden för unga lagöverträdare.²⁰

3.3 Brottsbalken och lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

3.3.1 1962 års brottsbalk

Utgångspunkter för påföljdsbestämningen

När *1962 års brottsbalk* trädde i kraft den 1 januari 1965 byggde dess påföljdsbestämmelser i huvudsak på de förslag som hade lämnats av Strafflagberedningen.²¹ Påföljd för brott definierades, i 1 kap. 3 §, som

de allmänna straffen böter och fängelse,
 ämbetsstraffen suspension och avsättning för innehavare av befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, och disciplinstraff för krigsmän, samt
 villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsfängelse, internering och överlämnande till särskild vård.

För påföljdsbestämningen infördes i 1 kap. 7 § en allmän bestämmelse med följande lydelse:

Vid val av påföljd skall rätten, med iakttagande av vad som kräves för att upprätthålla allmän laglydnad, fästa särskilt avseende vid att påföljden skall vara ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället.

Det angavs alltså i lagtexten att domstolen – när den bestämde påföljden i ett konkret fall – skulle beakta såväl påföljdens verkan på den allmänna laglydnaden, dvs. s.k. allmänpreventiva skäl, som möjligheten att genom påföljden motverka att den dömda återföll i brottslighet, dvs. s.k. individualpreventiva skäl. Den påföljd skulle väljas som var bäst ägnad att ”avhålla gärningsmannen från brott och eljest skydda samhället mot brottslighet”.²²

²⁰ Se SOU 1993:35 del A s. 102 f.

²¹ Se avsnitt 3.2.4. Övriga allmänna straffbestämmelser och bestämmelserna om de olika brotten byggde på förslagen i Straffrättskommitténs betänkande Förslag till brottsbalk (SOU 1953:14).

²² Prop. 1962:10 B s. 63.

Under remissbehandlingen av Strafflagberedningens förslag hade^{Sid 619(1124)} det framförts kritik mot vad som, enligt vissa, ansågs vara en alltför optimistisk syn på möjligheten att ”bota” lagöverträdare genom olika former av behandling. I anslutning till regeringens förslag till brottsbalk anförde föredragande departementschefen följande:²³

Då upprustningen av den kriminologiska forskningen börjat sätta in först på senare år, har forskningsarbetet ännu ej avsatt några mera betydelsefulla, för det praktiska reformarbetet vägledande resultat; sådana resultat torde med hänsyn till ämnets komplicerade natur vara att vänta först på längre sikt. Detta får dock ej vara något skäl för att låta reformarbetet ligga nere. Det skulle enligt min mening vara olyckligt, om ställningstagandet till den rad olika förbättringsåtgärder med avseende å brottsreaktionen som nu efter ett mångårigt och omfattande utredningsarbete föreslagits av [S]trafflagberedningen uppskjutes till en obestämd framtid. Jag kan därför icke biträda de under remissbehandlingen av [S]trafflagberedningens slutbetänkande från några håll framförda önskemålen att man före ett slutligt ställningstagande till beredningens förslag skulle avvakta resultaten av vissa pågående kriminologiska undersökningar. Den omständigheten, att säkra vetenskapliga belägg för ifrågasatta åtgärder ej kan återopas, bör icke få stå hindrande i vägen, men den bör leda till viss försiktighet och till undvikande av alltför stora omkastningar i den bestående ordningen.

Även om det nya systemet i stor utsträckning byggde på tankar om individualprevention angav departementschefen att ”viss proportionalitet måste föreligga mellan brottet och samhällsreaktionen”, vilket innebar att den individualpreventivt lämpligaste påföljden inte skulle utdömas om den var ”alltför ingripande”.²⁴

Närmare om de olika påföljderna

Böter, fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn

Bestämmelser om de olika påföljderna infördes i 25–32 kap. brottsbalken. I 25 kap. infördes bestämmelser om böter. Fängelsestraffet reglerades i 26 kap. Av dessa bestämmelser framgick bl.a. att den som var under 18 år inte fick dömas till fängelse, om det inte fanns synnerliga skäl för fängelse (26 kap. 4 § första stycket). Vidare angavs att den som var 18–20 år fick dömas till fängelse ”allenast när frihetsberövande är pakallat främst av hänsyn till allmän laglydnad eller fängelse

²³ Prop. 1962:10 C s. 45 f.

²⁴ Prop. 1962:10 C s. 53.

eljest finnes lämpligare än annan påföljd” (26 kap. 4 § ^{Sid 620(1124)}andra stycket). Fängelse på livstid fick inte dömas ut för brott som någon begått före 18 års ålder (26 kap. 4 § tredje stycket).

Bestämmelser om villkorlig dom infördes i 27 kap.

Den som var under 18 år fick dömas till skyddstillsyn, endast om sådan påföljd ansågs lämpligare än vård enligt barnavårdslagen (28 kap. 1 § andra stycket). En förutsättning för att skyddstillsyn skulle kunna förenas med behandling i anstalt var att den tilltalade hade fyllt 18 år (28 kap. 3 § första stycket). Om den som hade dömts till skyddstillsyn inte hade fyllt 23 år, fick rätten besluta att förordnande om anstaltsbehandling skulle gå i verkställighet utan hinder av att domen på skyddstillsyn inte hade vunnit laga kraft (28 kap. 3 § andra stycket).

Ungdomsfängelse

I 29 kap. infördes bestämmelser om ungdomsfängelse. Påföljden ungdomsfängelse kunde ådömas den som var 18–20 år, om det var *lämpligt* med hänsyn till den unges ”personliga utveckling, vandel och levnadsomständigheter i övrigt” (1 § första stycket). Den som var 15–17 år eller 21–22 år kunde dömas till ungdomsfängelse om sådan påföljd var *uppenbart lämpligare* än annan påföljd (1 § andra stycket). Rätten kunde förordna att en dom på ungdomsfängelse skulle börja verkställas utan hinder av att den inte hade vunnit laga kraft (1 § tredje stycket).

Påföljden ungdomsfängelse innebar ”behandling [...] i och utom anstalt” i högst fem år, varav högst tre år i anstalt (2 §). Behandlingen skulle inledas i anstalt, i första hand ungdomsanstalt (3 §). När anstaltsvården hade pågått så lång tid som var nödvändigt med hänsyn till ”behandlingens syfte” – dock som utgångspunkt minst ett år (annars krävdes särskilda skäl) – skulle ”behandlingen” fortsätta utom anstalt (4 §). Beslutet om övergång till vård utom anstalt skulle fattas av en särskild ungdomsfängelsenämnd (5 §).

Under vården utom anstalt skulle den dömde stå under övervakning (6 §). I fråga om övervakningen gällde motsvarande bestämmelser som avseende den som frigetts villkorligt från ett fängelsestraff (7 §, som hänvisade till 26 kap. 12–17 §§). Den som inte skötte sig kunde meddelas en varning eller föreläggas att vid vite iakttä en meddelad föreskrift (8 §). Ungdomsfängelsenämnden kunde också besluta att den dömde skulle återintas i anstalt (9 § första stycket). När det åter var

lämpligast – med hänsyn till syftet med ”behandlingen” – att den dömdes^{Sid 621(1124)} vårdades utom anstalt, skulle han eller hon på nytt överföras till vård utom anstalt (9 § andra stycket; se även 10 och 11 §§).

Ungdomsfängelsenämnden skulle – när vården utom anstalt hade pågått under en sammanhängande tid om två år eller om det annars fanns särskilda skäl – besluta att påföljden skulle upphöra när övervakning inte längre behövdes (12 § första stycket). Om sådant beslut inte meddelades, upphörde påföljden vid utgången av den tid som hade bestämts i domslutet (12 § andra stycket).

Internering, överlämnande till särskild vård m.m.

Påföljden internering reglerades i 30 kap. Internering kunde ådömas den som hade begått brott som kunde leda till minst två års fängelse, om det ”med hänsyn till den tilltalades brottslighet, sinnesbeskaffenhet, vandel och levnadsförhållanden i övrigt” var påkallat med ”ett långvarigt frihetsberövande utan på förhand bestämd tid” för att förebygga fortsatt allvarlig brottslighet från den dömdes sida (1 §). Det angivna syftet var alltså individualpreventivt. Påföljden innebar ”[b]ehandling”, i och utom anstalt och skulle inledas i anstalt (2 §). En viss *minsta tid*, längst ett och högst tolv år, skulle bestämmas för vistelsen i anstalt (3 §). Någon längsta tid skulle däremot inte anges. Bestämmelser om påföljdens verkställighet infördes i 4–15 §§.

I 31 kap. infördes bestämmelser om överlämnande till särskild vård. I kapitlet angavs att den som hade begått en brottslig gärning under vissa förutsättningar kunde överlämnas till *vård enligt barnavårdslagen* (1 §), *vård enligt lagen om nykterhetsvård* (2 §), *vård enligt sinnessjuklagen* (3 §) respektive *öppen psykiatrisk vård* (4 §).

I den då gällande lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdslagen) fanns bestämmelser om barnavårdsnämndens ingripanden i 4 kap. Barnavårdsnämnden skulle vidta vissa åtgärder, bl.a. om någon som inte hade fyllt 21 år ”på grund av brottslig gärning, sedeslöst levnadssätt, underlåtenhet att efter förmåga ärligen försörja sig, missbruk av rusdrycker eller narkotiska medel eller av annan jämförlik anledning [var] i behov av särskilda tillrättaförande åtgärder från samhällets sida” (25 § första stycket). Ett ingripande från barnavårdsnämnden skulle dock inte ske efter att lagöverträdaren fyllt 18 år, om inte ”hans livsföring i övrigt utgör tillräcklig anledning därtill eller

sådant ingripande med hänsyn till pågående behandling enligt denna lag eller av annan särskild anledning måste anses lämpligast för hans tillrättaförande” (25 § andra stycket). Barnavårdsnämnden kunde besluta om ”förebyggande åtgärder” i form av ”hjälpåtgärder, innefattande råd och stöd”, ”föreläsning och varning”, ”föreskrifter rörande den underåriges levnadsförhållanden” och ”övervakning” (26–28 §§). Om sådana åtgärder bedömdes vara gagnlösa eller tidigare hade vidtagits utan att det hade medfört ”rättelse”, skulle den underåriga omhändertas för samhällsvård (29 §).

Påföljden överlämnande till vård enligt barnavårdslagen hade ett tydligt individualpreventivt syfte och planeringen byggde på en prognos vid domstillfället avseende den unges kommande utveckling. Det var alltså – som utgångspunkt – inte det begångna brottet som avgjorde hur omfattande och ingripande påföljden skulle bli.²⁵ Samtidigt kan tilläggas att rätten – om det ”för den dömdes tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad finnes påkallat” – kunde kombinera vården med dagsböter, oavsett om böter ingick i brottets eller brottslighetens straffskala eller inte (31 kap. 1 § andra stycket brottsbalken). En kombination med böter kunde alltså motiveras med såväl individualpreventiva som allmänpreventiva skäl.

I 32 kap. infördes bestämmelser om ämbetsstraff och om disciplinstraff för krigsmän. Dessa påföljder ska inte beskrivas närmare i detta betänkande.

Straffbarhet och nedsättning av påföljd

Vissa bestämmelser om straffbarhet och nedsättning av påföljd infördes i 33 kap.

Kapitlet inleddes med en bestämmelse om att den som begått brott före 15 års ålder inte fick dömas till påföljd (1 §). Bestämmelsen ger uttryck för den i svensk straffrätt gällande regeln att barn i olika åldrar kan begå brott men att en lagöverträdare som begått sitt brott före straffbarhetsåldern, den s.k. straffmyndighetsåldern, inte får dömas till påföljd.

I 2 § infördes bestämmelser om val av påföljd, inklusive ett fängelseförbud, avseende psykiskt störda lagöverträdare.

Avräkning av tidigare frihetsberövande mot påföljd reglerades i 3 §.

²⁵ Se SOU 1993:35 del A s. 104 f.

En bestämmelse avseende strafflindring vid straffmätningen ^{Sid 623(1124)} som tog sikte på bl.a. unga lagöverträdare – infördes i 4 §:²⁶

Har någon begått brott innan han fyllt aderton år, må efter omständigheterna ådömas lindrigare straff än för brottet är stadgat. Lindrigare straff må ock, om särskilda skäl äro därtill, bestämmas för brott som någon begått under inflytande av själslig abnormitet.

Om synnerliga skäl äro därtill och hinder uppenbarligen ej möter av hänsyn till allmän laglydnad, må jämväl i annat fall ådömas lindrigare straff än som stadgats för brottet.

Finnes på grund av särskilda omständigheter uppenbart, att påföljd för brottet ej är erforderlig, må påföljd helt eftergivas.

Bestämmelserna om sammanträffande av brott och förändring av påföljd (34 kap.), bortfallande av påföljd (35 kap.) och förverkande av egendom och annan särskild rättsverkan av brott (36 kap.) behandlas inte här.

3.3.2 Lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) trädde i kraft samma dag som brottsbalken, dvs. den 1 januari 1965.²⁷ Genom LUL, som ersatte lagen (1944:215) om eftergift av åtal mot vissa underåriga och lagen (1946:862) med vissa bestämmelser om mål rörande brott av underårig, infördes en mer samlad reglering med de särskilda procedurregler som skulle gälla under och i anslutning till rättegång mot unga lagöverträdare.

I 1–6 §§ LUL infördes bestämmelser om åtalsunderlåtelse för lagöverträdare som begått brott före 18 års ålder.

I 7 § angavs att den som var under 18 år fick häktas endast om det fanns synnerliga skäl för häktning.

I 8–12 §§ infördes bestämmelser om handläggningen av brottmål mot tilltalade som inte hade fyllt 21 år. Om svårare straff än böter kunde följa på brottet skulle rättegången om möjligt hanteras så att målet inte tilldrog sig uppmärksamhet och det infördes också en utökad möjlighet att hålla förhandling inom stängda dörrar i mål mot den som inte hade

²⁶ Bestämmelsen i 33 kap. 4 § brottsbalken i dess ursprungliga lydelse motsvarar delvis bestämmelserna i 29 kap. 5–7 §§ brottsbalken i dess nuvarande lydelse.

²⁷ I fråga om lagens förarbeten, se prop. 1964:10, bet. 1LU 1964:3 och rskr. 1964:79.

fyllt 21 år. Vidare var utgångspunkten att den unges ^{Sid 624(1124)} vårdnadshavare skulle höras i målet. Det angavs också att nämndemän som skulle tjänstgöra i ungdomsmål företrädesvis skulle anlitas bland nämndemän ”med insikt och erfarenhet beträffande vård och fostran av ungdom”. I mål mot den som inte hade fyllt 21 år gällde också som huvudregel att rätten skulle förordna en offentlig försvarare. När det kom till tidsfrister gjordes skillnad mellan tilltalade i åldern 15–17 år respektive 18–20 år. För de yngsta skulle motsvarande regler som för häktade gälla. För de som hade fyllt 18 men inte 21 år gällde ett mer allmänt krav på skyndsam handläggning.

I 13 och 14 §§ infördes bestämmelser om s.k. bevistalan mot den som misstänktes ha begått brott före 15 års ålder.

LUL har ändrats vid ett stort antal tillfällen sedan ikraftträdandet. De nu gällande bestämmelser i LUL som är relevanta för utredningens överväganden behandlas i avsnitt 4.3.

3.4 Bakgrunden till 1980-talets reformarbete

3.4.1 Ifrågasatt behandlingsoptimism

Den behandlingsoptimism som präglade brottsbalken och vissa tidigare reformer under 1900-talet började ifrågasättas redan i samband med balkens ikraftträdande. Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet riktades det kritik mot den förda kriminalpolitiken, bl.a. mot bakgrund av att den kriminologiska forskningen hade visat att de nya behandlingsformerna inte visade sig ge så goda resultat som förväntat, i vart fall sett till återfall i registrerad brottslighet. Frihetsberövanden som med hänvisning till individualpreventiva skäl var längre än vad som kunde motiveras av straffvärdet ansågs därför inte kunna rättfärdigas. Idéerna om individualiserade skyddsåtgärder i stället för straff möttes därför med argument om att systemet måste slå vakt om principerna om rättvisa, strafflikhet, förutsebarhet och proportionalitet. Ett grundläggande krav var att de tidsbestämda påföljderna skulle utmönstras.²⁸

Tankar om en återgång från det behandlingsinriktade påföljdssystemet till en mer klassisk syn på påföljdsbestämningen (den s.k. nyklassicismen inom straffrätten) kom till uttryck bl.a. i rapporten Nytt straff-

²⁸ Se SOU 1986:14 s. 28–32, SOU 1993:35 del A s. 105 f., SOU 1995:91 del II s. 44–47, SOU 2004:122 s. 143 f., SOU 2008:85 s. 50 f., SOU 2012:34 band 2 s. 22–25 och Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 123 f.

system som författades av en arbetsgrupp inom Brottsförebyggande rådet (Brå) och publicerades 1977.²⁹ Sid 625 (1124)

Tankarna i Brå-rapporten beskylldes för att vara dogmatiska och inhumana. De som stod bakom en återgång till ett mer renodlat system i vilket påföljdens stränghet skulle bestämmas utifrån brottets svårhet svarade att behandlingsideologin skapade rättsosäkerhet genom att påföljderna var vaga och konturlösa. De framhöll att deras förslag innebar att påföljderna skulle vara tydliga men att systemet samtidigt skulle vara humant. Under remissbehandlingen av Brå-rapporten framfördes att det var nödvändigt med en övergripande översyn av brottsbalkens påföljdssystem.³⁰

Kort tid efter att Brå-rapporten hade överlämnats tillsatte regeringen två parlamentariska kommittéer, som skulle se över påföljdssystemet: Fängelsestraffkommittén och Frivårdskommittén.³¹

3.4.2 Lagändringar i början av 1980-talet

Inledning

Redan i samband med att Fängelsestraffkommittén och Frivårdskommittén inledde sina respektive arbeten upphävdes påföljderna ungdomsfängelse och internering genom lagändringar 1979³² respektive 1981³³. De påföljder som därefter återstod i påföljdssystemet, bortsett från disciplinstraff för krigsmän, var böter, fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård.

Vid samma tid infördes socialtjänstlagen (1980:620) och lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga.³⁴ Samtidigt upphävdes barnavårdslagen och 31 kap. 1 § brottsbalken ändrades så att det i stället infördes hänvisningar till de två nya lagarna.

²⁹ Brottsförebyggande rådet, Arbetsgruppen rörande kriminalpolitik, Nytt straffsystem (BRÅ-rapport 1977:7). Se även SOU 2012:34 band 2 s. 26 f.

³⁰ Se bl.a. Ivar Strahls debattinlägg under rubriken "Nytt straffsystem" i SvJT 1978 s. 121 på s. 131–134, SOU 1986:14 s. 32 och Erland Aspelin, "Straffets grunder – historisk bakgrund" i SvJT 1999 s. 108 på s. 124 f.

³¹ Se avsnitt 3.5.

³² SFS 1979:680, som trädde i kraft den 1 januari 1980. Se även Ungdomsfängelseutredningens betänkande Tillsynsdom (SOU 1977:83) och prop. 1978/79:212.

³³ SFS 1981:211, som trädde i kraft den 1 juli 1981. Se även prop. 1980/81:76.

³⁴ Dessa lagar har senare ersatts av socialtjänstlagen (2001:453) respektive lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Avskaffandet av påföljden ungdomsfängelse och tydliggörande av 21-årsgränsen för särbehandling av unga lagöverträdare Sid 626(4124)

Samtidigt som påföljden ungdomsfängelse upphävdes genomfördes vissa andra förändringar av påföljdsbestämmelserna. Av särskild relevans för påföljdsbestämningen för unga lagöverträdare kan följande nämnas. 26 kap. 4 § andra stycket ändrades så att det angavs att det krävdes "särskilda skäl" av hänsyn till "allmän laglydnad" (allmänprevention) för att döma den som var 18–20 år till fängelse (tidigare hade det, som vi har konstaterat i avsnitt 3.3.1, i samma stycke angetts att den som var 18–20 år fick dömas till fängelse "allenast när frihetsberövande är påkallat främst av hänsyn till allmän laglydnad eller fängelse eljest finnes lämpligare än annan påföljd"). Samma paragrafs tredje stycke ändrades så att förbudet mot att döma ut livstids fängelse utvidgades till att gälla även den som hade begått brottet i åldern 18–20 år. Vidare ändrades 33 kap. 4 § första stycket så att möjligheten att döma till lindrigare straff än vad som var stadgat för brottet utvidgades till att gälla även den som hade begått brottet i åldern 18–20 år.³⁵ Genom denna reform infördes alltså en 21-årsgräns för särbehandling av unga lagöverträdare som gällde såväl påföljdsval som straffmätning och som därmed – i grova drag – motsvarar den ordning som gäller i dag.

Regeringen lämnade sin proposition med förslag till lagändringar angående påföljder för unga lagöverträdare samma dag som departementschefen begärde regeringens bemyndigande att tillkalla de kommittéer som kom att ta namnen Fängelsestraffkommittén och Frivårdskommittén. I propositionen angavs, med hänvisning till Ungdomsfängelseutredningens förslag om att avskaffa påföljden ungdomsfängelse, att ändringar i bestämmelserna om påföljdsval och straffmätning för unga lagöverträdare var nödvändiga inslag i en reform som innebar att ungdomsfängelse avskaffades.³⁶

När det gällde höjning av lägsta ålder för livstidsstraff fanns inga invändningar från remissinstanserna avseende det bakomliggande utredningsförslaget och även departementschefen delade uppfattningen att gränsen skulle höjas från 18 till 21 år.³⁷

I fråga om villkoren för att döma lagöverträdare i åldersspannet 18–20 år till fängelse angav departementschefen följande:³⁸

³⁵ SFS 1979:680, som trädde i kraft den 1 januari 1980.

³⁶ Prop. 1978/79:212 s. 61.

³⁷ Prop. 1978/79:212 s. 63.

³⁸ Prop. 1978/79:212 s. 64 f.

Fängelse som ensamt straff bör få ådömas den som fyllt 18 men ej 21 år endast när det av hänsyn till allmän laglydnad föreligger särskilda skäl för frihetsberövande. Kravet på särskilda skäl innebär att det erfordras starkare allmänpreventiva skäl för tillämpning av fängelse när den tilltalade inte fyllt 21 år än eljest. Om fängelse ådöms jämte skyddstillsyn bör dock den föreslagna bestämmelsen i 28 kap. 3 § BrB [vilken kom att införas] företrädesvis vara tillämplig även för denna åldersgrupp. För ungdomar i åldern 18–21 år [sic!] bör således fängelse som ensamt straff i huvudsak komma i fråga endast när brottsligheten varit särskilt svår eller omfattande eller om annan påföljd är utesluten på grund av tidigare upprepade återfall i grov brottslighet samt vid sådana brottstyper, exempelvis trafikbrott, där kortare frihetsstraff regelmässigt utdöms.

Med hänsyn till det nu anförda förordar jag att bestämmelsen i 26 kap. 4 § andra stycket BrB erhåller den lydelsen att fängelse får ådömas den som fyllt 18 men ej 21 år endast när det av hänsyn till allmän laglydnad föreligger särskilda skäl för frihetsberövande.

Den av Ungdomsfängelseutredningen föreslagna höjningen av åldersgränsen, från 18 till 21 år, för möjligheten att vid straffmätningen gå under straffskalan hade med något undantag tillstyrkts eller lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Ett par remissinstanser hade förordat en ännu högre åldersgräns, 23 eller 25 år. Departementschefen instämde i utredningens förslag om att höja gränsen till 21 år. Utredningen hade påpekat att ändringen kunde komma att medföra en viss generell sänkning av straffnivån för ungdomar i åldern 18–20 år. I den delen uttalade departementschefen följande:³⁹

En sådan utveckling ligger i linje med de strävanden som finns att, framför allt för yngre lagöverträdare, få till stånd en ordning som innebär att frihetsberövandena blir kortare och mera sällan förekommande.

3.5 Fängelsestraffkommittén (1979–1986)

3.5.1 Direktiv

Genom direktiv 1979⁴⁰ gavs kommittén i uppdrag att med de kriminologiska forskningsresultaten och tidigare betänkanden och rapporter som utgångspunkt göra en allsidig översyn när det gällde användningen av fängelsestraff. En av kommitténs huvuduppgifter var att pröva om

³⁹ Prop. 1978/79:212 s. 65.

⁴⁰ Se SOU 1986:14 s. 13–17. Kommittén fick också tilläggsdirektiv 1981, 1983 och 1984.

det skulle innebära fördelar att, som arbetsgruppen inom BRÅ hade föreslagit,⁴¹ införa allmänna regler för påföljdsval och straffmätning.

3.5.2 Fängelsestraffkommitténs förslag

Fängelsestraffkommittén⁴² lämnade sina för påföljdssystemet mest centrala förslag i betänkandet *Påföljd för brott*.⁴³

Med utgångspunkt i den i avsnitt 3.1.1 beskrivna indelningen av straffsystemet i olika nivåer diskuterade Fängelsestraffkommittén vilka slags överväganden som borde ha betydelse för kriminalisering av gärningar, påföljdsbestämning – med vilket kommittén avsåg både valet av påföljd och straffmätningen – respektive verkställighet av påföljd. Kommittén menade att *straffmätningen* ”i princip” borde ske efter brottets klandervärdhet – straffvärdet – med beaktande av de anvisningar som lagstiftaren hade gett genom straffskalor eller på annat sätt, och att varken allmänpreventiva eller individualpreventiva hänsyn borde tillmätas självständig betydelse vid straffmätningen. Omständigheter hänförliga till gärningsmannens person skulle dock även i fortsättningen kunna få inverka på straffmätningen. Detsamma gällde omständigheten att den tilltalade tidigare dömts för brott. Även när det gällde *valet av påföljd* pekade kommittén särskilt på kraven på legalitet, förutsebarhet och likhet inför lagen. För att ge ett bättre underlag för en enhetlig praxis ansåg kommittén att det borde anges i lagen under vilka omständigheter allmänpreventiva skäl gjorde sig särskilt gällande. Kommittén identifierade i den delen tre faktorer: *stark klandervärdhet* (högt straffvärde), att brottet var av *art* som ”t.ex. fått en större utbredning eller antagit mer elakartade former”, och att brottet utgjorde ett *återfall* i brottslighet från den tilltalades sida. Även i fråga om individualpreventiva hänsyn vid påföljdsvalet ansåg kommittén att lagstiftaren borde ange mer preciserade regler som vägledning för tillämpningen.⁴⁴

Kommittén menade att det var både möjligt och önskvärt att minska bruket av fängelsestraff. I den delen uttalade kommittén följande:⁴⁵

Ett ökat användande av fängelsestraff är inte ett verksamt medel när det gäller att minska brottsligheten eller ens att motverka en ökning av detta.

⁴¹ Se avsnitt 3.4.

⁴² Ju 1979:04.

⁴³ SOU 1986:13–15. Fängelsestraffkommittén redovisade överväganden också i de tidigare delbetänkandena SOU 1980:1 och SOU 1981:92 samt i det senare slutbetänkandet SOU 1988:7.

⁴⁴ SOU 1986:14 s. 69–76. Se i fråga om straffvärde även s. 131–173.

⁴⁵ SOU 1986:14 s. 77–81.

I den mån det är möjligt att minska brottsligheten är det åtgärder av helt annat slag som krävs. Härav följer som en viktig slutsats att det inte heller finns något som tyder på att en måttlig minskning av användandet av fängelsestraff allmänt sett har någon betydelse för brottslighetens omfattning. Sid 629 (1124)

Kommittén hade inte i uppdrag att se över innehållet i de påföljder som innebar överlämnande till särskild vård. Den ansåg att överlämnande till särskild vård borde behållas i och för sig men påtalade att det inte var logiskt att benämna sådana vårdåtgärder som straffrättsliga påföljder. Ifrågasättandet förklarades med att domstolen, när den dömer ut en vårdpåföljd, i princip inte vet vad som kommer att ske med den dömde. Kommittén förordade därför en lösning som innebar att vårdåtgärderna tekniskt sett inte skulle vara att betrakta som påföljder.⁴⁶

I fråga om påföljdsbestämningen konstaterade kommittén att den dåvarande bestämmelsen i 1 kap. 7 § brottsbalken inte gav tillräcklig ledning i fråga om vilka omständigheter som skulle få påverka påföljdsvalet och straffmätningen och i vilken omfattning detta skulle få ske. Vidare pekade kommittén på att fängelse borde användas i mindre utsträckning än tidigare. Användningen av villkorlig dom och skyddstillsyn borde, enligt kommittén, vidgas. Kommittén ansåg därför att bestämmelsen i 1 kap. 7 § brottsbalken borde ersättas med ny reglering. Kommittén pekade också på att det i Brå-rapporten *Nytt straffsystem* hade framförts att en enhetlig reglering av påföljdsval och straffmätning kunde leda till att domstolarna motiverade sina beslut i straffmätningsfrågorna och att de argument som användes på så sätt skulle kunna föras fram och diskuteras. Kommittén bedömde att allmänna regler för påföljdsbestämningen skulle göra påföljdsbestämningen mer förutsebar och leda till att en rättvis proportion mellan brott och brottspåföljd bättre skulle kunna säkerställas.⁴⁷

Även om kommittén hade förkastat tanken på att individualpreventiva hänsyn, dvs. ett prognostänkande avseende möjligheten att motverka fortsatt brottslighet från den tilltalades sida, skulle få någon självständig betydelse vid påföljdsbestämningen menade den att gärningspersonens personliga förhållanden eller hans eller hennes handlande efter brottet kunde vägas in i mildrande riktning, ”i minst samma utsträckning” som tidigare, om det skulle framstå som ”obilligt och orättfärdigt” att inte beakta dessa omständigheter. Mot den bakgrunden föreslog kommittén en uppräkningslista av s.k. billighetshänsyn i lagtexten.

⁴⁶ SOU 1986:14 s. 117–120.

⁴⁷ SOU 1986:14 s. 415–422.

Kommittén såg en poäng i att skilja mellan å ena sidan "omständigheter som är hänförliga till brottet, dvs. till straffvärdet" och å andra sidan "omständigheter som är hänförliga till gärningsmannens person och hans agerande efter brottet, dvs. billighetshänsyn". Billighetshänsyn skulle ytterst kunna leda till påföljdseftergift.⁴⁸

Kommittén ansåg att den tilltalades tidigare brottslighet liksom tidigare skulle kunna påverka såväl valet av påföljd som straffmätningen, dock skulle inte någon skärpning av ett fängelsestraff ske vid straffmätningen med hänvisning till återfall. På fängelsenivån skulle återfallet beaktas genom förverkande av (eventuellt återstående) villkorligt medgiven frihet.⁴⁹

Beträffande påföljdsbestämning för unga lagöverträdare angav Fängelsestraffkommittén följande:⁵⁰

Enligt vår åsikt finns starka skäl att betona att påföljder som innebär kriminalvård och då främst fängelse skall användas med mycket stor återhållsamhet för unga lagöverträdare. Åtgärder mot dessa bör för åldersgruppen 15–17 år ske inom socialtjänsten och inte inom kriminalvården. För åldersgruppen 18–20 år bör stor restriktivitet iakttas med att ådöma fängelse.

[- - -] Enligt vårt förmenande skulle [...] en mer restriktivt hållen regel för när fängelse får användas i de yngre åldersgrupperna bättre återspegla dagens praxis och också kunna leda till en ytterligare minskad användning av fängelse för unga lagöverträdare. En sådan reglering skulle också för framtiden bättre kunna motverka eventuella tendenser till ökad användning av fängelse i åldersgruppen 15–20 år.

I fråga om straffmätning för unga lagöverträdare angav kommittén följande:⁵¹

Vi vill i detta sammanhang också trycka på att om fängelse används för unga lagöverträdare bör åldern beaktas vid straffmätningen. Straffet bör således regelmässigt sättas lägre för en ungdom under 21 år än för en äldre gärningsman. Och det bör naturligen bli än lägre ju yngre den dömda är.

I en sammanfattande bedömning konstaterade Fängelsestraffkommittén att det krävdes ytterligare utredning av frågan om och i vilken utsträckning unga lagöverträdare skulle kunna dömas till fängelse:⁵²

Sammanfattningsvis anser vi att det finns skäl att överväga en ändring av påföljdssystemet för den aktuella åldersgruppen, dvs. ungdomar i åldern

⁴⁸ SOU 1986:14 s. 422 f. och 427–432.

⁴⁹ SOU 1986:14 s. 423–426.

⁵⁰ SOU 1986:14 s. 437.

⁵¹ SOU 1986:14 s. 438.

⁵² SOU 1986:14 s. 438.

15–17 år. Den ändring som då främst bör övervägas är att helt förbjuda fängelse som påföljd för denna åldersgrupp. För ett sådant förslag krävs dock närmare utredning i skilda avseenden. Väsentligt för möjligheten att avskaffa fängelsepåföljden för denna grupp är att det inom ramen för socialtjänsten kan skapas sådana särskilt anpassade resurser att vård inom socialtjänsten framstår som ett realistiskt alternativ till fängelse. Det är enligt vår uppfattning mycket angeläget att frågan om och i vilken utsträckning fängelse bör kunna ådömas unga lagöverträdare övervägs ytterligare.

3.5.3 Följder av förslagen

Departementschefen instämde i huvudsak i Fängelsestraffkommitténs överväganden om preventionsteorier och straffvärde samt förslaget att införa mer detaljerade bestämmelser angående straffmätning och val av påföljd. Vidare delade hon – i huvudsak – kommitténs överväganden och förslag i fråga om vilka omständigheter som vid sidan av straffvärdet borde få påverka påföljdsbestämningen. Hon ansåg dock att återfall borde kunna påverka även straffmätningen på fängelsenivå.⁵³

Genom den följande lagändringen⁵⁴ infördes bl.a. ett nytt 29 kap. med bestämmelser om straffvärde och straffmätning, och ett nytt 30 kap. med bestämmelser om valet av påföljd. Därmed infördes den nuvarande systematiken – och den grundläggande principen att påföljdsbestämningen ska göras med utgångspunkt i brottets straffvärde – i den del av brottsbalken som gäller påföljdsbestämningen.⁵⁵

Det nuvarande påföljdssystemets struktur behandlas i avsnitt 4.

Vad särskilt gäller påföljdsbestämning för unga lagöverträdare kan nämnas att det infördes en bestämmelse i 29 kap. 7 § med följande lydelse:

Har någon begått brott innan han fyllt tjugooett år, skall hans ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen. Härvid får dömas till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet. Ingen får dömas till fängelse på livstid för brott som han begått innan han fyllt tjugooett år.

I nya 30 kap. 4 och 5 §§ reglerades valet av påföljd för lagöverträdare i allmänhet respektive unga lagöverträdare på följande sätt:

⁵³ Prop. 1987/88:120 s. 32–44 och 47–61.

⁵⁴ SFS 1988:942, som trädde i kraft den 1 januari 1989.

⁵⁵ Se SOU 1993:35 del A s. 106 f.

4 § Vid val av påföljd skall rätten fästa särskilt avseende ^{Sid 632(1124)} omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därvid skall rätten beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 § [s.k. billighetshänsyn].

Som skäl för fängelse får rätten, utöver brottslighetens straffvärde och art, beakta att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.

5 § För brott som någon begått innan han fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl.

För brott som någon begått efter det att han fyllt arton men innan han fyllt tjugott år får rätten döma till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.

31 kap. 1 § ändrades så att förutsättningen för att kombinera vård inom socialtjänsten med böter var att det motiverades av straffvärdet, brottets art eller att den tilltalade återfallit i brott.

I regeringens lagförslag till riksdagen ingick inte några förslag till förändringar av de påföljder som innebar överlämnande till särskild vård. Departementschefen såg inte några ”skäl som [var] bärande nog” för förslaget.⁵⁶

Behandlingstanken var alltså fortfarande förankrad i fråga om åtgärder mot unga lagöverträdare i och med den kvarvarande möjligheten att döma ut den tidsbestämda påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten.⁵⁷ På ett övergripande plan – sett till de allmänna bestämmelserna om straffmätning och påföljdsval – får samtidigt 1989 års reform sägas innebära att behandlingstanken minskade kraftigt i betydelse till förmån för främst resonemang om tillbakablickande proportionalitet och förutsebarhet.

3.6 Påföljdsutredningen (1990–1991)

Regeringen bemyndigade 1990 en särskild utredare att överväga möjligheterna att vidareutveckla innehållet i de påföljder som utgjorde alternativ till fängelsestraff och mot den bakgrunden pröva behovet av justeringar av vissa bestämmelser angående valet mellan fängelsestraff och andra påföljder samt se över vissa frågor om verkställigheten av fängelsestraff.⁵⁸

⁵⁶ Prop. 1987/88:120 s. 63 f.

⁵⁷ Se dock avsnitt 3.7 om det fortsatta lagstiftningsarbetet i fråga om reaktioner mot ungdomsbrott.

⁵⁸ Dir. 1990:11, som sammanfattas i SOU 1991:45 på s. 61–63.

Utredningen, som tog namnet Påföljdsutredningen,⁵⁹ redovisade sina överväganden och förslag 1991 i betänkandet *Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m.*⁶⁰ (1124)

I betänkandet lämnades förslag till förändringar rörande bl.a. villkorlig frigivning men utredningen lämnade inte några förslag angående vare sig frivårdspåföljderna eller bestämmelserna om påföljdsval.

3.7 Ungdomsbrottskommittén (1990–1993)

3.7.1 Direktiv

År 1990 tillkallades en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utvärdera regelsystemet för unga lagöverträdare samt lämna förslag till i vilka former och på vilket sätt det allmänna borde ingripa när ungdomar som har fyllt 15 år begår brott. I direktiven⁶¹ framhölls att det var närmare tio år sedan socialtjänstreformen genomfördes, med införande av socialtjänstlagen (1980:620) och lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, och att det var naturligt att genomföra en samlad utvärdering av reformens betydelse för behandlingen av unga lagöverträdare. Huvuduppgiften skulle vara att undersöka om fördelningen av uppgifter mellan socialtjänsten och rättsväsendet var väl avvägd när det gällde unga lagöverträdare och om samordningen mellan myndigheterna kunde förbättras.

3.7.2 Ungdomsbrottskommitténs förslag

Ungdomsbrottskommittén⁶² redovisade sina överväganden och förslag i betänkandet *Reaktion mot ungdomsbrott*.⁶³

Till grund för kommitténs överväganden låg ingående undersökningar av ungdomsbrottslighetens omfattning, karaktär och orsaker och en översikt över olika former av reaktioner på brott av unga. Vidare gjordes en jämförelse av system för reaktioner mot ungdomsbrottslighet i olika länder.⁶⁴

⁵⁹ Ju 1990:02.

⁶⁰ SOU 1991:45.

⁶¹ Dir. 1990:53, som sammanfattas i SOU 1993:35 del A på s. 89.

⁶² Ju 1990:07.

⁶³ SOU 1993:35.

⁶⁴ SOU 1993:35 del A s. 109–120 och del B s. 7–92 respektive del B s. 93–153.

Vid diskussionen av olika åtgärder mot ungdomsbrottsligheten konstaterade kommittén att det fanns en större grupp unga med låg brottsaktivitet och en mindre grupp med hög brottsaktivitet. För att motverka brottslighet inom den större gruppen med låg brottsaktivitet antogs ökad upptäcktsrisk vara betydligt mer effektivt än att skärpa straffen. Den kriminologiska forskningen hade visat att förändringar av påföljder inte kunde förväntas ge några större allmänpreventiva effekter. Beträffande den lilla gruppen med hög brottsaktivitet angavs att det fanns ett svagt stöd för att individualpreventiva effekter kunde uppnås genom tvångsbehandling och att det inte kunde uteslutas att sådan behandling kunde få motsatta effekter. I betänkandet uttalades följande:⁶⁵

Vid en samlad bedömning av svensk och internationell forskning om individualpreventiva effekter av samhällets ingripanden mot unga lagöverträdare, tvingas man konstatera att kunskaperna är långt ifrån tillräckliga för ett slutgiltigt ställningstagande. Det finns dock tillräckligt mycket kunskap som talar om negativa resultat eller nollresultat för att man inte skall knyta några speciella förhoppningar till dessa åtgärder.

Mot bakgrund av sin syn på möjligheten att förhindra fortsatt brottslighet genom olika behandlingsinsatser fäste kommittén stor vikt vid att poängtera det brottsförebyggande arbetet.⁶⁶ Kommittén pekade också på vikten av ändamålsenliga utredningsformer hos bl.a. polis, åklagare och socialtjänst.⁶⁷

Som sin ”kriminalpolitiska uppfattning” angav kommittén bl.a. att den princip om proportionalitet mellan brott och straff som det nya påföljdssystemet i 29 och 30 kap. brottsbalken vilade på var riktig. Kommittén betonade också intresset av förutsebarhet i påföljdssystemet. De argument som talade för ett fasthållande av behandlingstanken var enligt kommittén ”inte [...] särskilt hållbara”. Det fanns snarast, menade kommittén, ett särskilt skäl att ”framhålla sambandet mellan brott och reaktion” avseende unga lagöverträdare. Kommittén ansåg att principer om *humanitet*, *förutsebarhet*, *klarhet*, *proportionalitet*, *rättvisa* och *konsekvens* borde vara vägledande vid utformningen av påföljdssystemet även för unga lagöverträdare.⁶⁸

Mot bakgrund av sina överväganden på principiell nivå föreslog kommittén att påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten skulle upphöra och att andra straffrättsliga påföljder, som skulle bestämmas av

⁶⁵ SOU 1993:35 s. 114–119.

⁶⁶ SOU 1993:35 s. 121–142.

⁶⁷ SOU 1993:35 s. 221–278.

⁶⁸ SOU 1993:35 s. 203–220.

myndigheterna inom rättsväsendet, skulle användas även för unga lagöverträdare. Brottslig verksamhet skulle dock stå kvar som en särskild indikation för vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.⁶⁹

De ungdomar som hade fått vård inom socialtjänsten skulle i stället dömas till villkorlig dom eller skyddstillsyn, med eller utan särskilda föreskrifter, eller till *särskild tillsyn* på en tid mellan sex månader och två år. Särskild tillsyn skulle alltså, liksom fängelse, vara en tidsbegränsad påföljd och skulle anses strängare än både villkorlig dom och skyddstillsyn. Tanken var inte att antalet frihetsberövanden skulle öka, utan restriktiviteten, enligt 30 kap. 5 § brottsbalken, när det gällde att använda fängelse som påföljd för unga lagöverträdare skulle gälla även särskild tillsyn. För lagöverträdare i åldern 15–17 år skulle en frihetsberövande påföljd alltid bestämmas till särskild tillsyn medan de som var 18–20 år skulle dömas till särskild tillsyn i stället för fängelse om särskild tillsyn framstod som den lämpligaste påföljden, främst om den unge redan var föremål för vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Särskild tillsyn skulle verkställas i särskilda ungdomshem, administrerade av Statens institutionsstyrelse, och var alltså ett slags föregångare till dagens påföljd *sluten ungdomsvård*.⁷⁰

Kommittén ansåg att polismans rapporteftergift och åklagares åtalsunderlåtelse var nödvändiga avsteg från den absoluta åtalsplikten och föreslog att förutsättningarna för åtalsunderlåtelse skulle utvidgas i fråga om unga lagöverträdare.⁷¹ Vidare ansåg kommittén att en polisman i större utsträckning än tidigare skulle kunna anmoda ungdomar att ”göra rätt för sig eller avhjälpa skador på grund av brott” och att poliser och åklagare borde kunna beakta den unges vilja att ställa saker till rätta vid beslut om rapporteftergift respektive åtalsunderlåtelse.⁷²

Kommittén föreslog inga ändringar när det gällde bötesstraffets tillämpning.⁷³

När det gällde villkorlig dom föreslog kommittén att unga lagöverträdare skulle kunna dömas till sådan påföljd även om det fanns risk för återfall, om den unge var föremål för åtgärd enligt socialtjänstlagen eller lagen med vissa bestämmelser om vård av unga eller någon annan tillräckligt ingripande åtgärd kommit till stånd som positivt

⁶⁹ SOU 1993:35 s. 279–287.

⁷⁰ SOU 1993:35 s. 289–293 och 399–429.

⁷¹ SOU 1993:35 s. 295–321.

⁷² SOU 1993:35 s. 323–332.

⁷³ SOU 1993:35 s. 333–340.

ändrade den unges situation. Kommittén ansåg också att patten skulle kunna meddela föreskrift om skyldighet att genomföra samhällstjänst om det var av avgörande betydelse för att kunna döma en ung lagöverträdare till villkorlig dom eller skyddstillsyn i stället för fängelse eller särskild tillsyn.⁷⁴

Kommittén behandlade också frågan om medling mellan unga lagöverträdare och brottsoffer. Den föreslog inte något formaliserat medlingsförfarande men ansåg att lokala initiativ till brottsofferkonfrontation borde understödjas. I den delen upprepade kommittén att den unges vilja att göra rätt för sig skulle beaktas vid prövningen av rapporteftergift och åtalsunderlåtelse.⁷⁵

I fråga om intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel (s.k. fotboja) för unga lagöverträdare hänvisade kommittén till att Straffsystemkommittén hade fått i uppgift att överväga tillämpningen av sådan övervakning beträffande alla ålderskategorier av lagöverträdare.⁷⁶ Kommittén bedömde inte att fördelarna med en påföljd för unga som innebar frihetsberövande endast på fritiden, vid sidan av arbete eller studier, väge tyngre än nackdelarna och föreslog därför inte någon ny påföljd av det slaget.⁷⁷

Enligt kommittén borde brottmål med unga tilltalade även fortsättningsvis handläggas av allmän domstol. Kommittén ansåg samtidigt att samtliga brottmål mot tilltalade i åldern 15–20 år skulle samlas och handläggas på särskilda ungdomsrotlar i tingsrätterna. Ordföranden skulle som regel vara ordinarie domare, nämndemän skulle alltid ingå i avgörandet och nämnden skulle som utgångspunkt bestå av minst en nämndeman med ”särskild insikt och erfarenhet beträffande vård och fostran av ungdom”. I hovrätt skulle ungdomsbrottmål handläggas på särskild avdelning och i fråga om nämnd skulle gälla motsvarande bestämmelser som för handläggningen i tingsrätt. Kommittén ansåg att övervägande skäl talade mot att införa särskilda jourdomstolar som skulle vara i tjänst under icke-ordinarie arbetstid och kunna döma över brott i omedelbart samband med dess förövande. Däremot borde handläggningstiderna vid brottsutredning och i domstol kortas ned.⁷⁸

I fråga om själva förfarandet ansåg kommittén att tiden, enligt 12 § andra stycket LUL, för att hålla huvudförhandling i tingsrätt, två veckor

⁷⁴ SOU 1993:35 s. 341–398.

⁷⁵ SOU 1993:35 s. 431–444.

⁷⁶ SOU 1993:35 s. 444–449.

⁷⁷ SOU 1993:35 s. 450–456.

⁷⁸ SOU 1993:35 s. 457–490.

från att åtal hade väckts, skulle gälla ungdomar under 18 år i alla mål där fängelse ingick i straffskalan – och inte bara om det var föreskrivet fängelse i mer än ett år för brottstypen.⁷⁹ Vidare föreslogs en viss utvidgning av möjligheten att häkta den som var 15–17 år om det fanns återfallsrisk och ett krav på *särskilda skäl* för häktning (gällande rätt innehöll ett krav på *synnerliga skäl*).⁸⁰

3.7.3 Följder av förslagen

När Ungdomsbrottskommittén lämnade sitt betänkande pågick Straffsystemkommitténs utredningsarbete.⁸¹ Vidare fortsatte utredningsarbetet beträffande ungdomspåföljder i Justitiedepartementet, med utgångspunkt i Ungdomsbrottskommitténs betänkande, genom upprättandet av en departementspromemoria.⁸² Straffsystemkommitténs förslag samt förslagen i departementspromemorian behandlades sedan av regeringen i samma proposition, som i detta betänkande redovisas i avsnitt 3.9.2.

⁷⁹ SOU 1993:35 s. 495–506.

⁸⁰ SOU 1993:35 s. 507–532.

⁸¹ Se avsnitt 3.8.

⁸² Se avsnitt 3.9.

Sid 638(1124)

Förslag från Statens institutionsstyrelse^{Sid 639(1124)} om villkorlig frigivning vid sluten ungdomsvård

Förslaget bygger på att lagrummen integreras i brottsbalken. Bestämmelser i bl.a. 32, 34, 37 (se bilaga 1) och 38 kap. (se bilaga 2) brottsbalken och bestämmelser i lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (se bilaga 3) behöver anpassas. I bilagorna ges exempel på ändringar. Sekretessbrytande regler kan behövas för att en ändamålsenlig planering den villkorliga frigivningen ska kunna genomföras. T.ex. behöver information kunna utdelas mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård även avseende dömda som fyllt 18 år (jfr 25 kap. 12 § och 26 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Författningsförslag

32 kap. brottsbalk (1962:700)

Bestämmelser om villkorlig frigivning vid sluten ungdomsvård

6 §

När två tredjedelar av en påföljd om sluten ungdomsvård, dock minst fyra månader, har avtjänats ska den dömda friges villkorligt.

Om flera påföljder om sluten ungdomsvård verkställs samtidigt, ska vid tillämpning av första stycket hänsyn tas till den sammanlagda verkställighetstiden.

7 §

Sid 640(1124)

Statens institutionsstyrelse ansvarar för verkställigheten av den villkorliga frigivningen vid slutna ungdomsvården.

8 §

Den dömden ska så snart som möjligt och löpande underrättas om förutsättningarna för att beviljas villkorlig frigivning vid slutna ungdomsvård.

9 §

Verkställigheten av villkorlig frigivning vid slutna ungdomsvård ska så långt som möjligt utformas på ett sätt som är ägnat att förebygga att den dömden återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Beslut om kontroll- och tvångsåtgärder enligt detta kapitel får vidtas endast om åtgärderna står i rimlig proportion till det syfte de avser att uppnå. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Vid alla beslut och åtgärder som rör barn ska barnets bästa beaktas.

10 §

Om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska den skjutas upp enligt vad som framgår av 11 §. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömden under verkställigheten på ett särskilt ungdomshem

1. inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller
2. annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

11 §

Sid 641(1124)

Om den villkorliga frigivningen skjuts upp, ska det i beslutet anges med hur många dagar det ska ske.

När antalet dagar som den villkorliga frigivningen ska skjutas upp bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas. Den villkorliga frigivningen får skjutas upp med högst X dagar åt gången.

12 §

Statens institutionsstyrelse fattar beslut om uppskjuten villkorlig frigivning enligt 10 och 11 §§. Sådana beslut gäller omedelbart om inte något annat beslutas.

13 §

Statens institutionsstyrelse ska upprätta en individuellt utformad plan för den dömden enligt vad som följer av 15 §.

Den individuellt utformade planen ska utformas av Statens institutionsstyrelse i samråd med den dömden och med socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (2001:453) har ansvar för den dömden. Socialnämnden ska även utse en särskild handläggare för den dömden.

Om det är möjligt, ska samråd ske med den dömdes vårdnadshavare. Vid behov ska samråd ske även med andra berörda myndigheter och aktörer.

14 §

Statens institutionsstyrelse ska förordna en särskild koordinator för den dömden. Koordinatoren ska hålla regelbunden kontakt med den dömden och träffa honom eller henne under verkställigheten samt genom kontroll, stöd och hjälp verka för att den individuellt utformade planen följs.

15 §

Sid 642(1124)

Den individuellt utformade planen får innehålla föreskrifter om

1. boende,
2. skolgång eller annan sysselsättning,
3. fritid,
4. missbruksbehandling,
5. annan vård och behandling, och
6. andra åtgärder som syftar till att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt,
7. vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömda ska vistas eller inte får vistas,
8. skyldighet att, om inte annat motiveras av medicinska eller liknande skäl, på begäran lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av narkotika, alkohol, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Urinprov får inte tas eller bevittnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska,
9. skyldighet för den dömda att lämna underrättelse till koordinator eller Statens institutionsstyrelse om att han eller hon kommer att utebli eller har uteblivit från en arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning.

Den individuellt utformade planen ska innehålla föreskrifter om att den dömda ska träffa koordinatören i enlighet med vad som anges i 18 §.

Den individuellt utformade planen ska även innehålla en föreskrift om att den dömda ska vara förbjuden att under verkställigheten bruka narkotika, alkohol, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Den individuellt utformade planen ska beslutas för viss tid.

16 §

Sid 643(1124)

Statens institutionsstyrelse ska följa upp den individuellt utformade planen under tiden för den villkorliga frigivningen. Uppföljningen ska ske minst var åttonde vecka. Vid behov ska den individuellt utformade planen ändras.

Vid uppföljningen ska samverkan ske med socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (2001:453) har ansvar för den dömde och vid behov även med andra berörda myndigheter och aktörer.

17 §

Den dömde ska under verkställigheten av den villkorliga ungdomsvården följa den individuellt utformade plan som Statens institutionsstyrelse utformat. Den dömde är skyldig att inställa sig hos Statens institutionsstyrelse när myndigheten påkallar det.

18 §

Den dömde ska träffa koordinatör två gånger i veckan under verkställigheten, om inte annat följer av andra eller tredje stycket. Tid och plats för mötena ska bestämmas av koordinatör, efter samråd med den dömde.

Om innehållet i den individuellt utformade planen motiverar det, får Statens institutionsstyrelse besluta att antalet möten ska begränsas till ett i veckan.

Om den dömde inte följer den individuellt utformade planen på ett godtagbart sätt, får Statens institutionsstyrelse besluta att antalet möten ska utökas, dock inte till fler än tre i veckan.

19 §

Om det behövs för att kontrollera att en föreskrift enligt 15 § följs får Statens institutionsstyrelse besluta om elektronisk övervakning.

Elektronisk övervakning får beslutas för högst X månader åt gången.

20 §

Sid 644(1124)

Om det finns skäl för det, får Statens institutionsstyrelse ändra beslut enligt 15 och 19 §§ eller besluta om nya åtgärder enligt dessa bestämmelser.

21 §

Om den dömd bryter mot föreskrifter eller anvisningar om vad som i övrigt ska gälla för verkställigheten, får Statens institutionsstyrelse vidta en åtgärd som avses i 20 §. Om en sådan åtgärd anses otillräcklig, får Statens institutionsstyrelse besluta att en skriftlig varning ska meddelas den dömd.

Beslut om varning ska utan dröjsmål meddelas den dömd personligen.

22 §

Om en överträdelse enligt 21 § är allvarlig och det kan antas att den dömd inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Statens institutionsstyrelse kan vidta enligt 20 eller 21 §§, får övervakningsnämnden inom vars verksamhetsområde den institution ligger där den dömd är inskriven förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst XX dagar varje gång. När tiden för förverkande bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder förverkandet särskilt beaktas. Om det är tillräckligt får övervakningsnämnden i stället vidta en åtgärd enligt 21 §.¹

23 §

Bestämmelser om förverkande av villkorligt medgiven frihet när den som dömts till sluten ungdomsvård har begått ett annat brott finns i 34 kap.

¹ Med övervakningsnämnd i ärenden som rör sluten ungdomsvård menas den nämnd som SIS inrättat för att hantera vissa frågor i samband med villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård.

24 §

Sid 645(1124)

Uppkommer fråga om att förklara villkorlig frigivning förverkad eller att vidta en annan åtgärd som avses i 20 eller 21 §§ eller en åtgärd för att den dömd ska underkasta sig vård eller behandling, eller har den dömd undandragit sig övervakningen, får övervakningsnämnden, om omständigheterna föranleder det, besluta att den dömd på lämpligt sätt ska omhändertas tills vidare. Ett sådant beslut ska omprövas så ofta det finns anledning till det.

Under de förutsättningar som anges i första stycket får Statens institutionsstyrelse besluta att tillfälligt omhänderta den dömd. Statens institutionsstyrelses beslut gäller omedelbart och ska omprövas om det finns anledning till det. Övervakningsnämnden ska senast dagen därpå pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Om nämnden inte fastställer beslutet inom den tiden, upphör det att gälla.

Ett omhändertagande får inte pågå längre än en vecka. Om det finns synnerliga skäl, får ett nytt beslut fattas om att den frigivne ska vara omhändertagen ytterligare högst en vecka. Ett omhändertagande får inte pågå efter att den villkorliga frigivningen upphört.

25 §

Förklaras villkorlig frigivning helt eller delvis förverkad, ska med avseende på frågan om ny villkorlig frigivning vad som förverkats anses som en ny påföljd om sluten ungdomsvård eller ett nytt fängelsestraff. Det samma ska gälla vid beräkning av strafftid enligt lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och strafftidslagen (2018:1251).

26 §

Om den dömd inte inställer sig för att medverka i genomförandet av den individuellt utformade planen eller inte kommer till möten med koordinatoren och handräckning av Polismyndigheten eller Kriminalvården krävs, gäller vad som föreskrivs i 20–20 c §§ lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

27 §

Sid 646(1124)

Vid verkställighet enligt detta kapitel gäller avseende underrättelse till målsägande vad som föreskrivs i 21 § lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Lagen träder i kraft den XX.

1. Skärpta straff för flerbaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp samt omvändelseförsök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. Ju.

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Företsättningar för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.

Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp samt omvändelseförsök. [37]

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]

Socialdepartementet

Sid 650(1124)

Från delar till helhet. Tvångsvården
som en del av en sammanhållen och
personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap
för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet
och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta
patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige.
[13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för
gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett
samhälle som främjar fysisk aktivitet?
[29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]

Förbättrade möjligheter för barn att
utkräva sina rättigheter enligt barn-
konventionen. [40]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.
Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet.
Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola
– stabil, effektiv och hållbar. [31]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar,
apostille och andra former av intyganden. [42]



Justitiedepartementet
Straffrättsenheten

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44)

Remissinstanser

1. Amnesty International, Svenska sektionen
2. Arbetsgivarverket
3. Arbetsmiljöverket
4. Barnombudsmannen
5. Barnrättsbyrå
6. Borås kommun
7. BRIS – Barnens Rätt i Samhället
8. Brottsförebyggande rådet
9. Brottsofferjouren Sverige
10. Brottsoffermyndigheten
11. Civil Rights Defenders
12. Diskrimineringsombudsmannen
13. Domstolsverket
14. ECPAT Sverige
15. Ekonomistyrningsverket
16. Enköpings kommun
17. Fackförbundet ST
18. Forshaga kommun
19. Föreningen Sveriges socialchefer

20. Förvaltningsrätten i Härnösand
21. Förvaltningsrätten i Karlstad
22. Förvaltningsrätten i Stockholm
23. Gävle kommun
24. Göteborgs kommun
25. Göteborgs tingsrätt
26. Habo kommun
27. Haninge kommun
28. Hovrätten för Västra Sverige
29. Hovrätten över Skåne och Blekinge
30. Human Rights Watch Sverige
31. Höörs kommun
32. Inspektionen för vård och omsorg
33. Institutet för mänskliga rättigheter
34. Integritetsskyddsmyndigheten
35. Justitiekanslern
36. Jämställdhetsmyndigheten
37. Jönköpings kommun
38. Kammarrätten i Göteborg
39. Kammarrätten i Sundsvall
40. Katrineholms kommun
41. Knas Hemma
42. Kriminalvården
43. Kristinehamns kommun
44. Kungälv kommun
45. Lekebergs kommun
46. Lidingö kommun
47. Linnéuniversitetet (Institutionen för kriminologi och polisiärt arbete)
48. LSU – Sveriges barn- och ungdomsorganisationer
49. Luleå kommun

50. Lunds universitetet (Juridiska Fakulteten)
51. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
52. Länsstyrelsen i Västerbottens län
53. Länsstyrelsen i Västra Götaland
54. Malmö kommun
55. Malmö tingsrätt
56. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
57. Mönsterås kommun
58. Norrköpings tingsrätt
59. Nässjö kommun
60. Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR S, P, O)
61. Piteå kommun
62. Polismyndigheten
63. Riksdagens ombudsmän
64. Riksförbundet Attention
65. Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare
66. Riksförbundet Kriminellas Revansch i Samhället (RIKSKRIS)
67. Rädda Barnen
68. Rädda Barnens ungdomsförbund
69. Saco-S
70. Seko – Service- och kommunikationsfacket
71. Statens skolinspektion
72. Statens skolverk
73. Skolväsendets överklagandenämnd
74. Socialstyrelsen
75. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)
76. Statens institutionsstyrelse (SiS)
77. Statskontoret
78. Stiftelsen Allmänna Barnhuset
79. Stockholms kommun

80. Stockholms tingsrätt
81. Stockholms universitetet (Juridiska institutionen och Kriminologiska institutionen)
82. Storumans kommun
83. Svea hovrätt
84. Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen
85. Sveriges advokatsamfund
86. Sveriges Domareförbund
87. Sveriges Kommuner och Regioner
88. Sveriges Kvinnoorganisationer
89. Säkerhetspolisen
90. Södertälje kommun
91. Södertörns tingsrätt
92. Tingsryds kommun
93. Tranås kommun
94. Ulricehamns kommun
95. Umeå tingsrätt
96. Umeå universitet (Juridiska institutionen)
97. Unga KRIS (Ungdomsförbundet för Kriminellas Revansch i Samhället)
98. Unicef Sverige
99. Uppsala universitet (Juridiska Fakulteten)
100. Varbergs kommun
101. Värmdö kommun
102. Åklagarmyndigheten
103. Åtvidabergs kommun
104. Örebro tingsrätt
105. Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast den 14 december 2023**. Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ju.L5@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ju2023/01830 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

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

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

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

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

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

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

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Walo von Greyerz
Departementsråd

Kopia till

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

Beslutsärende: Remiss -
Åtgärder för tryggare
bostadsområden och Stärkt
hyresrättsligt skydd för
våldsutsatta kvinnor

18

23SON213



Tjänsteskrivelse

2023-11-10

Diarienummer: 23SON213

Handläggare:

Per Åsbrink
026-17 80 00
per.asbrink@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnd

Yttrande över remiss – SOU 2023:57 Åtgärder för tryggare bostadsområden och DS 2023:18 Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget.

Sammanfattning av ärendet

Kommunstyrelsen har överlämnat rubricerad remiss till Socialnämnden för direktbesvarande till Justitiedepartementet, rörande utredning SOU 2023:57 om åtgärder för tryggare bostadsområden samt DS 2023:18 om stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor.

Åtgärder för tryggare bostadsområden, SOU 2023:57

En viktig utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag är att människor ska känna samma trygghet i sin närmiljö oberoende av i vilket område de bor. Utredningen har mot den bakgrunden gjort bedömningen att det behövs utökade möjligheter att ingripa med hyresrättsliga sanktioner mot hyresgäster som begår brott för att ge bättre förutsättningar för trygga bostadsområden i hela landet. En viktig faktor för ökad trygghet är att fastighetsägare arbetar systematiskt och långsiktigt med frågor om trygghet i bostadsområden.

Utredningen lämnar följande förslag:

- Hyresgästen ska ha en skyldighet att se till att det som krävs för att bevara tryggheten inom fastigheten inte åsidosätts, denna skyldighet ska komma till uttryck i hyreslagen. Vid särskilt allvarliga fall av bristande skötsamhet ska det inte krävas att en uppsägning har föregåtts av en varning till hyresgästen att vidta rättelse.
- Brott som begås av hyresgästen ska likställas med störning i boendet om brottsligheten är ägnad att medföra en försämring av närmiljön. Något krav på en varning före en uppsägning på denna grund ska inte finnas.
- Hyresgästen har ansvar att hålla noggrann tillsyn över personer som hör till hushållet, gästar hyresgästen eller som inryms i lägenheten.
- Förverkande av hyresrätten på grund av brott i lägenheten ska kunna ske i fler situationer. En hyresrätt ska vara förverkad om lägenheten används för att begå brott av allvarligt slag, begå brott vanemässigt eller annars i större omfattning.
- Hyrestvister som rör särskilt allvarliga brister i skötsamhet och användning av lägenheten för att begå brott ska handläggas särskilt skyndsamt.

De lagförslag som lämnas bedöms förenliga med Europakonventionen och FN:s barnkonvention. Förslag lämnas även om att socialnämnden ska underrättas om hyresgästens bristande skötsamhet vilket möjliggör att socialnämnden kopplas in i ett tidigt skede. Något nämnvärt merarbete väntas inte uppkomma för socialnämnderna enligt utredningen. Tidig underrättelse till socialnämnden medför att denna i större utsträckning och i ett tidigt skede får vetskap om problem som kan ligga till grund för en uppsägning.

Välfärd Gävle ställer sig positiv till utredningens förslag i SOU 2023:57.

Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor, DS 2023:18

Våld i nära relationer, och i synnerhet mäns våld mot kvinnor, är ett stort samhällsproblem. Våld och andra övergrepp inom ramen för relationen kan leda till långtgående konsekvenser för den utsatte såsom hälsoproblem, social utsatthet och dålig ekonomi. Utredningen anser att det hyresrättsliga skyddet bör stärkas för hyresgäster vars närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i dennes hushåll för brott. Skälen för utredningens förslag grundar sig till stor del på vad som framkommit i samrådsmöten med bl.a. kvinnojoursorganisationer, som har påtalat svårigheterna för kvinnor som på grund av brott befinner sig i en utsatt situation.

I utredningen föreslås ändringar dels i bestämmelserna om förverkande av hyresrätt, dels i bestämmelserna om en medhyresgästs eller medboendes rätt att få ett hyresavtal förlängt för egen del respektive att ta över ett hyresavtal.

Utredningen lämnar följande förslag:

- Utredningens förslag är avsedda att utgöra ett likvärdigt skydd för alla personer som utsatts för brott av närstående, oavsett kön, sexuell läggning eller könsidentitet.
- I bestämmelserna om förverkande av hyresrätt ska det finnas ett större utrymme att beakta ömmande skäl på hyresgästens sida.
- En bedömning ska göras av om ett förverkande framstår som oskäligt mot hyresgästen med hänsyn till att en närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen, eller någon i dennes hushåll, för brott.
- Utredningen föreslår vidare ett förstärkt skydd för brottsutsatta personer som önskar få ett hyresavtal förlängt för egen del eller få överta ett hyresavtal från sin make eller sambo, som inte längre själv ska ha del i hyresrätten.

Utredningen bedömer att barnperspektivet kan få ett större utrymme vid bedömningen av hyresvärdens uppsägning, framför allt för de barn som den våldsutsatta bor tillsammans med.

Utredningen bedömer att det finns en teoretisk möjlighet att den föreslagna regeln ökar medvetenheten hos allmänheten att ansöka om ekonomiskt stöd eller så kallade hyresgarantier hos kommunerna.

Men det finns inte skäl att räkna med ökade kostnader för kommunerna eftersom de hushåll som kan komma i fråga för beviljande av sådana stöd med största sannolikhet redan är eller ändå skulle blivit aktuella inom kommunens biståndshandläggning.

Lagändringarna i jordabalken föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Välfärd Gävle ställer sig positiv till utredningens förslag i DS 20223:18.

Bakgrund

Åtgärder för tryggare bostadsområden (SoU 2023:57)

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 att utse en särskild utredare med uppdrag att se över den hyresrättsliga regleringen kring uppsägning av hyresavtal i fall där hyresgästen, eller någon som denne ansvarar för, begår brott i lägenheten eller i närområdet, och i fall där lägenheten används för brottslighet. I uppdraget ingick även att ta ställning till om det behövs åtgärder för att mer effektivt motverka missbruk av reglerna om upplåtelse till inneboende.

Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor (DS 2023:18)

Genom beslut den 30 juni 2022 gav dåvarande chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Morgan Johansson, rättschefen och sedermera chefsrådmannen Magnus Hermansson uppdraget att biträda Justitiedepartementet med att utreda ett stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor. Utredarens huvudsakliga uppdrag har omfattat en utvärdering av det hyresrättsliga skydd som sedan 2014 finns för personer som har utsatts för brott i en nära relation och att bedöma behovet av att utöka eller förtydliga möjligheterna för dessa personer att bo kvar i en hyresrätt.

Yttrande

Åtgärder för tryggare bostadsområden, SOU 2023:57

Välfärd Gävle ställer sig positiv till utredningens förslag i SoU 2023:57.

Socialtjänsten samarbetar idag med lokala hyresvärdar främst vad gäller biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen (SoL) rörande sociala kontrakt (försöks- eller övergångslägenheter) för enskilda hyresgäster. Välfärd Gävle bedömer att socialtjänstens handläggning i boendefrågor eller övrig biståndsbedömning samt samverkan med lokala hyresvärdar inte kommer att påverkas i någon högre grad utifrån lagförslagen i utredningen om tryggare bostadsområden.

Välfärd Gävle påtar vikten av att lagförslaget implementeras hos hyresvärdar för att säkerställa att rättssäkerheten och barnperspektivet beaktas i bedömningar om förverkandet av hyresrätten.

Det är oklart i vilken grad som utredningens lagförslag kommer att påverka brottsligheten och bidra till tryggare bostadsområden, detta bör således följas upp.

Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor (DS 2023:18)

Välfärd Gävle ställer sig positiv till utredningens förslag i DS 2023:18.

Välfärd Gävle bedömer att socialtjänstens handläggning i boendefrågor eller övrig biståndshandläggning samt samverkan med lokala hyresvärdar inte kommer att påverkas i någon högre grad utifrån lagförslagen i utredningen om stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor.

Representanter för enheten för social hållbarhet i Gävle kommun anser att utredningens förslag kommer att stärka våldsutsattas boendesituation. Det är positivt att skyddsreglerna, i och med utredningens förslag, nu tydliggörs till förmån för en utsatt grupp i samhället.

Välfärd Gävle påtalar vikten av att de nya lagförslagen implementeras hos berörda aktörer och då framför allt hos hyresvärdarna, vilka kommer att ha en avgörande roll i bedömningen om hyresrätten för hyresgäster.

Magnus Höjer

Sektorchef

Sektor Välfärd

Socialnämnden har ålagts yttra sig över remiss gällande SOU 2023:57 Åtgärder för tryggare bostadsområden och DS 2023:18 Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor.

Ärendet hanteras av Socialnämnden vid sammanträdet den 12 december. Utredare Per Åsbrink har varit ansvarig handläggare i ärendet.

I den slutgiltiga handläggningen har synpunkter inkommit från;

Välfärd Gävle: Erika Baumgardt enhetschef utredningsenhet boende.

Camilla Wallgren, enhetschef förebyggande enheten

Gavlegårdarna, kommunalt bostadsbolag, bosociala enheten: Robert Krantz och Markus Strömbergsson.

Enheten för social hållbarhet, Gävle kommun: Cecilia Vågberg, strateg

Genom beslut den 30 juni 2022 gav dåvarande chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Morgan Johansson, rättschefen och sedermera chefsrådmannen Magnus Hermansson uppdraget att biträda Justitiedepartementet med att utreda ett stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor.

Uppdraget har innefattat dels att se över det befintliga hyresrättsliga skyddet för personer som har utsatts för brott i en nära relation, dels att bedöma behovet av att utöka eller förtydliga möjligheterna för personer som utsatts för brott av närstående att bo kvar i en hyresrätt.

Utredningen har samrått med berörda organisationer och aktörer. Ett särskilt tack riktas till dem som har bidragit med underlag och värdefulla synpunkter under utredningsarbetet.

Hovrättsassessorn Kristina Feldt har från och med den 11 november 2022 varit anställd som ämnessakkunnig med uppgift att vara sekreterare och biträda i uppdraget.

Utredningen överlämnar härmed promemorian Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2023

Magnus Hermansson

/Kristina Feldt

Sid 664(1124)

Sammanfattning	7
1 Författningsförslag.....	9
2 Uppdraget och dess genomförande.....	15
2.1 Uppdraget.....	15
2.1.1 Bakgrund	15
2.1.2 Uppdragsbeskrivningen	15
2.2 Uppdragets genomförande.....	16
3 Bakgrund.....	19
3.1 Mäns våld mot kvinnor – ett samhällsproblem.....	19
3.1.1 Våld i nära relation drabbar i högre grad kvinnor	19
3.1.2 Ekonomiskt våld – sätter ofta ramen för utsattheten	21
3.2 Rätten till bostad.....	22
3.3 Utsatthet på bostadsmarknaden	23
3.4 2014 års lagändringar till skydd för brottsutsatta	24
3.5 Fortsatt arbete för att stärka skyddet för våldsutsatta kvinnor.....	25
4 Nuvarande lagstiftning	27
4.1 Hyresgästens besittningsskydd.....	27
4.2 Förverkande av hyresrätten	28

4.3	Uppsägning av hyresavtalet	Sid 666(1124) 30
4.4	En medhyresgästs eller samboendes rättigheter enligt 12 kap. 47 § JB.....	32
5	Reglernas tillämpning	35
5.1	Praxisgenomgång.....	35
5.1.1	Inledning.....	35
5.1.2	Avgöranden i urval.....	36
5.1.3	Övergripande anmärkningar gällande rättsfallen	53
5.2	Erfarenheter från samrådsmöten.....	55
5.2.1	Synpunkter på de befintliga skyddsreglerna.....	55
5.2.2	Synpunkter angående behovet av förändringar i regelverket	56
6	Behovet av ett förstärkt skydd	59
6.1	2014 års lagändringar ger ett ändamålsenligt skydd	59
6.2	En skälighetsbedömning i förverkandefrågor.....	65
6.3	Utökade möjligheter att överta ett hyresavtal.....	72
6.3.1	Utsatthet för brott kan medföra ett särskilt starkt behov av att behålla eller överta ett hyresavtal.....	72
6.3.2	Övertagande av bostad enligt familjerättsliga regler	78
6.3.3	Övertagandemöjligheten i 12 kap. 47 § JB – en del av det hyresrättsliga besittningsskyddet.....	82
6.3.4	En förstärkt möjlighet för brottsutsatta personer att godtas som hyresgäster.....	85
6.3.5	Möjligheten för brottsutsatta personer att godtas som hyresgäster trots svag ekonomi ska förstärkas.....	87
6.4	Barns behov av en trygg bostad ska beaktas särskilt i alla hyrestvister	97
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	101

8	Konsekvenser av förslagen	103
8.1	Inledning.....	103
8.2	Konsekvenser av förslaget om ändring i 12 kap. 42 § femte stycket JB.....	104
8.2.1	Problemet och utredningens förslag till lösning	104
8.2.2	Vilka som berörs av förslaget.....	104
8.2.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	107
8.2.4	Konsekvenser för principen om icke-diskriminering.....	108
8.2.5	Konsekvenser för bostadssegregationen.....	108
8.3	Konsekvenser av förslaget om ändring i 12 kap. 47 § JB.....	109
8.3.1	Problemet och utredningens förslag till lösning	109
8.3.2	Vilka som berörs av förslaget.....	110
8.3.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	113
8.3.4	Konsekvenser för principen om icke-diskriminering.....	114
8.3.5	Konsekvenser för bostadssegregationen.....	114
8.4	Gemensamma frågor.....	114
9	Författningskommentar	115
Bilaga 1	Uppdraget	127
Bilaga 2	Sammanställning avgöranden.....	131

Sid 668(1124)

Ett stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor

Våld i nära relationer, och i synnerhet mäns våld mot kvinnor, är ett stort samhällsproblem. Våld och andra övergrepp inom ramen för relationen kan leda till långtgående konsekvenser för den utsatte såsom hälsoproblem, social utsatthet och dålig ekonomi.

Utredarens huvudsakliga uppdrag har omfattat en utvärdering av det hyresrättsliga skydd som sedan 2014 finns för personer som har utsatts för brott i en nära relation och att bedöma behovet av att utöka eller förtydliga möjligheterna för dessa personer att bo kvar i en hyresrätt. Utvärderingen har tagit sin utgångspunkt i en genomgång av hyresnämndernas och de allmänna domstolarnas praxis avseende tillämpningen av befintliga bestämmelser. Utredningen har också samrått med organisationer och aktörer som tillämpar reglerna i sin verksamhet samt med kvinnojoursorganisationerna Roks och Unizon.

Det har framkommit att det finns ett mycket begränsat antal avgöranden på området. Utifrån dessa avgöranden och de nämnda kontakterna med berörda organisationer m.fl. bedömer utredningen ändå att de befintliga reglerna huvudsakligen fungerar väl inom sitt begränsade tillämpningsområde.

Trots denna slutsats finner utredningen att det hyresrättsliga skyddet i några särskilda avseenden bör stärkas för hyresgäster vars närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i dennes hushåll för brott. I promemorian föreslås ändringar dels i bestämmelserna om förverkande av hyresrätt, dels i bestämmelserna om en medhyresgästs eller medboendes rätt att få ett hyresavtal förlängt för egen del respektive att ta över ett hyresavtal. Skälen för utredningens förslag grundar sig till stor del på vad som framkommit genom utredningens samrådsmöten med bland annat

kvinnojoursorganisationerna, som har påtalat framför allt svårigheterna för kvinnor som på grund av brott befinner sig i en utsatt ekonomisk situation. ^{Sid 670(1124)}

Den föreslagna ändringen i bestämmelserna om förverkande av hyresrätt innebär att det ska finnas ett större utrymme att beakta ömmande skäl på hyresgästens sida. Den omständigheten att en hyresgäst har utsatts för brott ska inte, som i dag, beaktas inom ramen för om det som läggs hyresgästen till last är av ringa betydelse ur hyresvärdens perspektiv. I stället ska en bedömning göras av om ett förverkande framstår som oskäligt mot hyresgästen med hänsyn till att en närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen, eller någon i dennes hushåll, för brott.

Utredningen föreslår vidare ett förstärkt skydd för brottsutsatta personer som önskar få ett hyresavtal förlängt för egen del eller få överta ett hyresavtal från sin make eller sambo, som inte längre själv ska ha del i hyresrätten. Om en hyresvärd motsätter sig en person som hyresgäst på grund av att det har förekommit hyresrättsliga åsidosättanden som hyresvärden menar att personen ska lastas för, ska det särskilt beaktas om de åberopade åsidosättandena har sin grund i att personen varit utsatt för brott. Den föreslagna ändringen utgör närmast ett klagörande av vad som redan anses gälla. För det fall en hyresvärd motsätter sig en brottsutsatt person som hyresgäst på grund av dennes ekonomiska förhållanden, ska det enligt förslaget också särskilt beaktas till den brottsutsatta personens förmån om denne har fått ekonomiskt stöd för sitt boende eller fått säkerhet utställd från kommunen för sina hyresrättsliga förpliktelser. En sådan särskild hänsyn ska dock tas endast om personens ekonomiska situation har sin grund i att personen varit utsatt för brott.

Enligt uppdraget ska utredaren särskilt uppmärksamma lagförslagets effekter för barn som den våldsutsatta bor tillsammans med. Ett stärkt hyresrättsligt skydd kommer i de fall det ingår barn i hushållet även barnen till godo. Framför allt den ovan nämnda ändringen, som innebär att en skälighetsbedömning ska göras i förverkandefrågor, medför att barnperspektivet kan få ett större utrymme vid bedömningen av hyresvärdens uppsägning.

Utredningens förslag är, oaktat titeln på promemorian, avsedda att utgöra ett likvärdigt skydd för alla personer som utsatts för brott av närstående, oavsett kön, sexuell läggning eller könsidentitet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Förslag till lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 42 och 47 §§ jordabalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***12 kap.****42 §¹**

Hyresrätten är förverkad och hyresvärden berättigad att säga upp avtalet att upphöra i förtid,

1. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, dröjer med att betala hyran mer än en vecka efter förfallodagen och något annat inte följer av 55 e § femte–sjunde styckena,

2. om hyresgästen, när det gäller en lokal, dröjer med att betala hyran mer än två vardagar efter förfallodagen,

3. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, utan behövt samtycke eller tillstånd överlåter hyresrätten, annars sätter någon annan i sitt ställe eller upplåter lägenheten i andra hand och inte kan visa någon giltig ursäkt,

4. om hyresgästen, när det gäller en lokal, utan behövt samtycke eller tillstånd överlåter hyresrätten, annars sätter någon annan i sitt ställe eller upplåter lägenheten i andra hand och inte efter tillsägelse utan dröjsmål antingen gör rättelse eller ansöker om tillstånd och får ansökan beviljad,

5. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, lämnar eller tar emot en särskild ersättning för överlåtelse av hyresrätten till

¹ Senaste lydelse 2019:533.

lägenheten, eller begär särskild ersättning för överlåtelse av hyresrätten eller för upplåtelse av lägenheten eller en del av den,

6. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, vid upplåtelse av lägenheten eller en del av den tar emot en hyra som inte är skälig enligt 55 § fjärde stycket och inte kan visa någon giltig ursäkt,

7. om lägenheten används i strid med 23 eller 41 § och hyresgästen inte efter tillsägelse gör rättelse utan dröjsmål,

8. om hyresgästen eller någon annan, till vilken hyresrätten överlåtits eller lägenheten upplåtits, genom vårdslöshet är vållande till att ohyra förekommer i lägenheten eller genom att inte underrätta hyresvärden om detta bidrar till att ohyran sprids i fastigheten,

9. om lägenheten vanvårdas på något annat sätt eller hyresgästen eller någon annan, till vilken hyresrätten överlåtits eller lägenheten upplåtits, åsidosätter något av det som ska iaktas enligt 25 § vid användning av lägenheten eller inte håller den tillsyn som krävs enligt nämnda paragraf och rättelse inte görs utan dröjsmål efter tillsägelse,

10. om tillträde till lägenheten vägras i strid med 26 § och hyresgästen inte kan visa någon giltig ursäkt,

11. om hyresgästen åsidosätter en avtalsenlig skyldighet som går utöver hyresgästens skyldigheter enligt detta kapitel och det måste anses vara av synnerlig vikt för hyresvärden att skyldigheten fullgörs, eller

12. om lägenheten helt eller till väsentlig del används för sådan näringsverksamhet eller liknande verksamhet som är brottslig eller där brottsligt förfarande ingår till en inte oväsentlig del eller används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning.

I fall då hyran ska betalas i förskott för längre tid än en månad gäller första stycket 2 endast om hyresgästen dröjer med att betala den på kalendermånaden belöpande hyran mer än två vardagar efter månadens början eller, i fråga om hyran för första kalendermånaden under hyresförhållandet, efter förfallodagen.

Ett hyresavtal som gäller bostadslägenhet får inte sägas upp enligt första stycket 9 på grund av störningar i boendet förrän socialnämnden underrättats enligt 25 § andra stycket.

Om det är fråga om särskilt allvarliga störningar i boendet gäller första stycket 9 även om någon tillsägelse om rättelse inte har gjorts. Vid sådana störningar får ett hyresavtal som gäller bostadslägenhet sägas upp utan föregående underrättelse till socialnämnden. En

kopia av uppsägningen ska dock skickas till socialnämnden. Det som nu har föreskrivits om särskilt allvarliga störningar gäller inte om det är någon till vilken lägenheten har upplåtits i andra hand med hyresvärdens samtycke eller hyresnämndens tillstånd som åsidosätter något av det som ska iakttas enligt 25 § vid användning av lägenheten eller inte håller den tillsyn som krävs enligt nämnda paragraf.

Hyresrätten är inte förverkad om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse. *Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om det som ligger hyresgästen till last har sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i hyresgästens hushåll för brott.*

Hyresrätten är inte förverkad om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse *eller om ett förverkande skulle vara oskäligt mot hyresgästen med hänsyn till att det som ligger hyresgästen till last har sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i hyresgästens hushåll för brott.*

Om avtalet sägs upp på grund av förverkande har hyresvärden rätt till skadestånd.

47 §²

Om lägenheten har hyrts gemensamt av flera som inte gemensamt har rätt till förlängning av hyresavtalet på grund av att en av dem sagt upp hyresavtalet eller till följd av någon annan omständighet som hänför sig till endast en av dem, är en medhyresgäst berättigad att få hyresavtalet förlängt för egen del, om hyresvärden skäligen kan *nöja sig med* honom eller henne som hyresgäst. Detta gäller inte när hyresrätten är förverkad utan att hyresvärden har sagt upp avtalet att upphöra i förtid. Om medhyresgästen är make eller

Om lägenheten har hyrts gemensamt av flera som inte gemensamt har rätt till förlängning av hyresavtalet på grund av att en av dem sagt upp hyresavtalet eller till följd av någon annan omständighet som hänför sig till endast en av dem, är en medhyresgäst berättigad att få hyresavtalet förlängt för egen del, om hyresvärden skäligen kan *godta* honom eller henne som hyresgäst. Detta gäller inte när hyresrätten är förverkad utan att hyresvärden har sagt upp avtalet att upphöra i förtid. Om medhyresgästen är make eller

² Senaste lydelse 2019:533.

sambo till den som sagt upp avtalet eller på annat sätt för-
anlett att hyresgästerna inte
gemensamt har rätt till förläng-
ning av avtalet, har maken eller
sambon en sådan rätt till förläng-
ning även när hyresrätten är
förverkad på någon annan grund
än dröjsmål med betalning av
hyran. Detta gäller också när
hyresvärden har sagt upp hyres-
avtalet att upphöra i förtid på
grund av förverkandet.

Om en hyresgäst, som är gift
eller samboende och vars make
eller sambo inte har del i hyres-
rätten, säger upp hyresavtalet
eller vidtar någon annan åtgärd
för att få det att upphöra eller om
han eller hon i annat fall inte har
rätt till förlängning av avtalet,
har maken eller sambon, om han
eller hon har sin bostad i lägen-
heten, rätt att överta hyresrätten
och få hyresavtalet förlängt för
egen del, under förutsättning att
hyresvärden skäligen kan *nöja sig*
med honom eller henne som
hyresgäst. Detta gäller också när
hyresvärden har sagt upp hyres-
avtalet på grund av förverkande.
Har hyresgästen avlidit, har hans
eller hennes efterlevande make
eller sambo samma rätt till
förlängning, om dödsboet sak-
nar sådan rätt och detta inte har
föranletts av den efterlevande
maken eller sambon. Bestäm-
melserna i 49–52 §§, 55 § samt

Sid 674(1124)
sambo till den som sagt upp
avtalet eller på annat sätt för-
anlett att hyresgästerna inte
gemensamt har rätt till förläng-
ning av avtalet, har maken eller
sambon en sådan rätt till förläng-
ning även när hyresrätten är
förverkad på någon annan grund
än dröjsmål med betalning av
hyran. Detta gäller också när
hyresvärden har sagt upp hyres-
avtalet att upphöra i förtid på
grund av förverkandet.

Om en hyresgäst, som är gift
eller samboende och vars make
eller sambo inte har del i hyres-
rätten, säger upp hyresavtalet
eller vidtar någon annan åtgärd
för att få det att upphöra eller om
han eller hon i annat fall inte har
rätt till förlängning av avtalet,
har maken eller sambon, om han
eller hon har sin bostad i lägen-
heten, rätt att överta hyresrätten
och få hyresavtalet förlängt för
egen del, under förutsättning att
hyresvärden skäligen kan *godta*
honom eller henne som hyres-
gäst. Detta gäller också när
hyresvärden har sagt upp hyres-
avtalet på grund av förverkande.
Har hyresgästen avlidit, har hans
eller hennes efterlevande make
eller sambo samma rätt till
förlängning, om dödsboet saknar
sådan rätt och detta inte har
föranletts av den efterlevande
maken eller sambon. Bestäm-
melserna i 49–52 §§, 55 § samt

55 e § femte–sjunde styckena om hyresgäst gäller även i fråga om hyresgästs make och sambo.

55 e § femte–sjunde styckena om hyresgäst gäller även i fråga om hyresgästs make och sambo. ^{Sid 675(1124)}

Om den omständighet som hyresvärden åberopar för att inte godta någon som hyresgäst enligt denna paragraf har sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt denne, eller någon i dennes hushåll, för brott, ska detta beaktas som skäl för att personen ska godtas som hyresgäst. Är den omständighet som hyresvärden i ett sådant fall åberopar hänförlig till personens ekonomiska förhållanden, ska det särskilt beaktas till personens fördel att han eller hon har beviljats ekonomiskt stöd för sitt boende eller fått säkerhet utställd av kommunen för sitt fullgörande av hyresavtalet.

Förlängs ett hyresavtal i fall som avses i andra stycket, svarar båda makarna eller samborna respektive den efterlevande maken eller sambon och den avlidne makens eller sambons dödsbo för förpliktelserna enligt avtalet för tiden före förlängningen, om inte annat har avtalats med hyresvärden.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

2. De nya bestämmelserna tillämpas även i fråga om hyresavtal som har ingåtts före ikraftträdandet. De tillämpas dock inte i mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Sid 676(1124)

2 Uppdraget och dess genomförande

Sid 677(1124)

2.1 Uppdraget

2.1.1 Bakgrund

I ett tillkännagivande av riksdagen 2013 (bet. 2012/13:CU11, rskr. 2012/13:189) uttalades att regeringen skyndsamt borde återkomma med ett förslag för att stärka våldsutsatta hyresgästers besittningsskydd. I Justitiedepartementet utarbetades därefter en promemoria med förslag på ett stärkt besittningsskydd för hyresgäster och bostadsrättshavare som utsatts för brott (Stärkt besittningsskydd för våldsutsatta hyresgäster, dnr Ju2013/7809/L1). Promemorian remissbehandlades.

Med promemorian som grund utarbetades därefter propositionen Stärkt besittningsskydd för utsatta hyresgäster (prop. 2013/14:195). I propositionen föreslogs bland annat att besittningsskyddet för hyresgäster skulle stärkas genom ändringar i 12 kap. 42 och 46 §§ jordabalken, nedan JB. Förslagen innebar att det faktum att en hyresgäst varit utsatt för brott av en närstående eller tidigare närstående ska beaktas i särskild mån när en hyresvärds uppsägning prövas rättsligt. I propositionen konstaterades att det kunde finnas anledning att i lämpligt sammanhang utvärdera vilka konsekvenser som ändringarna gett upphov till.

Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2014.

2.1.2 Uppdragsbeskrivningen

Genom beslut den 30 juni 2022 fick undertecknad särskild utredare i uppdrag att se över det hyresrättsliga skyddet för personer som har

utsatts för brott i en nära relation och göra en utvärdering av 2014 års lagändringar. Syftet med uppdraget är enligt uppdragsbeskrivningen att säkerställa att det finns ändamålsenliga bestämmelser och tillräckliga möjligheter för den som har utsatts för brott av en närstående att för egen del bo kvar i den gemensamma bostaden.

I uppdraget ingår att göra en genomgång av hyresnämndernas och de allmänna domstolarnas praxis avseende tillämpningen av bestämmelserna. Uppdraget innefattar också att bedöma behovet av att utöka eller förtydliga möjligheterna för personer vars närstående eller tidigare närstående har utsatt denne eller någon i dennes hushåll för brott att bo kvar i en hyresrätt och lämna författningsförslag om utredaren kommer fram till att lagstiftningen bör ändras. Bedömningen av om 2014 års lagändringar har fått avsedd effekt eller om det hyresrättsliga skyddet bör stärkas ska göras med utgångspunkt i praxisgenomgången.

Eventuella lagförslags konsekvenser ska analyseras och redovisas i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474), varvid det särskilt ska uppmärksammas effekterna för hyresgäster och barn som de bor tillsammans med, för andra boende, för fastighetsägare samt för berörda myndigheter och andra aktörer. I uppdraget ingår även att redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män, principen om icke-diskriminering, barnets rättigheter samt i fråga om boendesegregation.

Oaktat titeln på utredningen är uppdraget att se över skyddet för samtliga personer som utsatts för våld i en nära relation, oavsett kön, sexuell läggning eller könsidentitet.

Den fullständiga uppdragsbeskrivningen finns i bilaga 1.

2.2 Uppdragets genomförande

Arbetet med uppdraget har inledningsvis innefattat att gå igenom och sammanställa samtliga funna avgöranden där angivna bestämmelser tillämpats. Kartläggningen av praxis har skett genom sökningar bland de avgöranden som finns publicerade på rättsdatabaserna JUNO, JP Infonet och Bisnode InfoTorgs databas Rättsbanken. Samtliga hyresnämnder och Svea hovrätt har också ombetts att bistå med avgöranden där bestämmelserna har tillämpats.

Frågan om en hyresrätt är förverkad kan prövas både inom ramen Sid 679(1124) för avhysningsmål vid allmän domstol och som en förlängningstvist vid hyresnämnd. Utredningens bedömning är att det inte varit motiverat att tillställa samtliga tingsrätter i landet en förfrågan motsvarande den som skickats till hyresnämnderna och Svea hovrätt. En sådan förfrågan skulle med största sannolikhet inte ge tillräckligt resultat i förhållande till den arbetsinsats som utskicket skulle medföra. Allmänna domstolars avgöranden publiceras i fullständig omfattning på de rättsdatabaser som utredningen haft tillgång till.

I samband med ovan nämnda förfrågan har samtliga hyres- och arrendenämnder samt Svea hovrätt tillfrågats om synpunkter på och erfarenheter av tillämpningen av reglerna.

Under uppdraget har utredningen också samrått med berörda bransch- och intresseorganisationer samt aktörer på hyresmarknaden, se närmare i avsnitt 5.

Vid mötena har företrädare för de aktuella bolagen och organisationerna redogjort för sina erfarenheter samt i förekommande fall lämnat synpunkter på lagstiftningens utformning och olika åtgärdsförslag.

Avstämning har även skett med Utredningen om tryggare bostadsområden (Ju 2022:13), främst gällande förevarande utrednings överväganden kring makes eller sambos rätt att ta över ett hyresavtal enligt 12 kap. 47 § JB.

Därutöver har en kontakt tagits med Länsstyrelsen Västerbotten, som gett ut rapporten Till stadigvarande boende.

Sid 680(1124)

3.1 Mäns våld mot kvinnor – ett samhällsproblem

3.1.1 Våld i nära relation drabbar i högre grad kvinnor

Mäns våld mot kvinnor är ett både nationellt och internationellt stort problem med allvarliga hälsokonsekvenser. Våldet är inte bara ett allvarligt hot mot kvinnors säkerhet och rättigheter utan innebär dessutom stora kostnader för samhället. Bland andra klassar Världshälsoorganisationen, WHO, sedan 2002 könsrelaterat våld mot kvinnor som en folkhälsofråga¹. Med könsrelaterat våld avses våld som riktas mot en person på grund av personens kön (Kostnader för mäns våld mot kvinnor – Nationellt centrum för kvinnofrid – Uppsala universitet²).

I Sverige har regeringen förklarat att mäns våld mot kvinnor är ett stort samhällsproblem som kränker och begränsar kvinnors grundläggande fri- och rättigheter (Nytt åtgärdsprogram mot mäns våld mot kvinnor ska tas fram – regeringen³).

Våld är enligt Socialstyrelsens definition ett mångtydigt begrepp som kan ta sig många olika uttryck. I begreppet våld innefattas brottsliga gärningar som fysiskt våld och sexuella övergrepp. Våld kan också utgöras av handlingar som enligt rådande lagstiftning inte definieras som brott men som sammantaget kan skapa ett mönster av utsatthet, exempelvis nedsättande kommentarer, ekonomiskt utnyttjande, försummelse, isolering från vänner och familj eller kontroll och begränsning. Mäns våld mot kvinnor innefattar våld, med den angivna definitionen av begreppet, som utövas på olika arenor och av olika utövare, exempelvis partnervåld, sexuella över-

¹ www.who.int, hämtad 2023-04-04.

² <https://www.nck.uu.se/kunskapsbanken/amnesguider/vald-i-nara-relationer/valdets-kostnader>, hämtad 2023-05-11.

³ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/11/nytt-atgardsprogram-mot-mans-vald-mot-kvinnor-ska-tas-fram>, hämtad 2023-05-11.

grepp, hedersrelaterat våld och köp av sexuella tjänster (Våld i nära relationer och hedersrelaterat våld – Ett utbildningsmaterial för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2021, s. 20 f.).

Våld i nära relation är ett närliggande, men inte synonymt, problem. Begreppet innefattar – utöver partnervåld – våld i familje- och släktrelationer samt våld som barn upplever i sin familj. Den som utsätts har en nära relation och ofta starka känslomässiga band till förövaren. Detta försvårar möjligheten till motstånd och uppbrott. Våldet sker vanligtvis inomhus i offrets egen bostad. Våldet kan förekomma i alla typer av relationer mellan närstående oavsett könsidentitet, sexuell läggning, ålder och bakgrund. Risken att utsättas för våld är högre i vissa grupper. Den vanligaste formen av våld i nära relation som utövas mot vuxna är en man som utövar våld mot en kvinna som han har eller har haft ett förhållande med (Ämnesguider våld i nära relationer – Nationellt centrum för kvinnofrid – Uppsala universitet⁴). Våldet som kvinnor utsätts för är ofta grövre och mer återkommande jämfört med det våld som män oftast utsätts för inom ramen för relationer, enligt en tidigare kartläggning av Brottsförebyggande rådet, BRÅ (Brott i nära relationer. En nationell kartläggning, 2014:8, Brottsförebyggande rådet 2014, s. 48 f.).

Av statistik sammanställd av BRÅ framgår att det 2022 anmälades 36 019 fall av misshandel där den utsatte var bekant med gärningspersonen. Av anmälda misshandelsbrott mot vuxna kvinnor 2022 begicks brottet av en bekant person i 80 procent av fallen. Motsvarande siffra för vuxna män var 42 procent (BRÅ, 2023, Kriminalstatistik 2022, Anmälda brott, Slutlig statistik, s. 18 f.). Mörkertalet uppskattas dock vara stort, eftersom en stor andel våldsutsatta aldrig anmäler de övergrepp som de utsätts för. En uppskattning från Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) är att ungefär en fjärdedel av våldet i nära relationer polisanmäls (Ämnesguider våld i nära relationer – Nationellt centrum för kvinnofrid – Uppsala universitet⁵).

Våld i nära relation kan i det enskilda fallet bestå av olika typer av övergrepp som utövas samtidigt och som sammanflätade med varandra försätter offret i en utsatt situation. Våldet pågår ofta under en längre tid och ökar ofta i allvar och intensitet ju längre relationen

⁴ <https://www.nck.uu.se/kunskapsbanken/amnesguider/vald-i-nara-relationer>, hämtad 2023-05-11.

⁵ <https://www.nck.uu.se/kunskapsbanken/amnesguider/vald-i-nara-relationer>, hämtad 2023-05-11.

pågår. Det kan för den utsatta personen leda till omfattande konsekvenser i form av försämrad fysisk och psykisk hälsa, sjukskrivning, arbetslöshet och ekonomiska svårigheter. Sid 683(1124)

3.1.2 Ekonomiskt våld – sätter ofta ramen för utsattheten

En form av våldsutövning som kan förekomma inom ramen för våld i nära relation är ekonomiskt våld. Med ekonomiskt våld avses huvudsakligen handlingar som syftar till att styra och kontrollera en persons möjligheter att införskaffa, använda och bibehålla sina ekonomiska resurser (Ds 2022:18 Straffansvar för psykiskt våld, s. 51). Ekonomiskt våld kan bestå i att ta kontroll över någon annans ekonomi, att begränsa insynen i den gemensamma ekonomin eller att undanhålla inkomster och tillgångar från personen. Begreppet innefattar också olika former av ekonomisk exploatering såsom att någon stjälar från sin partner eller olovligen skuldsätter partnern. Det kan ske genom att exempelvis skaffa sig åtkomst till den utsattes bank-id eller att tvinga personen att skriva på lånehandlingar. Ekonomiskt våld kan också innefatta att tvinga den andra personen att medverka till ekonomiska brott som penningtvättsbrott eller att vara styrelsemålvakt i ett företag (se bl.a. Ekonomiskt våld | Kronofogdemyndigheten⁶).

Det ekonomiska våldet kan allvarligt begränsa den utsatta personens självständighet, möjlighet till försörjning och materiella förutsättningar att tillgodose sina grundläggande behov. Det riskerar i sin tur att försämma personens hälsa och livsvillkor samt försvårar möjligheten att lämna relationen (Ulmestig och Eriksson, Att handlägga försörjningsstöd vid våld i nära relationer, Studentlitteratur 2018, s. 111).

Våldsutövaren kan även försöka påverka och kontrollera sin partner långt efter deras separation, genom att exempelvis försvåra bodelningsprocessen och på så sätt förhindra att partnern får tillgång till gemensamt kapital som är bundet i gemensamma tillgångar som bostadsrätt eller hus, sparande och bohag. Det ekonomiska våldet kan även ta sig uttryck i att den våldsverkande partnern inte medverkar till att betala gemensamma huslån eller hyror, vägrar

⁶ <https://kronofogden.se/forebygg-ekonomiska-problem/stod-med-privatekonomi/ekonomiskt-vald>, hämtad 2023-05-10.

betala underhåll till barnen, driver kostsamma juridiska processer mot den utsatta personen eller saboterar personens möjligheter att få tillgång till olika bidrag (Ulmestig och Eriksson, a.a., s. 129).

I de fall den utsatta personen har registrerats som kredittagare på lån eller avbetalningsköp som inte betalats riskerar den utsatta personen att behöva leva med skulder och betalningsanmärkningar under lång tid. Det i sig kan leda till att personen får svårt att på egen hand skaffa sig en bostad, egna abonnemang, m.m.

3.2 Rätten till bostad

Rätten till en bostad räknas som en grundläggande mänsklig och social rättighet och kommer till uttryck i såväl svensk lagstiftning som internationell rätt. Bland annat uttrycks i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, antagen den 10 december 1948, artikel 25, särskilt att var och en har rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive mat, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala tjänster.

För barn är ett tryggt hem särskilt viktigt. Konsekvenserna av att sakna en fast bostad kan vara både annorlunda och mer omfattande för ett barn än för en vuxen. En osäker boendesituation, med trångboddhet och upprepade flyttar, kan påverka ett barns hälsa, skolgång och personliga säkerhet (Socialstyrelsens rapport Förebygga och motverka hemlöshet, 2021, s. 21 f.).

Barnens rättighet till en bostad framhålls särskilt i FN:s konvention om barnets rättigheter (nedan Barnkonventionen), som enligt lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter gäller som svensk lag sedan 2020. I artikel 27 stadgas att alla barn har rätt till en levnadsstandard som tillgodoser barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.

Rätten till bostad framgår också i grundlag som ett grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen ska det allmänna särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Vad som stadgas är dock allmänna målformuleringar för det allmännas verksamhet – det finns ingen generell utkrävbar rättighet till en egen bostad i svensk rätt. ^{Sid 685(1124)}

3.3 Utsatthet på bostadsmarknaden

I stora delar av Sverige råder bostadsbrist. Det har lett till att ekonomiskt svaga hushåll kan få svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. För hushåll med begränsade resurser är hyresrätten ofta det enda alternativet som bostad. På en ansträngd hyresmarknad råder dock ofta långa kötider och högt ställda krav från hyresvärdar på exempelvis vilka inkomstslag och inkomstnivåer som godtas. För hushåll med låga inkomster eller som står utanför arbetsmarknaden kan de krav som hyresvärdar ställer på blivande hyresgäster utgöra ett hinder för att få en bostad (Boverkets rapport 2021:9 Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden, s. 7 och 19).

Svårigheten att etablera sig på bostadsmarknaden leder för många grupper av hushåll till en otrygg boendesituation. Gemensamt för alla som av olika skäl har svårt att ordna en mer stadigvarande bostad är att de vanligen är hänvisade till att söka lösningar på andrahands- och inneboendemarknaden eller hos släktingar och vänner (SOU 2022:14 Sänk tröskeln till en god bostad, s. 510).

En svag ekonomi kan också utgöra ett hinder mot att lyckas behålla sin bostad. Kronofogdemyndighetens statistik visar att drygt 2 500 avhysningar genomförs årligen. Antalet verkställda avhysningar har ökat under de senaste åren, efter att dessförinnan ha legat på lägre nivåer i ett par års tid. Även antalet barn som berörs av avhysningar har enligt Kronofogdemyndighetens statistik ökat (Statistik om vräkningar | Kronofogdemyndigheten⁷). Den vanligaste orsaken till att en hyresrätt sägs upp och att hyresvärden begär avhysning via Kronofogdemyndigheten är hyresskulder (Orsaker till vräkning – Dela din kunskap | Kronofogdemyndigheten⁸).

Att avhysa någon från dennes bostad är ett ingripande myndighetsbeslut. Personer som blivit avhysta riskerar att hamna i hem-

⁷ <https://kronofogden.se/om-kronofogden/statistik/statistik-om-vrakningar>, hämtad 2023-04-20.

⁸ <https://deladinkunskap.kronofogden.se/overskuldsattning/kapitel-3-vrakning/orsaker-till-vrakning>, hämtad 2023-04-20.

löshet och långvarig utestängning från bostadsmarknaden, eftersom de ofta har svårt att komma in på bostadsmarknaden igen. Hyresvärdar begär ofta in referenser från tidigare hyresvärdar och underlag angående personens skuldhistorik.

Enligt Socialstyrelsens kartläggning 2017 om hemlöshet (Socialstyrelsens rapport Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär) har antalet personer i akut hemlöshet ökat sedan den förra kartläggningen 2011. Framför allt har antalet kvinnor ökat, varav majoriteten har barn och är utlandsfödda. Akut hemlöshet föreligger enligt Socialstyrelsens definition när personen är hänvisad till akutboende, härbärge, jourboende, skyddade boenden eller motsvarande, eller när personer sover i offentliga lokaler, utomhus, i trappuppgångar, tält eller motsvarande (Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär, s. 11). För en tredjedel av kvinnorna i akut hemlöshet uppgavs våld i nära relationer vara en faktor som bidragit till att de hamnat i den akuta hemlöshetssituationen. Att inte ha godkänts som hyresgäst på den ordinarie bostadsmarknaden var en faktor som bidragit till den akuta hemlösheten för en av fyra kvinnor. De två vanligaste orsakerna till att de inte godkänts på bostadsmarknaden var att de saknade boendereferenser och att de hade för låg inkomst eller en form av inkomst som inte accepteras av hyresvärdar. En femtedel av kvinnorna som befanns leva i akut hemlöshet hade under det senaste året fått stödinsatser eller behandling som gällde problem i familjen eller våld i nära relationer (Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär, s. 31 f.).

Den höga tröskeln in på bostadsmarknaden och svårigheterna att hitta ett nytt boende på egen hand riskerar att utgöra en kvarhållande funktion då det i förlängningen rent praktiskt hindrar den våldsutsatte från att lämna sin partner. Det kan också bidra till att personer som har brutit upp från en våldsrelation tvingas återvända till sin partner.

3.4 2014 års lagändringar till skydd för brottsutsatta

12 kap. JB innehåller bestämmelser om hyra av bland annat bostad. Kapitlet, som ibland även kallas hyreslagen, reglerar relationen mellan hyresvärd och hyresgäst, rättigheter och skyldigheter för

vardera parten och hur konflikter ska hanteras när någon av dem inte uppfyller sina skyldigheter enligt hyresavtalet. ^{Sid 687(1124)}

De regler som är föremål för översyn i förevarande promemoria trädde i kraft den 1 juli 2014 (prop. 2013/14:195 Stärkt besittningsskydd för utsatta hyresgäster), se avsnitt 2. Lagändringarna innebar bland annat att besittningsskyddet för brottsutsatta hyresgäster stärktes. I propositionen konstaterades bland annat att bieffekter av att personer misshandlas i hemmet, som störningar i boendet för omgivningen eller skadegörelse av lägenheten, kan utgöra grund för en uppsägning av hyresgästen. Det angavs att hänsyn måste tas till att ett åsidosättande har samband med att nyttjanderättshavaren har utsatts för ett brott (prop. 2013/14:195 s. 13 f.). Därför ändrades 12 kap. 42 och 46 §§ JB, vilka reglerar hyresvärdens rätt att säga upp en hyresgäst, på så sätt att det faktum att en person har utsatts för brott av närstående särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett hyresavtal ska upphöra. Skyddet begränsades till att avse brott av närstående.

3.5 Fortsatt arbete för att stärka skyddet för våldsutsatta kvinnor

Regeringens jämställdhetspolitik har som övergripande mål att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Inom det målet har regeringen formulerat sex olika delmål, varav det sjätte är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra samt att kvinnor, män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet (Mål för jämställdhet – regeringen⁹). Delmålet omfattar alla yttringar av fysiskt och psykiskt våld, inklusive sexuell våld och hot om våld, som riktas mot kvinnor och flickor (se prop. 2005/06:155 Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken, s. 53).

Inom ramen för det jämställdhetspolitiska delmålet aviserade regeringen 2016 en tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid. Regeringens skrivelse 2016/17:10). Strategin började gälla den 1 januari 2017.

⁹ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstalldhet/mal-for-jamstalldhet>, hämtad 2023-05-11.

År 2021 presenterade regeringen ett åtgärds paket med 40 punkter ^{Sid 688(1124)} som syftade till att intensifiera arbetet mot mäns våld mot kvinnor i enlighet med den tioåriga strategin. Åtgärds paketet var främst fokuserat på åtgärder som ska förebygga våldet, såsom kunskaps-spridningsinsatser men också straffskärpningar i flera avseenden. De innehöll också åtgärder till stöd för våldsutsatta. En av punkterna angav att åtgärder skulle vidtas till stärkande av våldsutsattas rätt till eget boende (Åtgärds paket för att intensifiera arbetet mot mäns våld mot kvinnor, s. 6).

Åtgärds paketet följdes av ett åtgärds program som innehöll 99 beslutade åtgärder för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023. En av åtgärderna var att möjligheterna att i högre grad överlåta gemensamma lägenheter från förövare till den våldsutsatta skulle utredas (se Åtgärds program för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023, A2021/02397, s. 48).

Det beslutade åtgärds programmet har resulterat i flera utredningar och lagförslag inom bl.a. straffrättens och socialrättens områden. Bland åtgärderna fanns också tillförande av extra medel till organisationer och myndigheter samt olika uppdrag till bl.a. länsstyrelserna och Socialstyrelsen. Den tioåriga strategin och efterföljande åtgärds program framhålls som en bakgrund till förevarande uppdrag, se uppdragsbeskrivningen, bilaga 1.

Efter det att utredningen tillsattes aviserade regeringen i november 2022 att ett nytt åtgärds program ska tas fram för att motverka och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Åtgärds programmet ska innehålla konkreta åtgärder för att säkerställa ett effektivt arbete mot sådant våld.

4.1 Hyresgästens besittningsskydd

12 kap. JB är i stora delar en skyddslagstiftning som innehåller tvingande regler till hyresgästens förmån. Några av de viktigaste delarna av skyddsreglerna handlar om hyresgästens besittningsskydd, vilket regleras bl.a. i 12 kap. 46 § JB. Av den paragrafen framgår att om hyresavtalet har sagts upp så har hyresgästen som huvudregel rätt till förlängning av hyresavtalet om hyresvärden säger upp avtalet att upphöra vid hyrestidens utgång. Besittningsskyddet tar sig också uttryck i att en medhyresgäst eller en medboende i vissa fall enligt 12 kap. 47 § första och andra styckena JB har rätt att få hyresavtalet förlängt för egen del respektive att ta över hyresavtalet från den ursprungliga hyresgästen. Syftet med reglerna om besittningsskydd är både att värna om skyddet för den egna bostaden och att skapa trygghet, oberoende och social trivsel för den enskilde (prop. 1968:91, bilang A, s. 34 och 40).

Undantag från besittningsskyddet gäller i särskilda fall. I de fall då hyresrätten är förverkad på grund av hyresgästens avtalsbrott enligt 12 kap. 42 § JB kan hyresgästen inte hävda besittningsskydd. Hyresvärden har då i stället rätt att säga upp hyresavtalet i förtid. I vissa hyresförhållanden saknas det enligt 12 kap. 45 § JB helt förlängningsrätt. En hyresvärd och en hyresgäst kan även enligt 12 kap. 45 a § JB under vissa omständigheter avtala om att hyresgästen avstår sin förlängningsrätt. Vidare kan besittningsskyddet brytas enligt 12 kap. 46 § JB, om någon av de i paragrafen särskilda uppsägningsgrunderna föreligger samt, beträffande merparten av uppsägningsgrunderna, det kan anses skäligt att hyresavtalet upphör. De angivna uppsägningsgrunderna är hänförliga dels till hyresgästens åsidosättande av sina hyresrättsliga skyldigheter, dels till oberoende omständigheter.

En hyresgästs primära skyldighet är att betala hyran. Vidare är en hyresgäst är skyldig att använda lägenheten endast i enlighet med avsett ändamål och att väl vårda lägenheten. Hyresgästen är skyldig att ersätta all skada som uppkommer genom hans vållande eller genom vårdslöshet och försummelse av någon som hör till hans hushåll eller gäster. Hyresgästen ska vidare vid användning av lägenheten se till att de som bor i omgivningen inte utsätts för störningar som i sådan grad kan vara skadliga för hälsan eller annars försämra bostadsmiljön att de inte skäligen bör tålas (störningar i boendet). Hyresgästen ska också i övrigt iaktta allt som fordras för att bevara sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten.

Hyresgästen har en skyldighet att hålla noggrann tillsyn över att skyldigheterna också iakttas av de personer som han eller hon låter vistas i lägenheten. Om hyresgästen försummar tillsynen över sina gäster eller inneboende, anses hyresgästen ansvarig för de störningar eller den skada som dessa personer orsakar. Hyresgästen ansvarar inte för personer som tar sig in i lägenheten utan hyresgästens tillstånd.

4.2 Förverkande av hyresrätten

Om en hyresgäst inte betalar hyran eller på annat sätt åsidosätter sina avtalsenliga skyldigheter kan hyresrätten förverkas. Hyresvärden är då berättigad att häva hyresavtalet, dvs. säga upp det till upphörande i förtid. Det är endast vissa allvarliga åsidosättanden som kan ligga till grund för förverkande. Vilka situationer som kan komma i fråga regleras uttömmande i 12 kap. 42 § första stycket JB. Försummelse av skyldigheten att betala hyran är den vanligaste orsaken till att en hyresrätt förverkas enligt statistik publicerad på Kronofogdemyndighetens hemsida. Andra vanliga orsaker till förverkande är hyresgästens åsidosättanden i form av störningar i boendet, vanvård eller olovlig andrahandsupplåtelse (Orsaker till vräkning – Dela din kunskap | Kronofogdemyndigheten¹⁰).

Uppsägning i förtid på grund av förverkande är en långtgående åtgärd. En hyresvärd måste vidta flera skyddsåtgärder för att kunna göra gällande att en hyresrätt är förverkad. Enligt 12 kap. 43 § första

¹⁰ <https://deladinkunskap.kronofogden.se/overskuldsettning/kapitel-3-vrakning/orsaker-till-vrakning>, hämtad 2023-05-25.

stycket JB kan en hyresgäst i vissa fall undgå uppsägning om rättelse^{Sid 691(1124)} görs innan avtalet sägs upp. En hyresvärd måste också säga upp hyresgästen inom viss tid efter att ha fått vetskap om det förhållande som medfört rätt att säga upp hyresgästen.

Vad gäller misskötta hyresbetalningar inskränks hyresvärdens rätt att säga upp ett bostadshyresavtal av hyresgästens möjlighet att återvinna lägenheten genom att betala den utestående hyran, vilket framgår av 12 kap. 44 § JB. I samma paragraf regleras att socialnämnden måste ges en underrättelse av hyresvärden när en hyresrätt sägs upp på grund av obetald hyra. Socialnämnden ges då möjlighet att undersöka om det finns ett behov av insatser från socialtjänsten för att återvinna hyresrätten. En hyresgäst får inte skiljas från lägenheten om socialnämnden inom viss tid skriftligen meddelar hyresvärden att nämnden åtar sig betalningsansvaret för hyran.

Om det förekommer störningar i boendet ska hyresvärden enligt 12 kap. 25 § andra stycket JB ge hyresgästen tillsägelse att se till att störningarna omedelbart upphör. Om hyresgästen är en bostadshyresgäst ska hyresvärden även i detta fall underrätta socialnämnden i den kommun där lägenheten är belägen om störningarna. Underrättelsen ska innehålla uppgift om vem som är hyresgäst och vilka störningar som förekommit. Syftet är att socialnämnden ska få vetskap om att hyresgästen riskerar att förlora sin bostad och eventuellt kunna vidta åtgärder så att störningarna upphör (prop. 1992/93:115 om ändringar i jordabalkens hyresregler, s. 32 f.). Om det är fråga om särskilt allvarliga störningar så får hyresvärden dock säga upp hyresavtalet utan att först ge tillsägelse till hyresgästen och underrätta socialnämnden.

Oavsett vilken grund för förverkande som görs gällande så gäller enligt 12 kap. 42 § femte stycket JB att hyresrätten inte är förverkad om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om det som ligger hyresgästen till last har sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i hyresgästens hushåll för brott.

Skyddsregeln om en särskild hänsyn till brottsutsatta hyresgäster infördes 2014. Syftet är enligt förarbetena att förhindra att den hyresgäst som utsatts för brott ska bli uppsagd från sitt hyresavtal på grund av omständigheter som har samband med brottet och att säkerställa att det alltid tas hänsyn till brottsoffers utsatta ställning.

Som skäl för bestämmelsen anfördes också att det ska beaktas att den som varit utsatt för brott i en nära relation, och även brottsoffrets barn, har ett stort behov av den trygghet som den egna bostaden utgör (prop. 2013/14:195 s. 12 f.).

Bestämmelsen förväntades få sin största praktiska betydelse vid störningar i boendet eller vanvård av bostaden som uppkommit i samband med att en hyresgäst utsatts för våld i sin bostad. Det uttalades i propositionen att en person som utsatts för våld eller liknande i en nära relation många gånger på grund av rädsla eller oro kan ha svårt att fullgöra sin skyldighet att utöva tillsyn över hur våldsutövaren använder lägenheten. Sådana omständigheter skulle kunna motivera att det ställs lägre krav på hyresgästen än vad som annars hade varit fallet. I vissa fall kan då det som ligger hyresgästen till last anses vara mindre allvarligt, trots att den störning, vanvård eller motsvarande som förekommit i och för sig varit oacceptabel.

Regelns tillämpning är inte inskränkt till några särskilda typer av åsidosättanden. Det finns inte heller någon begränsning i fråga om vilka typer av brott som ska beaktas. Såväl våldsbrott som exempelvis förmögenhetsbrott kan därmed medföra en mildare bedömning för hyresgästen, om denne kan visa ett samband mellan brottet och det hyresrättsliga åsidosättandet. En samlad bedömning får göras av hyresgästens utsatta ställning å ena sidan och omfattningen och verkningarna av hyresgästens åsidosättande å andra sidan (se prop. 2013/14:195 s. 22).

4.3 Uppsägning av hyresavtalet

För att en hyresvärd ska kunna säga upp ett hyresavtal till upphörande utan rätt till förlängning för hyresgästen krävs att hyresvärden har en saklig grund för uppsägning enligt någon av punkterna i 12 kap. 46 § första stycket JB. Enligt flertalet av dessa uppsägningsgrunder krävs att det även kan anses skäligt att hyresavtalet upphör. Vid skälighetsbedömningen ska det göras en avvägning mellan hyresvärdens skäl för uppsägning och hyresgästens skäl för att få ha kvar sin hyresrätt. Om hyresvärdens intresse av att avtalet upphör är tillräckligt starkt i förhållande till hyresgästens intresse av att få fortsätta disponera lägenheten, kan hyresgästens besittningsskydd brytas. Bedömningen har i förarbetena uttryckts som att det bör vara

en rimlig proportion mellan förseelsen och påföljden (SOU 1981:47^{Sid 693(1124)} Reviderad hyreslag, s. 84). Någon skälighetsbedömning blir inte aktuell vid uppsägning enligt punkten 1 (förverkande utan att avtalet har sagts upp i förtid) och punkten 8 (personalbostad).

Att hyresgästen åsidosätter sina hyresrättsliga skyldigheter kan utgöra grund för att bryta besittningsskyddet. Enligt 12 kap. 46 § första stycket 1 JB har en hyresgäst inte rätt till förlängning av sitt hyresavtal om hyresrätten är förverkad utan att hyresvärden sagt upp avtalet att upphöra i förtid. Hyresvärden kan alltså, trots att det finns grund för förverkande av hyresrätten, välja att inte säga upp avtalet till omedelbart upphörande enligt 12 kap. 42 § JB utan i stället säga upp det till hyrestidens slut. Om det blir tvist om förlängningen av hyresavtalet sker då prövningen i hyresnämnden i stället för i allmän domstol.

Enligt 12 kap. 46 § första stycket 2 JB kan uppsägning ske om hyresgästen i annat fall har åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att avtalet skäligen inte bör förlängas. Punkten blir tillämplig när det inte är fråga om så allvarliga åsidosättanden att grund för förverkande föreligger eller om det saknas formella förutsättningar för ett förverkande. Vid bedömningen enligt denna punkt ska det enligt 12 kap. 46 § andra stycket JB som skäl för en förlängning av avtalet beaktas dels om hyresvärden inte har meddelat hyresgästen att avtalet kan sägas upp för det fall rättelse inte sker, dels om hyresgästens åsidosättande har sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i hyresgästens hushåll för brott.

Det finns alltså ett särskilt skydd för brottsutsatta hyresgäster som har åsidosatt sina hyresrättsliga förpliktelser. Motiven till bestämmelsen bygger i stort på samma resonemang som till lagändringen i 12 kap. 42 § femte stycket JB. Enligt 12 kap. 46 § andra stycket JB ska dock hänsynen till den brottsutsatta hyresgästen tas inom ramen för den skälighetsbedömning som ska göras. I förarbetena klargörs att hänsynen till hyresgästens utsatta ställning ska väga tungt och att en nyanserad bedömning måste göras även när till exempel störningar i boendet har förekommit i en omfattning som är svår att acceptera i ett flerbostadshus. Det förhållandet att hyresgästen på grund av brott har haft svårt att fullgöra sina förpliktelser får betydelse som en av flera omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om det är skäligt att hyresavtalet inte förlängs. I

propositionen understryks att det inte finns skäl att ^{Sid 694(1124)} tillmätta övriga personliga förhållanden hos hyresgästen mindre betydelse än vad som hittills varit fallet (se prop. 2013/14:195 s. 25).

4.4 En medhyresgästs eller samboendes rättigheter enligt 12 kap. 47 § JB

Det hyresrättsliga besittningsskyddet tar sig också uttryck i att en medhyresgäst eller medboende i vissa fall ges rätt att få hyresavtalet förlängt för egen del respektive rätt att ta över hyresavtalet.

Om flera hyresgäster gemensamt hyr en bostadslägenhet har de en gemensam rätt till förlängning av hyresavtalet. Om en av hyresgästerna säger upp hyresavtalet eller om avtalet sägs upp på grund av någon omständighet som hänför sig endast till en av hyresgästerna, är medhyresgästen enligt 12 kap. 47 § första stycket JB berättigad till förlängning av avtalet för egen del. Denna rätt gäller under förutsättning att hyresvärden skäligen kan nöja sig med personen som hyresgäst. När hyresrätten är förverkad på grund av hyresgästens åsidosättanden av sina hyresrättsliga förpliktelser har en medhyresgäst inte rätt att ta över hyresavtalet, förutom om medhyresgästen är en make eller sambo. I sådant fall har maken eller sambon rätt till förlängning, så länge förverkandegrunden inte är dröjsmål med hyran.

Enligt 12 kap. 47 § andra stycket JB ges en make eller sambo som inte är medhyresgäst utan bara har sin bostad i lägenheten en ännu mer långtgående rättighet att ta över hyresavtalet. Han eller hon har inte varit ansvarig för förpliktelserna enligt hyresavtalet och kan därför få överta hyresrätten för egen del trots att den har förverkats på grund av försummade hyresbetalningar. Även i detta fall gäller som förutsättning att hyresvärden skäligen kan nöja sig med personen som hyresgäst.

Reglerna i 12 kap. 47 § JB syftar till att skydda hyresgästens make eller sambo i de fall en hyresgäst saknar intresse av att behålla en hyresrätt eller annars har brustit i sina förpliktelser enligt avtalet. En skotsam make eller sambo har då en rätt att behålla eller ta över hyresrätten som ensam hyresgäst, om hyresvärden skäligen kan nöja sig med honom eller henne som hyresgäst. Vid bedömningen av om en medhyresgäst ska kunna godtas som ensam hyresgäst får det

betydelse att ingen av uppsägningsgrunderna i 12 kap. 46 § första stycket JB kan göras gällande mot honom eller henne. Likaså gäller att om maken eller sambon har haft del i de omständigheter som föranlett hyresvärdens uppsägning av hyresrätten, behöver hyresvärderna som regel inte acceptera honom eller henne som hyresgäst. Tidigare betalningsförsummelser i fråga om hyran kan på så sätt få betydelse vid bedömningen av om hyresvärderna skäligen kan nöja sig med personen som ny hyresgäst, om det framgår att personen haft del i försummelserna. I kravet på att hyresvärderna skäligen ska kunna nöja sig med hyresgästen ligger också att hyresgästen måste ha förutsättningar att ensam klara av sina förpliktelser i förhållande till hyresvärderna. Det aktualiserar främst frågor om betalningsförmågan av hyran. I förarbetena framhålls att hyresvärderna har rätt att vara särskilt försiktig om hyresgästen som orsakat störningarna kommer att bo kvar i lägenheten. Så kan vara fallet om den tidigare hyresgästen och den medboende fortfarande är i en relation (se SOU 1966:14 Ny hyreslagstiftning, s. 227).

Om hyresvärderna inte vill att förlängning ska komma till stånd för en medhyresgäst, make eller sambo, måste hyresvärderna enligt 12 kap. 49 § JB anmoda personen att flytta. Anmodan ska ske senast inom en månad från det att hyresförhållandet upphörde. När anmodan skickats måste hyresvärderna därefter inom en månad fullfölja förfarandet genom att hänskjuta tvisten till hyresnämnden. I annat fall är anmodan utan verkan såvida inte den som anmodats ändå flyttar innan tiden för hänskjutandet gått ut. Om inte hyresvärderna både sänder avflyttningsanmodan och hänskjuter tvisten till hyresnämnden i rätt tid, kan den som har rätt till förlängning inte skiljas från lägenheten. Hyresförhållandet fortsätter då på oförändrade villkor med denne som hyresgäst.

Enligt 12 kap. 47 § tredje stycket JB blir den make eller sambo som övertar hyresrätten med stöd av andra stycket skyldig att – solidariskt med den tidigare hyresgästen – svara för de förpliktelser enligt hyresavtalet som avser tiden före övertagandet. Den som övertar hyresrätten kan alltså bli skyldig att exempelvis betala utestående hyra eller ersättning för en vanvårdad lägenhet. Försummar den som är ny hyresgäst att fullgöra dessa förpliktelser, kan det bli aktuellt för hyresvärderna att säga upp hyresrätten.

I samband med att skyddsreglerna i 12 kap. 42 § femte stycket och 46 § andra stycket JB infördes 2014 uppmärksammades i

propositionen situationen att en hyresgäst begår övergrepp mot en make eller sambo som inte har del i hyresrätten. Det konstaterades att om den våldsutövande hyresgästen sägs upp på grund av störningar eller liknande, ges maken eller sambon enligt 12 kap. 47 § andra stycket JB en rätt att få hyresavtalet förlängt för egen del, om han eller hon skäligen kan godtas som hyresgäst (prop. 2013/14:195 s. 16). Regeringen bedömde att det därigenom redan fanns utrymme för att ta hänsyn till en utsatt makes eller sambos situation och att någon motsvarande ändring i denna del därför inte behövdes.

I förarbetena markeras att bestämmelsen i 12 kap. 46 § andra stycket JB om att det som skäl för förlängning av hyresavtalet ska beaktas om hyresgästen har utsatts för brott även ska få genomslag på bedömningen av om hyresvärden skäligen kan nöja sig med personen som hyresgäst enligt 12 kap. 47 § JB (prop. 2013/14:195 s. 25).

5.1 Praxisgenomgång

5.1.1 Inledning

I uppdraget ingår att genomföra en granskning av hyresnämndernas och de allmänna domstolarnas praxis avseende tillämpningen av bestämmelserna som infördes 2014. Syftet med en sådan genomgång är att bilda en utgångspunkt för bedömningen av om dessa lagändringar har fått avsedd effekt eller om det hyresrättsliga skyddet bör stärkas. Genomgången omfattar en granskning av utgången i avgörandena, vilka grunder för upphörande av hyresrätten som anförts, på vilket sätt invändningen om utsatthet för brott framställts, vilken typ av bevisning som åberopats till styrkande av invändningen, samt i vilken mån invändningen om utsatthet för brott har fått betydelse för bedömningen.

Samtliga hyresnämnder och Svea hovrätt har ombetts att bistå med avgöranden där bestämmelserna har tillämpats. Kartläggningen av praxis har även skett genom sökningar bland de avgöranden som finns publicerade på rättsdatabaserna JUNO, JP Infonet och Bisnode InfoTorgs databas Rättsbanken.

Allmänna domstolars avgöranden i förverkandetvister publiceras på både JUNO och JP Infonet. JP Infonet publicerar avgöranden från hyresnämnderna från och med 2019 och framåt. I Rättsbanken publiceras hyresnämndernas avgöranden från och med 2016. JUNO publicerar inte hyresnämndernas avgöranden utan endast de beslut som överklagats till och överprövats av Svea hovrätt.

Det kan alltså finnas tidigare avgöranden som inte är publicerade. Det finns också en möjlighet att relevanta rättsfall har filtrerats bort till exempel genom de sökord som använts i slagningarna i rättsdatabaserna. Genomgången gör därmed inte anspråk på att vara fullständig. Utredningens förfrågan till hyresnämnderna och Svea

hovrätt resulterade emellertid inte i några avgöranden som inte fanns publicerade på någon av rättsdatabaserna. ^{Sid 698(1124)}

Eftersökningen har resulterat i fyra avgöranden från allmän domstol angående förverkande av hyresrätt där invändning om att hyresgästen varit utsatt för brott har gjorts. Vidare har utredningen hittat totalt 19 hyresnämndsavgöranden angående förlängning av hyresavtal. Sju av dessa avgöranden är beslut från Svea hovrätt, som är överinstans till alla hyresnämnder.

Fem av hyrestvisterna har rört frågan om upphörande av hyresavtal på grund av förverkande enligt 12 kap. 46 § första stycket 1 JB. I tolv avgöranden har hyresavtalet upphört på grund av åsidosatta förpliktelser enligt 12 kap. 46 § första stycket 2 JB. I två hyresnämndsavgöranden har hyresvärdens yrkande om avhysning avslagits och hyresavtalet har förlängts.

Utredningen har inte inom ramen för praxisgenomgången hittat något avgörande rörande rätten för en brottsutsatt person att ta över hyresrätten eller få ett hyresavtal förlängt för egen del, det vill säga med tillämpning av 12 kap. 47 § JB.

En redogörelse för ett urval av relevanta avgöranden finns nedan i detta kapitel. En sammanställning av samtliga funna rättsfall finns i bilaga 2.

5.1.2 Avgöranden i urval

Avhysningsmål i allmän domstol

Hovrätten över Västra Sveriges dom den 10 juli 2019 i mål nr T 5391-18

Hyresvärden yrkade i tingsrätten att hyresgästen skulle förpliktas att omedelbart flytta från den aktuella lägenheten vid äventyr av avhysning. Grunden för yrkandet var att hyresrätten var förverkad, dels eftersom hyresgästen hade vanvårdat lägenheten och orsakat omfattande skador på golv och väggar, dels eftersom hon hade orsakat särskilt omfattande störningar i boendet. Störningarna angavs bestå av höga ljud och bråk från lägenheten, skällande hundar, skadegörelse av brevlådor, ytterdörr och ruta, föroreningar i trappuppgången samt gäster och inneboende som gått in i andra hyresgästers lägenheter eller försökt tilltvinga sig tillträde.

Hyresgästen bestred att hon hade vanvårdat lägenheten. Hon bestred också att det hade förekommit störningar i den omfattning som hyresvärden gjorde gällande. Hon gjorde vidare gällande att de störningar som kunde läggas henne till last var av ringa betydelse och att de hade sin grund i att en närstående hade utsatt henne för brott. Enligt hyresgästen hade en av hennes söner, som inte var boende i lägenheten, varit den som orsakat störningarna i samband med att han, utan att ha rätt till det, tagit sig in i hyresgästens lägenhet och utsatt hyresgästen och hennes andra barn för brott.

Hyresvärden återopade muntlig bevisning i form av förhör med fastighetsägaren, en besiktningsman och grannar i fastigheten. Som bevisning återopades händelserapporter, handlingar gällande polis-ingripanden, fotografier på den skadade lägenheten samt syn på lägenheten. Hyresgästen återopade förhör under sanningsförsäkran med sig själv.

Tingsrätten fann det utrett att det hade förekommit störningar och att flertalet av händelserna var att hänföra till hyresgästens son. Tingsrätten bedömde att hyresgästen var ansvarig för de störningar som sonen orsakat trots att hyresgästen vid några av störningstillfällena befunnit sig i en utsatt situation. Tingsrätten bedömde att störningarna sammantaget inte kunde anses vara av ringa betydelse, med hänsyn till att de varit upprepade och pågått under en längre tid samt med hänsyn till att hyresgästen själv hade orsakat en del störningar. Tingsrätten bedömde dock inte att störningarna var att beteckna som särskilt allvarliga. Rätt att säga upp hyresavtalet förelåg därmed inte på denna grund, eftersom hyresvärden inte hade uppmanat hyresgästen att vidta rättelse. Däremot bedömdes hyresrätten förverkad på grund av vanvård av lägenheten.

Domen överklagades till Hovrätten över Västra Sverige som i stället bedömde att störningarna varit så omfattande och pågått under så lång tid att de var särskilt allvarliga och att hyresgästen inte kunde undgå ansvar för det agerande som personer i hennes hushåll eller familjemedlemmar i övrigt gjort sig skyldiga till. Hyresrätten bedömdes därmed förverkad på grund av särskilt omfattande störningar.

Lunds tingsrätts dom den 6 april 2018 i mål nr T 2535-17 ^{Sid 700(1124)}

Hyresvärden yrkade att hyresgästen skulle förpliktas att genast flytta från den aktuella lägenheten. Grunden för yrkandet var att hyresrätten var förverkad på grund av obetalda hyror.

Hyresgästen bestred att hyrorna var obetalda och gjorde gällande att det som låg hyresgästen till last genom försenade hyresbetalningar i vart fall skulle bedömas vara av ringa betydelse för hyresvärden. Hyresgästen angav att hon levde under hot och hade blivit utsatt för brottsliga gärningar samt att hon var sjukskriven. Hyresgästen åberopade viss skriftlig bevisning till styrkande av att hyrorna hade betalats samt förhör under sanningsförsäkran med sig själv och ett vittnesförhör. Förhören är inte refererade i domen.

Tingsrätten fann det styrkt att hyresgästen var i dröjsmål med betalning av hyra och att hyresrätten inte hade återvunnits. I fråga om huruvida det som lagts hyresgästen till last var att bedöma som av ringa betydelse anförde tingsrätten följande:

”Det är hyresgästen som har att visa att ett brott begåtts och att det föreligger ett samband mellan det brottsliga angreppet och hyresgästens åsidosättande av en skyldighet. Enligt tingsrättens bedömning har [hyresgästen] inte, även om det framkommit att hon tidigare bott på skyddat boende på grund av hot om våld, visat att betalningsdröjsmålet beror på att hon utsatts av brott från närstående.”

Tingsrätten kom fram till att betalningsdröjsmålet inte var av ringa betydelse och att hyresrätten därför var förverkad. Hyresvärdens yrkande om avhysning av hyresgästen bifölls.

Nacka tingsrätts dom den 10 oktober 2016 i mål nr T 5369-15

Hyresvärden yrkade att hyresgästen skulle förpliktas att omgående flytta från den aktuella lägenheten. Grunden för yrkandet var att hyresgästen var i dröjsmål med en hyresbetalning och att hyresrätten därmed var förverkad. Att hyran hade betalats för sent var ostridigt.

Hyresgästen invände dels att hon hade återvunnit hyresrätten, dels att hon låg i en vårdnadstvist med sin före detta partner som var hotfull, aggressiv och våldsam samt hade sökt upp och förföljt henne. Hon förklarade att partnern hade undanhållit de gemensamma barnen för henne under lång tid och att hon inte hade fått någon information om var de befann sig eller ens om huruvida de var

i livet, och att hon till följd av det hade hamnat i en djup personlig kris. Hon redogjorde även för hur hon hade varit sängliggande och sjukskriven och därefter hade drabbats av akuta magåkommor och blivit akut inlagd på sjukhus. Hon förklarade att hon nu hade fått hjälp av sina släktingar med att sköta hyresbetalningar m.m., att hon nu hade fått ensam vårdnad om barnen interimistiskt och att det vore en katastrof för familjen om hon förlorade lägenheten.

Hyresgästen återopade förhör under sanningsförsäkran med sig själv, vid vilket hon i allt väsentligt bekräftade vad hon anfört sakframställningsvis, vittnesförhör med sin mamma samt skriftlig bevisning i form av läkarintyg och polisanmälningar mot den före detta maken.

Tingsrätten fann det utrett att hyresgästen befunnit sig i en svår livssituation till följd av hennes hälsotillstånd samt den vårdnadstvist som pågick mellan henne och hennes före detta man och att det framstod som sannolikt att betalningsdröjsmålet hade sin bakgrund i dessa förhållanden. Tingsrätten bedömde emellertid inte att det hade visats att hyresgästen utsatts för brott på det sätt som avses i 12 kap. 42 § femte stycket JB. Mot bakgrund av att månadshyran hade betalats omkring fem månader för sent ansåg tingsrätten inte att det som framkommit om vårdnadstvisten, hyresgästens hälsotillstånd eller hur familjen skulle drabbas av att förlora hyresrätten medförde att betalningsdröjsmålet skulle bedömas vara av ringa betydelse. Hyresgästen bedömdes inte ha återvunnit hyresrätten. Tingsrätten fann att hyresrätten var förverkad och att hyresgästen var skyldig att omgående flytta från lägenheten.

Hyrestvister där hyresrätten bedömts vara förverkad enligt 12 kap. 46 § första stycket 1 JB

Svea hovrätts beslut den 8 mars 2016 i mål nr ÖH 9912-15

Hyresvärden yrkade i hyresnämnden att hyresavtalet skulle förklaras ha upphört och att hyresgästen skulle förpliktas att flytta från lägenheten. Grunden för yrkandet var att hyresgästen och/eller personer för vilka hon svarade hade orsakat störningar bestående i bland annat släpande av möbler, lägenhetsbråk, fester och höga röster alla tider på dygnet, samt att hyresgästen hade uppträtt hotfullt mot grannarna. Hyresvärden gjorde gällande att hyresrätten

på grund därav var förverkad eller att hyresgästen i Vårt fall hade åsidosatt sina förpliktelser i sådan grad att hyresavtalet skäligen inte borde förlängas.

Hyresgästen bestred omfattningen av störningarna och gjorde gällande att hon under en längre tid haft en relation med en man som misshandlat henne. Hon anförde också att hon hade en grundläggande psykisk skörhet och omfattande fysiska besvär och på grund av sin sjukdomsproblematik inte hade haft förmåga att bryta relationen utan att den tog slut först efter att mannen hade misshandlat henne på öppen gata.

Hyresvärden åberopade muntlig bevisning samt rapporter från störningsjouren och ljud- och filminspelningar. Hyresgästen åberopade förhör under sanningsförsäkran med sig själv och ett vittnesförhör med en granne. Vittnesförhöret är inte refererat i beslutet. Av protokollet framgår att det från hyresgästens sida gavs in skriftliga handlingar i form av läkarintyg, läkarutlåtande, brottmålsdom och brev.

Hyresnämnden fann det styrkt att hyresgästen och personer som hon ansvarade för hade utsatt de kringboende för störningar som inte skulle behöva tålas, att störningarna inte var av ringa betydelse och att hyresrätten var förverkad.

Hyresgästen överklagade till Svea hovrätt som konstaterade att det av utredningen framgick att hyresgästen själv aktivt agerat vid ett flertal störningstillfällen och att hon vid något tillfälle agerat tillsammans med pojkvännen. Det som låg hyresgästen till last bedömdes sammantaget inte vara av ringa betydelse. Vad hyresgästen hade anfört om sin tidigare pojkväns agerande och att han brukat våld mot henne föranledde inte någon annan bedömning. Även hovrätten fann därför att hyresrätten var förverkad.

Svea hovrätts beslut den 5 april 2022 i mål nr ÖH 3303-22

Hyresvärden yrkade i hyresnämnden att hyresavtalet skulle förklaras ha upphört och att hyresgästen skulle förpliktas att flytta från lägenheten. Grunden för uppsägningen var att hyresgästen hade utsatt dem som bodde i omgivningen för störningar och även i övrigt åsidosatt vad som ska iakttas för att bevara sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten. Hyresvärden gjorde i första hand

gällande att hyresrätten på grund därav var förverkad, i andra hand att hyresgästen hade åsidosatt sina förpliktelser i sådan grad att hyresavtalet skäligen inte borde förlängas samt i tredje hand att det i vart fall inte stred mot god sed i hyresförhållanden eller annars var oskäligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphörde. Störningarna angavs ha bestått i högljudda skrik och bråk från lägenheten, dess uteplats, entrén och gården, frekvent under olika tider på dygnet, omfattande trafik av tillfälliga besökare hos hyresgästen samt regelbundna utryckningar av polis och ambulans till lägenheten.

Hyresgästen bestred att hon hade orsakat störningar på det sätt som påstods av hyresvärdens och invände att det som eventuellt kunde läggas henne till last var av ringa betydelse. Hon anförde bland annat att hon hade misshandlats av sin före detta pojkvän vid flera av de angivna störningstillfällena och att det mestadels hade varit han som bråkat när det förekommit högljudda bråk från lägenheten. Hon förklarade också att det varit pojkvännens bekanta som besökt lägenheten och stört omgivningen.

Hyresgästen hördes under sanningsförsäkran. Vittnesförhör hölls på hyresvärdens begäran. Viss skriftlig bevisning, inte specificerad i protokollet, åberopades av vardera part.

Hyresnämnden bedömde att hyresgästen hade ett tillsynsansvar att se till att hennes besökare inte störde och att hon inte hade vidtagit konkreta åtgärder för att få störningarna från besökarna att upphöra utan i stället fortsatt att ta emot besökarna. Hyresnämnden bedömde vidare att vissa av störningarna hade haft samband med att hyresgästen blivit misshandlad av sin pojkvän, men att dessa tillfällen utgjort en mindre del av störningstillfällena och att hon trots misshandeln hade fortsatt att ta emot pojkvännen i lägenheten. Då störningarna från hyresgästen och dem som hon haft tillsynsansvar för hade pågått under lång tid och hyresgästen trots rättelseanmaning inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att få störningarna att upphöra, kunde störningarna enligt hyresnämnden inte bedömas som ringa. Hyresrätten bedömdes vara förverkad.

Beslutet överklagades till hovrätten som gjorde samma bedömning som hyresnämnden.

Hyresnämnden i Stockholms beslut den 4 november 2021 i ärende nr 4521-21 ^{Sid 704(1124)}

Hyresvärden yrkade att hyresgästens hyresavtal inte skulle förlängas och att hyresgästen skulle förpliktas att flytta från lägenheten. Grunden för yrkandet var att hyresgästen och personer som hon hade ett hyresrättsligt ansvar för hade orsakat allvarliga störningar i boendet genom flera störningstillfällen varje vecka i form av bland annat festande och högljudda bråk i lägenheten, att hyresgästen skrikit hotfulla uttalanden till grannar samt att besökare till hyresgästen hade uppehållit sig utanför huset och betett sig störande. Hyresvärden gjorde gällande att hyresrätten på grund därav var förverkad eller i andra hand att hyresgästen hade åsidosatt sina förpliktelser i sådan grad att hyresavtalet skäligen inte borde förlängas.

Hyresgästen bestred att det hade förekommit störningar i angiven omfattning och invände vidare att hon hade levt i ett förhållande där hon blivit svårt misshandlad av pojkvännen och att störningarna under en del av den angivna perioden hade haft samband med att den före detta pojkvännen slagit henne. Hon medgav att det kunde ha förekommit störningar i form av bråk och skrik men förklarade att det var hennes före detta pojkvän som varit våldsam och skrikit.

Hyresvärden åberopade vittnesförhör med grannar, skriftlig bevisning som inte preciserats i protokollet samt två filminspelningar till styrkande av angivna störningar. Hyresgästen hördes i ärendet. Hon åberopade ett intyg från socialnämnden.

Hyresnämnden fann, främst baserat på den muntliga bevisningen i ärendet, att hyresgästen själv hade varit pådrivande i de bråk och skrik som stört grannarna, att hyresgästen skulle hållas ansvarig för störningarna och att dessa inte var av ringa betydelse. På grund av omfattningen av störningarna bedömdes hyresrätten vara förverkad.

Hyresnämnden i Stockholms beslut den 15 maj 2018 i ärende nr 2607-18

Hyresvärden yrkade att hyresavtalet inte skulle förlängas och att hyresgästen skulle förpliktas att flytta från lägenheten. Grunden för yrkandet var att hyresgästen hade utsatt sina grannar för grova stör-

ningar, att hyresrätten därför i första hand var förverkad och att hyresgästen i andra hand hade åsidosatt sina förpliktelser i sådan grad att hyresavtalet skäligen inte borde förlängas. Störningarna uppgavs främst bestå av bråk, skrik och slagsmål i lägenheten, att många personer kom och gick i hyresgästens lägenhet och att dessa uppträtt hotfullt och narkotikapåverkat samt att personerna, om de inte blivit insläppta i hyresgästens lägenhet, hade skrikit, bankat, slagit och kastat sten på fönster och balkonger på fastigheten.

Hyresgästen medgav att det förekommit vissa störningar men invände att störningarna under en angiven period var relaterade till att hyresgästen vid upprepade tillfällen blivit utsatt för våld och hot av sin före detta pojkvän. Hyresgästen hördes under sanningsförsäkran och åberopade viss, inte preciserad, skriftlig bevisning.

Hyresnämnden fann att det förekommit störningar i sådan omfattning som hyresvärden gjort gällande och att dessa överskridit vad grannar och andra i omgivningen borde tåla. Hyresnämnden redogjorde för att det vid bedömningen av om störningarna varit av ringa betydelse ska beaktas om det som ligger hyresgästen till last har sin grund i att hyresgästen varit utsatt för brott av närstående och att brottsoffrets intresse i det enskilda fallet ska vägas mot kringboendes intresse av trivsel och trygghet. Hyresnämnden uppgav att när det rör sig om upprepade åsidosättanden som pågått under lång tid, måste det kunna ställas högre krav på hyresgästen att agera för att skyldigheterna som hyresgäst fullgörs.

Hyresnämnden fann utrett att hyresgästen hade blivit utsatt för misshandel av sin pojkvän vid ett av störningstillfällena. Hyresnämnden ansåg dock inte att hyresgästen visat att hon blivit utsatt för brott vid övriga tillfällen och fann det oklart om det kunde vara den före detta pojkvännen som varit upphov till alla bråk som rapporterats. Hyresnämnden ifrågasatte inte att hyresgästen befunnit sig i en utsatt situation i förhållande till pojkvännen men bedömde att hon borde ha vidtagit fler åtgärder för att få störningarna att upphöra, det vill säga att få pojkvännen att sluta söka upp henne och bråka.

Hyresnämnden anförde vidare att det visserligen inte kunde krävas av hyresgästen att hon vid varje enskilt tillfälle skulle fatta ett genomtänkt och konsekvent beslut. Eftersom hennes upprepade åsidosättanden hade fått så långtgående konsekvenser för andra hyresgästers trygghet och trivsel fick dock de kringboendes

intressen anses väga över den enskilda hyresgästens ^{Sid 706(1124)} intressen. Hyresnämnden fann alltså att hyresgästen var ansvarig för störningarna och att dessa inte kunde bedömas som ringa. Hyresrätten bedömdes vara förverkad.

Hyrestvister där förlängning av hyresavtalet har nekats med tillämpning av 12 kap. 46 § första stycket 2 JB

Svea hovrätts beslut den 7 oktober 2021 i mål nr ÖH 1499-21

Hyresvärden yrkade att det skulle fastställas att hyresgästen inte hade rätt till förlängning av hyresavtalet och att hyresgästen skulle förpliktas att flytta från den aktuella lägenheten. Som grund för yrkandet anfördes att hyresgästen sedan inflyttningen hade utsatt omgivningen för störningar i form av bråk och skrik i trapphus och lägenhet samt att hyresgästens pojkvän hade uppträtt aggressivt och störande ute på gården, i trapphus och även inne i lägenheten och att hon därmed hade åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att avtalet skäligen inte borde förlängas.

Hyresvärden åberopade omfattande skriftlig bevisning till styrkande av angivna störningar samt förhör med en person som var anställd hos hyresvärden. Hyresgästen yttrade sig inte i hyresnämnden.

Hyresnämnden fann att hyresvärden hade kunnat bevisa störningar i sådan omfattning och allvarlighet att hyresgästen bedömdes ha åsidosatt sina förpliktelser i sådan grad att hyresavtalet inte skulle förlängas.

Hyresgästen överklagade beslutet till Svea hovrätt och anförde bland annat att det varit hennes före detta pojkvän som hade orsakat störningarna. Hyresgästen hördes under sanningsförsäkran i hovrätten och anförde i huvudsak följande. Pojkvännen hade ett alkoholmissbruk och hon var rädd för honom. Det hade förekommit att hon skrikit men det hade varit i samband med att pojkvännen betedde sig illa. Hon hade inte någon möjlighet att påverka hans beteende, eftersom hon riskerade att få stryk om hon släppte in honom. Hon lät pojkvännen vistas i lägenheten och förvara sina saker där eftersom han saknade bostad. Det fungerade bra när han var nykter. Hon hade haft svårt att bryta relationen helt och de umgicks fortfarande som vänner.

Hyresvärden åberopade ny muntlig och skriftlig bevisning. Sid 707(1124)

Hovrätten fann att den samlade bevisningen i målet visade att det hade förekommit störningar i sådan omfattning som inte ska behöva accepteras och konstaterade att det endast varit fråga om störningar orsakade av den före detta pojkvännen. Enligt hovrättens bedömning hade hyresgästen, trots vetskap om pojkvännens beteende, inte vidtagit tillräckligt kraftfulla åtgärder för att få störningarna att upphöra och hade därmed ett hyresrättsligt ansvar för störningarna. Hovrätten beaktade att hyresgästen anfört att hon varit rädd för pojkvännen men konstaterade att detta inte hade utvecklats närmare.

Hovrätten anförde vidare att när det rör sig om upprepade åsidosättanden som pågår under en längre tid får med tiden i allmänhet ställas högre krav på hyresgästen att agera för att skyldigheterna som hyresgäst fullgörs. Hovrätten anförde att även om det var så att hyresgästen blivit utsatt för brott av sin pojkvän så var det klarlagt att hon valt att fortsätta ha en relation med honom trots att han upprepade gånger hade agerat på ett sätt som medfört att hon hade blivit vräkt (det framgick av hyresgästens uppgifter att hon blivit vräkt från andra hyresrätter två gånger tidigare på grund av pojkvännens beteende).

Hovrätten fann vid en samlad bedömning, särskilt med hänsyn till arten och omfattningen av störningarna, att hyresavtalet skäligen inte borde förlängas.

Svea hovrätts beslut den 18 februari 2020 i mål nr ÖH 2936-19

Hyresvärden yrkade i hyresnämnden att hyresavtalet skulle förklaras ha upphört och att hyresgästen skulle förpliktas att flytta från den aktuella lägenheten. Grunden för yrkandet var att hyresgästen hade varit försenad med ett stort antal hyresbetalningar och att hyresgästen på olika sätt hade utsatt sina grannar för störningar i sådan omfattning att hyresgästen hade åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att hyresavtalet skäligen inte skulle förlängas.

Hyresvärden gjorde gällande att det förekommit störningar i form av besökare som bråkat i anslutning till hennes lägenhet och vandaliserat hyresgästens entrédörr och postbox, hög musik och skrik från balkongen och lägenheten vid flera tillfällen, skrik från hyresgästens barn, bråk mellan hyresgästen och en granne, att olika

föremål hade kastats ut från hyresgästens lägenhet och hantrat på grannarnas balkonger samt att hyresgästen hade misskött tillgången till den gemensamma tvättstugan. ^{Sid 708(1124)}

Hyresgästen invände att störningarna under en del av den åberopade perioden hade samband med att hon varit hotad och trakasserad av sin före detta pojkväns exfru. Hon förklarade vidare att det blivit betydligt lugnare sedan hon ansökt om kontaktförbud för kvinnan samt avslutat relationen med pojkvännen. I övrigt motsatte hon sig att det förekommit störningar i den omfattning som hyresvärden gjorde gällande.

Hyresvärden åberopade vittnesförhör med ett flertal vittnen samt viss, inte preciserad, skriftlig bevisning. Hyresgästen åberopade som skriftlig bevisning bland annat beslutet om kontaktförbud och ett fotografi på en skada. Hon åberopade förhör under sanningsförsäkran med sig själv, vittnesförhör med två vänner samt med sin son.

Hyresnämnden fann att de störningar som hade sin upprinnelse i problematiken med hyresgästens pojkväns exfru hade mycket begränsat värde vid bedömningen, dels eftersom de låg långt tillbaka i tiden, dels eftersom hyresgästen vidtagit åtgärder för att få störningarna att upphöra. Hyresnämnden fann dock styrkt att det i övrigt hade förekommit störningar i sådan omfattning att hyresavtalet skäligen inte skulle förlängas.

Hyresgästen överklagade till Svea hovrätt. Hyresvärden frånföll i hovrätten sina påståenden om störningar vad gällde de incidenter som hade samband med konflikten med hyresgästens pojkväns exfru, med angivande av att dessa ostridigt hade berott på att hyresgästen varit utsatt för brott och därför inte kunde läggas hyresgästen till last.

Hyresrätten bedömdes ändå av hovrätten ha upphört på grund av övriga störningar.

Svea hovrätts beslut den 8 februari 2018 i mål nr ÖH 9212-17

Hyresvärden yrkade i hyresnämnden att hyresavtalet skulle förklaras ha upphört och att hyresgästen skulle förpliktas att flytta från den aktuella lägenheten. Grunden för yrkandet var att hyresgästen, och personer som hon hyresrättsligt ansvarade för, genom att orsaka störningar hade åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att hyres-

avtalet skäligen inte borde förlängas. Störningarna uppgavs bestå i högljudda bråk i lägenheten nästan dagligen, besökare som uppträtt aggressivt mot grannar, festande, skrikande, rökning av narkotika där röken trängt in till grannar, smällar och dunsar samt spring och buller i trapphuset.

Hyresgästen vitsordade att de påstådda störningarna förekommit men invände att de hade orsakats av hennes före detta pojkvän som oinbjuden kommit till lägenheten. Hon angav att hon inte kunde bära ansvar för hans agerande då hon haft svårt att freda sig mot det våld som hon utsatts för. Hyresgästen anförde vidare att det inte varit ett alternativ för henne att anmäla pojkvännen till polisen, eftersom hon och hennes familj varit hotade av honom. Hon förklarade att hon hade haft en långvarig missbruksproblematik men att hon nu hade sökt hjälp mot denna och att hon även skulle få hjälp av socialtjänsten med att ansöka om sekretessmarkerade personuppgifter.

Hyresgästen hördes i ett fritt partsförhör. Hon åberopade ett intyg från stadsdelsförvaltningen av vilket framgick att hon hade utsatts för omfattande fysiskt och psykiskt våld från sin före detta pojkvän och att bedömningen var att hotbilden från mannen kvarstod.

Hyresnämnden gjorde bedömningen att de konstaterade störningarna varit alltför omfattande för att hyresgästens förklaringar om utsatthet skulle kunna beaktas. Enligt hyresnämnden hade hyresgästen inte gjort tillräckligt för att hindra störningarna. Hyresgästen bedömdes därför hyresrättsligt ansvarig för störningarna, vilka hade fortsatt i oförminskad omfattning trots anmaning att vidta rättelse. Hyresgästen bedömdes ha åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att hyresavtalet skäligen inte borde förlängas.

Hyresgästen överklagade till Svea hovrätt som inte gjorde någon annan bedömning.

Hyresnämnden i Malmös beslut den 2 juni 2022 i ärende nr H 230-22

Hyresvärden yrkade att hyresavtalet skulle förklaras ha upphört och att hyresgästen skulle förpliktas att flytta från den aktuella lägenheten. Hyresvärden gjorde i första hand gällande att hyresrätten på grund av störningar i boendet, skadegörelse av lägenheten och

obetalda månadshyror var förverkad. I andra hand ^{Sid 710(1124)} uppgavs att hyresgästen genom angivna omständigheter hade åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att hyresavtalet skäligen inte borde förlängas.

Hyresgästen, som inte närvarade vid hyresnämndens sammanträde, invände skriftligen att oväsen hade förekommit på grund av att hennes pojkvän hade misshandlat henne och att hon hade spelat hög musik för att dämpa sin ångest. Hon anförde vidare att skadorna i lägenheten hade uppkommit genom olyckshändelser.

Hyresnämnden fann att det hade förekommit störningar i sådan omfattning att de skäligen inte behövde tålas. Hyresnämnden ansåg att omfattningen av störningarna inte var tillräcklig för att hyresrätten skulle förklaras förverkad men däremot för att konstatera att hyresgästen hade åsidosatt sina förpliktelser i hög grad. Hyresnämnden anförde att det inte hade kunnat klarläggas i vilken mån störningarna berott på att hyresgästen utsatts för brott, eftersom hyresgästen inte kommit till hyresnämndens sammanträde. Vidare hade hyresgästen inte bemött hyresvärdens påstående om obetalda hyror. Sammantaget bedömdes att hyresavtalet skäligen inte skulle förlängas.

Hyresnämnden i Västerås beslut den 7 april 2022 i ärende nr 4112-21

Hyresvärden yrkade att hyresnämnden skulle fastställa att hyresavtalet inte skulle förlängas och att hyresgästen skulle förpliktas att flytta från den aktuella lägenheten. Som grund för yrkandet anfördes att hyresgästen inte hade rätt till förlängning av hyresavtalet, eftersom hon upprepade gånger hade betalat hyran för sent och därmed åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att avtalet inte skäligen borde förlängas.

Hyresgästen vitsordade att hyran hade betalats för sent på det sätt som påstods av hyresvärden. Hon anförde att hon hade levt i ett mycket destruktivt förhållande med en man som hon hade två barn tillsammans med. Hon förklarade att mannen under 2018 hade försökt döda henne och att hon och barnen tvingades leva på skyddat boende för en tid. Hon förklarade att hon i samband med händelsen helt tappade förmågan att klara av vardagliga rutiner som exempelvis att öppna post och betala räkningar. Hon förklarade också att relationen var över, att hon hade fått ensam vårdnad om barnen och

hade gjort allt hon kunnat för att ta tag i sin livssituation. Hon upp-^{Sid 711(1124)}
gav att en av de försenade hyresbetalningarna berodde på en efter-
släpning i kommunens system för försörjningsstöd. Hon förklarade
också att hon och barnen inte hade något annat boende eller någon
nära familj att vända sig till för det fall hyresavtalet skulle upphöra.

Båda parter redogjorde för att de haft löpande kontakter för att
försöka lösa hyresgästens problem.

Mot bakgrund av att hyran hade betalats för sent vid ett mycket
stort antal tillfällen ända sedan hyrestidens början under 2016 och
regelmässigt betalats in efter förfallodagen de senaste två åren, fann
hyresnämnden att hyresgästens åsidosättande var av allvarligt slag.
Hyresnämnden bedömde att även om hyresgästens underlåtelse att
betala in hyra i tid under perioder haft sin grund i att hon utsatts för
brott, framgick det att betalningsförsummelserna pågått under så
lång tid att hyresgästen hade haft tillräckliga handlingsalternativ.
Hyresnämnden ansåg även att hyresvärden hade gjort vad som
ankom på bolaget för att göra hyresgästen uppmärksam på att förse-
nade hyresinbetalningar inte accepterades.

Hyresnämnden fann att varken vad hyresgästen gjort gällande om
socialtjänstens bristande biståndshandläggning eller det som i övrigt
framförts om hennes personliga förhållanden innebar att det skulle
vara oskäligt mot henne om hyresavtalet upphörde.

*Hyresnämnden i Göteborgs beslut den 24 juni 2019 i ärende nr
1668-19*

Hyresvärden yrkade att hyresavtalet skulle förklaras ha upphört att
gälla och att hyresgästen skulle förpliktas att flytta från den aktuella
lägenheten. Som grund för yrkandet anfördes att hyresgästen varit
försenad med hyresbetalningarna vid ett flertal tillfällen och att hon
därmed hade åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att hyresavtalet
skäligen inte borde förlängas.

Hyresgästen medgav att hon betalat hyran för sent flera gånger
men invände att hon varit allvarligt sjuk och legat inlagd på sjukhus
mycket. Hon anförde vidare att hon haft problem med att få ersätt-
ning från Försäkringskassan men att det ordnat sig och att hon hade
blivit allvarligt misshandlad av en tidigare sambo och tillfälligt
förlorat synen.

Hyresvärden åberopade skriftlig bevisning. Hyresgästen^{Sid 712/(1124)} hördes under sanningsförsäkran.

Hyresnämnden fann inte skäl att ifrågasätta hyresgästens berättelse men bedömde att den var allmänt hållen och odetaljerad och att det därför inte gick att dra någon säker slutsats om hur hennes sjukhusvister, den anförda misshandeln eller hennes hälsa inverkat på möjligheterna att betala hyran eller att söka hjälp med detta. Hyresgästens berättelse fick därför ett mycket begränsat bevisvärde.

Hyresnämnden fann utrett att hyresgästen varit försenad med hyresbetalningarna i sådan omfattning att hyresavtalet skäligen inte borde förlängas.

Hyresnämnden i Västerås beslut den 29 mars 2017 i ärende nr 367-17

Hyresvärden yrkade att hyresavtalet skulle förklaras ha upphört att gälla och att hyresgästen skulle förpliktas att flytta från den aktuella lägenheten. Grunden för yrkandet angavs vara att hyresgästen genom upprepade störningar hade förverkat hyresrätten eller i vart fall åsidosatt sina hyresrättsliga förpliktelser i så hög grad att hyresavtalet skäligen inte skulle förlängas. Hyresvärden gjorde gällande att några av störningarna skulle ses som särskilt allvarliga störningar.

Hyresgästen medgav att det förekommit störningar vid något av de angivna tillfällena men gjorde gällande att det hade samband med att hon då blivit utsatt för brott av en tidigare närstående. Hyresgästen angav vidare att hon levit ihop med en man som misshandlat henne i form av stryptag och knytnävsslag och att hon varit rädd för honom men brutit med honom sedan ca ett halvår tillbaka. Den före detta partnern hade därefter kommit olovandes till hennes lägenhet och förstört inredning.

Hyresvärden åberopade muntlig och skriftlig bevisning till styrkande av störningar. Hyresgästen åberopade skriftlig, inte preciserad i protokollet, bevisning till styrkande av att hon hade utsatts för brott samt hördes under sanningsförsäkran.

Hyresnämnden gjorde bedömningen att det inte visats att det förekommit störningar i sådan omfattning att hyresrätten hade förverkats men att det i vart fall förekommit tillräckligt allvarliga störningar för att hyresgästen skulle anses ha åsidosatt sina hyres-

rättsliga skyldigheter i sådan mån att avtalet inte borde förlängas.^{Sid 713(1124)} Hyresnämnden prövade sedan om det, på grund av att hyresgästen hade utsatts för brott, skulle vara oskäligt mot henne om hyresavtalet inte förlängdes. Hyresnämnden anförde att det framgick att störningarna fortsatt även efter att hyresgästen hade sagt sig ha separerat från sin sambo och att det faktum att åsidosättandet hade sin grund i att hon utsatts för brott inte kunde beaktas som skäl för en förlängning av hyresavtalet. Hyresavtalet bedömdes ha upphört.

Hyrestvister där hyresavtalet har förlängts

Hyresnämnden i Malmös beslut den 17 november 2020 i ärende nr 2607-20

Hyresvärden yrkade att hyresavtalet skulle bedömas ha upphört och att hyresgästen skulle förpliktas att flytta från den aktuella lägenheten. Hyresvärden angav i första hand att hyresrätten var förverkad på grund av störningar i boendet. I andra hand hade hyresgästen enligt hyresvärden åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att hyresavtalet skäligen inte borde förlängas. Hyresvärden åberopade till stöd för sin talan att hyresgästen under lång tid hade stört sina grannar genom bråk, skrik och bankningar, att hon inte hade gett hyresvärden tillgång till lägenheten vid besiktning, att hon hade lämnat dörrar och fönster i källaren uppställda, att hon hade tappat bort sin nyckel vid flera tillfällen, att hon hade misskött den gemensamma tvättstugan, att det skett brottsliga gärningar som grannar kopplat till hyresgästen samt att lägenheten varit vanvårdad.

Hyresgästen invände att många av de händelser som åberopats av hyresvärden låg långt tillbaka i tiden. Hon invände att störningarna i närtid dels var ringa, dels hade uppkommit vid ett tillfälle då hon utsatts för kränkning i sin bostad och försökt avvisa sin tidigare pojkvän. Hon förklarade vidare att hon under en tid mått psykiskt mycket dåligt och hade haft ett missbruk men att hon nu fick mediciner. Hon förklarade vidare att hon blivit misshandlad i den relation hon varit i och att hon nu undvek att släppa in den tidigare pojkvännen.

Hyresvärden åberopade förhör med ställföreträdaren i fastighetsbolaget och med grannar, samt viss, inte specificerad, skriftlig bevisning och en videofilm. Hyresgästen åberopade en polisrapport

och fotografier på lägenheten. En psykiatrisjuksköterska^{Sid 714(1124)} hördes upplysningsvis.

Hyresnämnden bedömde att hyresgästens invändning om att den sista av de åberopade störningarna hade sin grund i att hon varit utsatt för brott inte kunde lämnas utan avseende och inte var motbevisad av hyresvärden. Övriga åberopade störningar ansågs ligga för långt tillbaka i tiden för att tillmätas betydelse eller bedömdes vara av ringa betydelse. Hyresrätten bedömdes inte förverkad.

Vid prövningen av hyresvärdens andrahandsyrkande fann hyresnämnden att störningarna från hyresgästen i stort sett hade upphört och att det hade skett en stor förbättring i hennes mående och skötsamhet. Med hänsyn till att hyresgästen varit utsatt för brott ansåg hyresnämnden inte att det var skäligen att låta hyresavtalet upphöra på grund av de störningar som utretts. Övriga åsidosättanden som hyresvärden hade åberopat hade hyresvärden inte lyckats bevisa. Vid en helhetsbedömning ansåg hyresnämnden inte att det var visat att hyresgästen hade åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att hyresavtalet skulle upphöra. Hyresvärdens ansökan avslogs.

Hyresnämnden i Göteborgs beslut den 7 februari 2018 i ärende nr 6613-17

Hyresvärden yrkade att hyresavtalet skulle anses ha upphört och att hyresgästen skulle förpliktats att flytta från den aktuella lägenheten. Hyresvärden anförde att hyresgästens make, som också bodde i lägenheten, hade misshandlat hyresgästens mamma och dennas sambo samt försökt misshandla en granne i trappuppgången utanför lägenheten och samtidigt uppträtt aggressivt och hotfullt mot hyresgästen och övriga personer. Hyresvärden gjorde gällande att nämnda störningar varit av särskilt allvarlig art och att hyresrätten därför var förverkad samt att hyresgästen under alla förhållanden måste ha ansetts ha åsidosatt sina förpliktelser enligt hyresavtalet i så hög grad att avtalet inte borde förlängas.

Hyresgästen bestred yrkandet och anförde att det som lagts henne till last hade sin grund i att en närstående hade utsatt henne samt hennes mamma och styvpappa för brott. Hon redogjorde för att hennes make hade utsatt henne för psykisk misshandel, i form av begränsningar i hennes sociala och ekonomiska frihet, under lång tid och att hon befunnit sig i en mycket utsatt situation. Hon förklarade

att den aktuella händelsen hade sin upprinnelse i att maken inte ville att hon skulle träffa sin mamma. Hon förklarade också att makarna nu hade separerat och låg i skilsmässa, att maken inte längre hade nycklar till porten eller till lägenheten och att det hade påbörjats en våldsutredning angående psykiskt våld. Sid 715(1124)

Muntliga förhör hölls med hyresgästen, hennes mamma samt två grannar. En socialsekreterare hördes upplysningsvis. Hyresgästen åberopade som skriftlig bevisning utdrag ut folkbokföringsregistret, handlingar från äktenskapsskillnadsmålet och beslut om boendestöd.

Hyresnämnden bedömde att de störningar som framkommit, dvs. makens misshandel av mamman, styvpappan och grannen, var att beteckna som särskilt allvarliga störningar. Hyresnämnden fann dock att vad som framkommit om hyresgästens utsatthet och hur kuvad hon varit av sin make motiverade att det ställdes lägre krav på henne att förhindra de störningar som förevarit. Med hänsyn till att det varit fråga om en enstaka händelse bedömdes det som lagts hyresgästen till last som mindre allvarligt och därmed av ringa betydelse. Hyresrätten bedömdes inte förverkad.

Mot bakgrund av samma omständigheter, samt då det inte fanns anledning att befara att störningarna skulle upprepas, fann hyresnämnden med tillämpning av 12 kap. 46 § första stycket 2 samt andra stycket JB att det vore oskäligt mot hyresgästen att upplösa hyresförhållandet, varför hyresvärdens talan avslogs i sin helhet.

5.1.3 Övergripande anmärkningar gällande rättsfallen

Utredningen har hittat 23 avgöranden där bestämmelserna har tillämpats. Under de knappt nio år som bestämmelserna har varit gällande synes de alltså ha tillämpats endast i ett fåtal hyrestvister per år. De flesta avgöranden har avgjorts i hyresnämnden. Den uppsägningsgrund som hyresvärderna har gjort gällande i flest fall är störningar i boendet för omkringliggande lägenheter. Andra grunder som gjorts gällande är försummade hyresbetalningar, vanvård av lägenheten och otillåten andrahandsuthyrning. I samtliga avgöranden har den hyresgäst som gjort invändning om brott varit kvinna. Påståendet om brott har i de flesta fall rört våld eller hot från en före detta pojkvän eller sambo. I några fall har påståendet rört brott från

hyresgästens barn. Ett fall gällde påstående om brott från en pojk-^{Sid 716(1124)}väns före detta partner. Detta torde egentligen inte omfattas av begreppet närstående, men invändningen behandlades ändå med en tillämpning av skyddsreglerna.

Tillämpningen av bestämmelserna synes i huvudsak överensstämma med lagstiftarens intentioner. Som lyftes fram i propositionen är det hyresgästen som måste kunna visa att han eller hon har varit utsatt för brott och att brottet har legat till grund för, eller i vart fall haft samband med, det åsidosättande som görs gällande från hyresvärdens sida.

Bevisbördans placering har i praxis medfört att enbart ett löst påstående om att det har förekommit brott inte har ansetts kunna ligga till grund för en bedömning av om hyresgästens åsidosättande bör bedömas mildare. Det har krävts att uppgifterna konkretiseras. Bevisning om förekomsten av våld har förts främst genom förhör under sanningsförsäkran med hyresgästen själv samt i vissa fall genom vittnesförhör. I en del fall har det lagts fram skriftlig bevisning, bland annat i form av intyg från socialtjänsten och polisanmälningar.

I de flesta fall synes uppgifterna om brott inte ha ifrågasatts av motparten. I ett avgörande, Nacka tingsrätts dom i mål nr T 5369-15, fann tingsrätten dock inte hyresgästens påstående om brott styrkt, trots att hyresgästen lade fram bevisning i form av bland annat polisanmälningar.

Praxisgenomgången har bara resulterat i två avgöranden där hyresavtalet har förlängts med stöd av de nu aktuella reglerna. I det ena avgörandet var det fråga om en enstaka händelse som på ett tydligt och konkret vis hade samband med att hyresgästen varit utsatt för våld i nära relation. Det framgick att hyresgästen inte hade förmått förhindra sin makes våldsamhet, eftersom hon befunnit sig i en utsatt situation. I det andra avgörandet bedömdes den störning som befanns ha sin grund i brott inte kunna utgöra grund för förverkande och det bedömdes inte heller vid en helhetsbedömning skäligt att låta hyresavtalet uppgöra.

Hyresgästernas invändning om utsatthet för brott synes i samtliga fall, när invändningen har konkretiserats och brott kunnat visas, ha beaktats i domstolarnas respektive hyresnämndernas prövningar. Däremot har det, som framgår ovan, inte räckt för ogillande av hyresvärdens talan. I de flesta fall har hyresvärderna åberopat

omfattande åsidosättanden från hyresgästens sida och hyresgästens^{Sid 717(1124)} invändningar har sedan rört några av de åberopade åsidosättandena eller händelserna. Vid dessa prövningar har de övriga åsidosättanden som kunnat läggas hyresgästen till last sammantaget bedömts vara tillräckliga för att grund för uppsägning av hyresavtalet ska ha förelagat.

5.2 Erfarenheter från samrådsmöten

Som ett komplement till praxisgenomgången har samrådsmöten hållits med bolag och organisationer som har bedömts vara särskilt berörda av utredningsuppdraget, bl.a. med hänsyn till möjliga erfarenheter av de hyresrättsliga regler som är i fråga.

Utredningen har träffat Störningsjouren i Göteborg AB (ett bolag knutet till Göteborgs stads allmännytt), Roks (Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige), Unizon (Riksförbundet för kvinnojourer, tjejjourer och ungdomsjourer samt jourer specialiserade på att arbeta mot incest och andra sexuella övergrepp), Fastighetsägarna Sverige, Hyresgästföreningen, Sveriges Allmännytt samt Hyresjuridiska enheten på det allmännyttiga fastighetsbolaget Stockholmshem.

Vid mötena har företrädare för de aktuella bolagen och organisationerna redogjort för sina erfarenheter samt lämnat synpunkter på lagstiftningens utformning och olika åtgärdsförslag.

I samband med praxisgenomgången tillfrågades samtliga hyres- och arrendenämnder samt Svea hovrätt om synpunkter på och erfarenheter av tillämpningen av reglerna. Mot bakgrund av den begränsade utsträckning i vilken reglerna har varit föremål för prövning har de flesta hyresnämnderna uppgett att de inte har underlag för att uttala sig om reglernas utformning. Svea hovrätt och Hyres- och arrendenämnden i Göteborg har emellertid inkommit med visst underlag i detta avseende.

5.2.1 Synpunkter på de befintliga skyddsreglerna

Den sammantagna bilden från samrådsmötena är att det råder en generellt positiv syn på de skyddsregler som infördes 2014. Det finns en samsyn hos samtliga aktörer kring att det är angeläget att stödja

våldsutsatta personer så gott det går och att reglerna ^{Sid 718(1124)} ur den aspekten fyller en viktig funktion.

De aktörer som tillämpar reglerna i sin verksamhet tycker sig kunna se att reglerna beaktas utom rätta. Det har framkommit att reglerna har ökat hyresvärdars medvetenhet kring vikten av att hjälpa våldsutsatta hyresgäster och i första hand erbjuda insatser och stöd i stället för att säga upp hyresgästerna. Hyresgästföreningen har uppgett att reglerna även har medfört en viss förskjutning i maktbalansen vid förhandlingar mellan hyresvärdar och hyresgäster. Därmed har förlikningar ingåtts i högre utsträckning och uppsägningar kunnat undvikas.

Det har inte framkommit någon direkt kritik mot hur skyddet mot brottutsatta hyresgäster är utformat. Det har däremot framförts farhågor om att det finns dålig kännedom om reglerna bland hyresgäster, som därför riskerar att inte kunna ta tillvara sina rättigheter. Från kvinnojoursorganisationerna har det framkommit att det är ovanligt att kvinnor som söker sig till kvinnojourer för akut hjälp med bostad är föremål för uppsägning från den egna lägenheten (som ofta bebos även av brottsutövaren). Frågor angående de aktuella skyddsreglerna förekommer därför inte i någon större utsträckning.

Vissa anmärkningar har riktats mot hur reglerna tillämpas i praxis, baserat på utfallet i de avgöranden som utredningen anträffat. Företrädarna för Roks och Unizon har var för sig framhållit att hyresgästens bevisbörda medför svårigheter i processföringen. Det kan enligt deras bedömning vara svårt för en våldsutsatt kvinna att redogöra för datum, händelser och kausalitet i förhållande till det hyresrättsliga åsidosättandet på ett så konkret sätt som synes krävas i praxis. Unizon har särskilt påpekat att domstolarnas tillämpning visar på en dålig förståelse för en våldsutsatt kvinnas livssituation och att det vore rimligt att domstolarna i stället gjorde en helhetsbedömning av omständigheterna.

5.2.2 Synpunkter angående behovet av förändringar i regelverket

Genom främst samtalen med kvinnojoursorganisationerna har det framkommit att ett av de största problemen för kvinnor som utsätts för våld i relationen är svårigheten att hitta en ny bostad efter en

separation. I många fall har det upplevts som att det är den våldsutsatta kvinnan som tvingas flytta från hemmet medan våldsförövaren får bo kvar. Detta har även lyfts fram som en icke-önskvärd situation av de aktörer som företräder hyresvärdar. Såvitt framkommit finns det hos många hyresvärdar dels en vilja att stötta den våldsutsatta personen, dels en strävan efter att tillgodose en trygg och lugn miljö för övriga boende i hyresfastigheten.

Även om det ur flera aspekter ibland kan framstå som mindre önskvärt för den våldsutsatta personen att bo kvar i det som varit parets gemensamma bostad, finns det enligt kvinnojoursorganisationerna ett stort värde i att få ta över hyresrätten till den gemensamma bostaden. Att få stanna kvar på den ort där familjen har ett nätverk av bekanta och familj och att slippa rycka upp barnen från deras skolor och förskolor kan ha stor betydelse för att orka starta ett nytt liv. Framför allt har det lyfts fram som värdefullt att få rättigheten till hyresavtalet för att kunna använda lägenheten som bytesobjekt. Därmed kan den våldsutsatte ordna en ny egen bostad, eventuellt på annan ort, och ställs inte inför de problem som det kan innebära att stå utanför bostadsmarknaden.

Kvinnojoursorganisationernas erfarenhet är vidare att många våldsutsatta personer har stora svårigheter att på egen hand hitta en bostad på grund av att hyresvärdar vanligen ställer krav på vissa ekonomiska förutsättningar. Det har framkommit att en kvinna som lämnar en våldsam relation typiskt sett befinner sig i en ekonomiskt mycket utsatt situation, exempelvis på grund av att partnern har kontrollerat hennes tillgångar. Många våldsutsatta tvingas leva med skulder och betalningsanmärkningar under lång tid efter separationen, vilket kan få konsekvenser för bland annat möjligheten att godkännas som hyresgäst. Efter en separation riskerar därför kvinnan att under långa perioder tvingas leva i temporära lösningar som jourboenden och vandrarhem innan hon lyckas få en fast bostad. Kvinnojourerna har vittnat om att svårigheten att hitta en bostad kan hindra en kvinna från att våga lämna en våldsam relation och i vissa fall kan medföra att kvinnor som har brutit upp ur en våldsrelation tvingas återvända till sin partner. Framför allt utgör det ett hinder för kvinnor som har omsorgen om barn, då de inte vill utsätta barnen för en osäker tillvaro utan fast bostad eller riskera att den osäkra bostadssituationen inverkar på utgången i en vårdnads-, boende- eller umgängesprocess.

Flera av de tillfrågade aktörerna har efterfrågat lösningar i syfte att stävja att det är den som vågat ta steget att lämna en våldsam relation, dvs. som huvudregel den våldsutsatta kvinnan, som blir bostadslös. Det har uttryckts önskemål om en förändring i regelverket så att den utsattas behov av att få bo kvar i bostaden bättre tillgodoses. En möjlighet för en våldsutsatt person att i högre utsträckning kunna behålla hyresrätten eller överta hyresrätten från förövaren har därför efterfrågats. Det har vidare påpekats att det ur den våldsutsattes perspektiv skulle vara värdefullt med en rättslig möjlighet för en hyresvärd att säga upp avtalet med en hyresgäst som gjort sig skyldig till våld i en nära relation.

6 Behovet av ett förstärkt skydd Sid 721(1124)

6.1 2014 års lagändringar ger ett ändamålsenligt skydd

Utredningens bedömning: De regler som infördes till skydd för brottsutsatta personer fyller huvudsakligen sin avsedda funktion. Den begränsade förekomsten i praxis kan ha flera tänkbara orsaker. Det saknas anledning att föreslå några förändringar med avseende på bevisbördans placering eller beviskrav.

Skälen för utredningens bedömning

Reglerna fyller en funktion inom sitt begränsade tillämpningsområde

Reglerna i 12 kap. JB ger ett långtgående besittningsskydd för hyresgäster. Sedan lagändringarna 2014 genomfördes har en person som utsatts för brott av någon närstående eller tidigare närstående ett extra skydd mot uppsägning från hyresvärdens sida. Lagändringarna syftar till att tillgodose att det vid en rättslig prövning av hyresvärdens uppsägning tas tillräcklig hänsyn till hyresgästens utsatta ställning som brottsoffer. Bestämmelserna har ett snävt tillämpningsområde och antalet påträffade avgöranden där reglerna har prövats rättsligt är lågt. Utifrån praxissammanställningen kan det uppskattas att reglerna varje år aktualiseras enbart vid prövningen av en handfull fall. Detta gäller även med beaktande av att det kan finnas ytterligare rättsfall som utredningen inte har hittat (se avsnitt 5.1.1). Det är tänkbart att reglerna är okända för många hyresgäster, som därmed inte kan ta tillvara sina rättigheter i tvister som uppstår.

Utifrån de avgöranden som hittats och granskats är det utredningens bedömning att reglerna har fått avsedd effekt i rättstillämp-

ningen. I förverkandetvister har det vid bedömningen av om det som lagts hyresgästen till last varit av ringa betydelse beaktats att hyresgästen på grund av utsatthet för brott i vissa fall inte har haft full förmåga att förhindra kontraktsbrotten. Hyresgästens åsidosättanden synes därvid ha beaktats i mindre mån till grund för hyresvärdens talan. I de förlängningstvister där fråga varit om huruvida hyresavtalet skäligen skulle upphöra har hyresgästens invändning om utsatthet för brott beaktats vid en sammantagen skälighetsbedömning. Även i dessa prövningar framstår det som att det har ställts lägre krav på hyresgästen när hon varit utsatt för brott än vad som annars skulle ha varit fallet.

Antalet avgöranden där hyresvärdens talan har avslagits är få. Baserat på de avgöranden som utredningen har gått igenom synes det bero på att hyresvärdarna har haft starka skäl för uppsägning, även med ett beaktande av hyresgästernas utsatthet.

Under utredningens gång har det även framkommit att reglerna fått betydelse för hyresgästers skydd på andra sätt än vid rättslig prövning. Utifrån flera samrådsaktörers erfarenhet har reglerna ökat medvetenheten hos hyresvärdar kring våldsutsatta personers svårigheter och behov. Det har medfört en större tolerans gentemot hyresgäster som i och för sig åsidosatt någon hyresrättslig skyldighet. Det finns en vilja hos många hyresvärdar att hjälpa våldsutsatta hyresgäster och att i första hand erbjuda insatser och hjälp genom myndigheter, t.ex. socialtjänsten, i stället för att säga upp hyresgästen. Det kan förmodas, främst utifrån vad Hyresgästföreningen har erfarit, att reglerna har medfört att fler hyrestvister har slutat i överenskommelser och därmed inte lett till rättslig prövning. En sådan slutsats framstår också som rimlig i ljuset av att hyresvärderna oftast har haft starka skäl för sin talan om uppsägning i de fall som prövats.

En skyddsregels funktion kan alltså värderas på flera sätt än genom antal framgångar vid rättslig prövning. Det finns visserligen inte någon statistik över hur många tvister som har kunnat undvikas varje år. Därmed är det svårt att dra några säkra slutsatser angående hur många brottsutsatta personer som har fått ett utökat rättsligt skydd genom lagändringarna 2014. Utredningens uppfattning efter praxisgenomgången och samrådsmötena är emellertid att reglerna synes fungera väl inom sitt begränsade tillämpningsområde. Det sagda innebär inte att det saknas möjligheter att ytterligare förbättra

skyddet. Utredningen återkommer i följande avsnitt med sådana skyddsstärkande förslag. Sid 723(1124)

Bevisbördan och beviskravet i hyrestvister är ändamålsenliga – även i nu aktuella situationer

Som huvudregel ställs samma krav på bevisning i hyrestvister som i tvistemål i övrigt (Julius, Hyrestvister, arrendetvister och bostadsrättstvister, Norstedts Juridik, 2 uppl., s. 355). Parterna ska alltså styrka, eller – som det ofta uttrycks i praxis – visa, de omständigheter som de har bevisbördan för.

Det är som utgångspunkt hyresvärden som har bevisbördan för att det föreligger grund för uppsägning efter förverkande eller för att inte förlänga ett uppsagt hyresavtal. Om det finns grund för uppsägning, måste sedan hyresgästen presentera bevisning till stöd för sin invändning att det som läggs honom eller henne till last har sin grund i att hyresgästen varit utsatt för brott (se prop. 2013/14:195 s. 22).

Bevisbördans placering på hyresgästen och att det i praxis ställs krav på att ett samband måste visas mellan utsattheten för brott och hyresgästens åsidosättande av sina skyldigheter har ur vissa aspekter ifrågasatts av kvinnojoursorganisationerna. Utredningen har därför anledning att utvärdera om det finns skäl för någon ändring av bestämmelserna i detta avseende.

Det är alltså hyresgästen som ska visa att det har förekommit brott. Brottet behöver inte ha varit ensamt avgörande för hyresgästens agerande men det ska ha varit av väsentlig betydelse för det (se prop. 2013/14:195 s. 22). Det kan naturligtvis ofta vara svårt för en person som under en lång period har utsatts för våld och andra övergrepp att precisera och konkretisera exakt när i tiden övergreppen skett. Det ska inte heller vara hyresnämndernas, eller allmän domstols, uppgift att i hyrestvister pröva om det är utrett att ett visst brott har begåtts med den grad av säkerhet som krävs inom ramen för ett brottmålsförfarande. Den hyresrättsliga prövningen har ett annat och vidare fokus, nämligen på om en hyresgäst befunnit sig i en utsatt situation på grund av brott från närstående, och i vilken mån detta ska inverka på bedömningen av hyresgästens agerande.

Frågan om en hyresgäst har varit utsatt för brott synes i majoriteten av de granskade avgörandena inte heller ha lett till några bevissvårigheter. Hyresgästens uppgifter under sanningsförsäkran har

oftast tagits för goda. Hyresgästerna har också i vissa fall lagt fram stödbevisning i form av brottmålsdomar, polisanmälningar och dylikt.

Vad som i stället synes utgöra en svårighet för hyresgästen i bevishänseende är rekvisitet att det som läggs hyresgästen till last ska *ha sin grund* i att hyresgästen varit utsatt för brott. Av förarbetena framgår följande (se prop. 2013/14:195 s. 22):

”En typisk situation är när hyresgästen på grund av rädsla för sin egen eller sina barns säkerhet inte vågar avvisa eller tillrättvisa en make eller sambo som kan förväntas vara störande. Om hyresgästen nyligen utsatts för allvarliga angrepp kan man ofta utgå från att det påverkar hyresgästens möjlighet att handla. Rör det sig däremot om en enskild händelse för en längre tid sedan, kan det i vissa fall sättas i fråga om händelsen haft tillräcklig betydelse för hyresgästens handlande.”

I de rättsfall där hyresvärdens grund för uppsägning utgjorts av pågående, upprepade åsidosättanden i form av störningar i boendet har hyresgästen vanligtvis invänt att några eller ett flertal av störningarna har haft sin grund i att en våldsverkande partner har vistats i eller utanför lägenheten. Hyresgästen har förklarat att vissa störningar har uppstått i direkt anslutning till att hyresgästen utsatts för brott eller att hyresgästen varit rädd för partnern och inte förmått hindra honom från att agera störande. Den rättsliga prövningen av uppsägningen har i de fallen fokuserat på huruvida varje åsidosättande ska läggas hyresgästen till last i mindre mån i ljuset av hennes invändning. De störningar som på ett eller annat sätt har bedömts ha sin grund i att hyresgästen varit utsatt för brott synes ha tillmätts mindre betydelse eller räknats bort helt i bedömningen av om det sammantaget föreligger grund för uppsägning. I de flesta fall har dock den totala omfattningen av åsidosättanden räckt för att hyresvärdens talan ska bifallas.

Kvinnojoursorganisationerna har riktat kritik mot att hyresgästen måste visa att varje separat åsidosättande som läggs henne till last har sin grund i att hon varit utsatt för brott. Skälet till kritiken är de bevisvärigheter som ofta uppstår när en part varit utsatt för våld i nära relation under lång tid. De har uttryckt önskemål om att det ska bli enklare att bevisa sin rätt och sitt särskilda skyddsbehov och föreslagit att domstolarna i stället borde göra en helhetsbedömning av den utsatta hyresgästens situation.

Utifrån de granskade avgörandena kan det konstateras att en^{Sid 725(1124)} hyresvärd ofta åberopar skilda former av åsidosättanden, vilka ibland sträcker sig över en lång tidsperiod, till grund för uppsägningen. Domstolen respektive hyresnämnden har då ett ansvar för att pröva varje åberopad grund för sig. Likaså måste de invändningar som görs gällande mot hyresvärdens grunder prövas var för sig. Huruvida det finns ett samband mellan utsattheten för brott och hyresgästens åsidosättande bör alltså prövas beträffande varje enskilt åsidosättande som hyresvärden gör gällande. Prövningen leder i många fall därför till en differentiering mellan åsidosättanden som beror på att hyresgästen varit utsatt för brott, och övriga åsidosättanden som hyresgästen själv faktiskt ska lastas för.

I praxis har inte hyresgästen behövt bevisa att varje åsidosättande är en i tid och rum omedelbar följd av ett enskilt brott. Flera åsidosättanden kan ha sin grund i ett och samma brottstillfälle och ett samband kan visas på många sätt. En bedömning får göras i varje fall. Vad som synes ha krävts enligt praxis är att hyresgästen kan visa sådana konkreta omständigheter som gör att en slutsats om ett samband kan dras.

I Hyresnämnden i Göteborgs beslut i ärende nr 6613-17 var det fråga om en hyresgäst som under lång tid hade utsatts för psykisk misshandel av sin make. Där fann hyresnämnden att hyresgästens utsatthet på grund av tidigare brottslighet låg till grund för åsidosättandet – makens misshandel av en granne och besökare i trapphuset – på sådant sätt att hyresgästen inte kunde lastas för att inte ha stoppat maken i hans gärningar.

Frågan om samband mellan försummade hyresbetalningar och det faktum att hyresgästen utsatts för brott var aktuell i Lunds tingsrätts mål nr T 2535-17, där fråga var om hyresrätten var förverkad på grund av ett flertal obetalda hyror. Hyresgästen invände att de obetalda hyrorna var av ringa betydelse för hyresvärden, som i det här fallet var en kommun. Hon invände att hon levde under hot och hade blivit utsatt för brottsliga gärningar, samt att hon var sjukskriven. Tingsrätten anförde att det är hyresgästen som måste visa att ett brott begåtts och att det föreligger ett samband mellan det brottsliga angreppet och hyresgästens åsidosättande av en skyldighet. Tingsrätten fann inte, trots att det i och för sig framkommit att hyresgästen tidigare bott på skyddat boende på grund av hot om våld, att hyresgästen hade visat att betalnings-

dröjsmålen berodde på att hon hade utsatts för brott från närstående.^{(Sid 726(1124))} I målet hade det inte visats någon konkret förekomst av brott från närstående. Oaktat utformningen av domskälen synes tingsrättens bedömning snarare ha varit att hyresgästen inte hade visat att brott förekommit som orsakat eller i vart fall påverkat betalningsförsummelsen.

Att bevisbördan ligger på hyresgästen vad gäller invändningar mot uppsägningen framstår som rimligt och ändamålsenligt. I fråga om de regler som särskilt är föremål för utredningens granskning kan det visserligen finnas bevissvårigheter för en våldsutsatt person när det rör övergrepp som skett under en lång period. Av det – visserligen begränsade – underlag som praxisgenomgången utgör så framgår det dock inte att bevisföringen har lett till några processuella svårigheter som motiverar en lagstadgad ändring i fråga om bevisbörda eller beviskrav.

Det ska vidare framhållas att det, när det är fråga om uppsägning enligt 12 kap. 46 § första stycket 2 JB, finns utrymme för en hyresgäst att på ett mer övergripande vis än i 12 kap. 42 § femte stycket JB göra gällande utsattheten för brott som ett skäl för en förlängning av hyresavtalet. Bedömningen är friare än den som görs enligt 12 kap. 42 § femte stycket JB (se Edling, Jordabalken 12 kap. 42 § avsnitt 2.3.3 Våldsutsatta hyresgäster, Lexino version 2016-09-01). Inom ramen för bedömningen av om hyresavtalet inte skäligen bör förlängas medges att personliga ömmande skäl på hyresgästens sida beaktas (se SOU 1966:14 s. 146). Det angavs i propositionen i samband med införandet av det nya andra stycket i 12 kap. 46 § JB att hänsynen till hyresgästens utsatta ställning ska väga tungt och att en nyanserad bedömning måste göras även när t.ex. störningar i boendet har förekommit i en omfattning som är svårt att acceptera i ett flerbostadshus (prop. 2013/14:195 s. 25). Detta kan i enskilda fall tänkas medföra att den rättsliga prövningen i större utsträckning riktas in på hyresgästens allmänna utsatthet än på enskilda incidenter och kausalsamband. I så fall påverkar det naturligtvis vilken bevisföring som anses behövlig. Det finns anledning att ha detta i åtanke när det gäller utredningens förslag i kommande avsnitt om att en skälighetsbedömning ska införas även inom ramen för 12 kap. 42 § femte stycket JB.

6.2 En skälighetsbedömning i förverkandefrågor Sid 727(1124)

Utredningens förslag: Utrymmet för att ta hänsyn till en brottsutsatt hyresgästs situation vid prövningen av om en hyresrätt är förverkad ska utvidgas och komma till tydligare uttryck. Hyresrätten ska inte vara förverkad om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse eller om ett förverkande skulle vara oskäligt mot hyresgästen med hänsyn till att det som ligger hyresgästen till last har sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i hyresgästens hushåll för brott.

Skälen för utredningens förslag

Utrymmet för att ta hänsyn till personliga omständigheter i förverkandefrågor är snävt

Vid allvarliga åsidosättanden från hyresgästens sida kan hyresrätten förverkas. Att hyresrätten är förverkad innebär att hyresvärden kan säga upp hyresavtalet att upphöra omedelbart eller annars i förtid, det vill säga utan uppsägningstid. Förverkande innebär alltså en hävningsrätt för hyresvärden.

Att bli uppsagd från sin bostadslägenhet utan att hyresvärden måste iakta uppsägningstid är en ingripande påföljd för en privatperson. Med hänsyn till hyresreglernas karaktär av social skyddslagstiftning innehåller regleringen kring förverkande dock vissa moment till skydd för hyresgästen. Lagens uppräknade av vilka omständigheter som kan utgöra grund för förverkande är uttömmande. Rätten att säga upp hyresavtalet är också beroende av olika krav som hyresvärden måste uppfylla, exempelvis underrättelse till socialtjänsten i vissa fall och uppmaning till rättelse. Det finns vidare en möjlighet för hyresgästen att återvinna hyresrätten om avtalsbrottet har bestått i försummade hyresbetalningar.

Ett förverkande förutsätter att hyresgästen har gjort sig skyldig till ett väsentligt avtalsbrott. I 12 kap. 42 § femte stycket JB anges att hyresrätten inte är förverkad om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse. I praxis har bestämmelsen getts en mot hyresgästen restriktiv tillämpning, särskilt om det hyresrättsliga

åsidosättandet avser försummade hyresbetalningar. ^{Sid 728(1124)} Det har också markerats att det som är avgörande för bedömningen är vilken betydelse som hyresgästens åsidosättande har haft för hyresvärden (se t.ex. rättsfallen NJA 1989 s. 74 och NJA 1990 s. 405). Av rättsfallet NJA 1989 s. 74 följer dock att glömska, förbiseende eller något jämförbart förhållande på hyresgästens sida i viss utsträckning kan beaktas. I övrigt har den allmänna uppfattningen varit att det inte finns utrymme att beakta andra omständigheter än avtalsbrottets betydelse eller att i övrigt göra någon skälighetsbedömning (prop. 1997/98:46 Ändringar i hyreslagen m.m., s. 28).

Sedan 2014 gäller dock att det vid bedömningen av om hyresgästens åsidosättande är av ringa betydelse särskilt ska beaktas om det som ligger hyresgästen till last har sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i hyresgästens hushåll för brott. Bestämmelsen, som framgår av 12 kap. 42 § femte stycket andra meningen JB, infördes i syfte att se till att det vid en rättslig prövning av en uppsägning skulle tas tillräcklig hänsyn till en hyresgästs utsatta ställning som brottsoffer. Innebörden av bestämmelsen är att det, om hyresgästen varit utsatt för brott, i vissa fall får ställas lägre krav än annars på hyresgästens förmåga att uppfylla sina hyresrättsliga skyldigheter. I ett sådant fall kan det som läggs hyresgästen till last anses mindre allvarligt, trots att det har förekommit t.ex. störningar eller vanvård i en omfattning som i och för sig är svår att acceptera i ett flerbostadshus (prop. 2013/14:195 s. 14).

Kritik vid remissförfarandet

Skyddsbestämmelsen föreslogs ursprungligen i den promemoria från Justitiedepartementet som låg till grund för lagstiftningsärendet. När promemorian remitterades anmärkte några av remissinstanserna att utformningen av skyddsbestämmelsen innebar ett avsteg från hur bestämmelsen om förverkande tillämpas.

Svea hovrätt påpekade att endast misskötsamhetens betydelse för hyresvärden torde vara att beakta vid bedömningen av vad som är av ringa betydelse och anförde att ett sådant beaktande av om hyresgästen varit utsatt för brott som föreslagits närmast syntes höra hemma i en skälighetsbedömning.

Hyres- och arrendenämnden i Sundsvall anmärkte att det var^{Sid 729(1124)} mindre lämpligt att koppla frågan om åsidosättandet haft sin grund i att någon utsatt hyresgästen för brott till bedömningen av om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse. Nämnden anförde att omständigheten att hyresgästen varit utsatt för brott inte gör ett åsidosättande i form av störningar mindre kännbart för kringboende. Nämnden anförde vidare att eftersom förslaget i praktiken avsåg en intresseavvägning så vore det mer renodlat att införa en bestämmelse om en sådan i 12 kap. 42 § JB.

Lagrådet konstaterade i sitt yttrande (prop. 2013/14:195 s. 48 f.) att förslaget fått en mindre lämplig utformning, eftersom det gav möjlighet att väga in andra personliga förhållanden hänförliga till hyresgästen i bedömningen av om åsidosättandet var att bedöma som ringa, utan att tydligt ange i vilken utsträckning sådana omständigheter skulle kunna beaktas. Lagrådet anförde vidare att om förslaget skulle uppfattas som en försiktig öppning för en på intresseavvägning grundad skälighetsbedömning så framstod de mycket specifika begränsningarna i den föreslagna lagtexten som tveksamma och ägnade att skapa tillämpningsproblem. Enligt Lagrådet hade det varit önskvärt om beredningen av förslaget hade genomförts med utgångspunkt i hur en på personliga förhållanden grundad skälighetsbedömning lämpligen borde ha utformats. En sådan utgångspunkt skulle enligt Lagrådet sannolikt i hög grad ha underlättat att åstadkomma en mer tydlig och avvägd reglering.

Regeringen beaktade remissinstansernas och Lagrådets synpunkter men vidhöll i stort utformningen av förslaget. I propositionen anfördes att det inte torde vara uteslutet enligt gällande reglering angående förverkande att t.ex. graden av skuld hos hyresgästen kunde beaktas i vissa fall vid bedömningen av om ett avtalsbrott är av ringa betydelse. Att särskilt peka ut svårigheten att fullgöra en förpliktelse på grund av ett brottsligt angrepp som en faktor i bedömningen bedömdes därför knyta an till vad som torde gälla. Regeringen bedömde också att den föreslagna bestämmelsen gav en önskvärd frihet för rättsstillämparna att beakta omständigheterna i enskilda fall. Eftersom frågan rörde en liten del av det totala antalet förverkande per år, bedömde regeringen att en vidare översyn angående på personliga förhållanden grundad skälighetsbedömning inte var motiverad inom det då förevarande ärendet (se prop. 2013/14:195 s. 15).

Tillämpningen i praxis

Sid 730(1124)

I de fall då åsidosättandet har haft sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i dennes hushåll för brott, synes prövningen enligt 12 kap. 42 § femte stycket JB i huvudsak ha skett i enlighet med lagstiftarens avsikt. Tyngdpunkten vid bedömningarna av om det som har lagts hyresgästen till last har varit av ringa betydelse har legat på betydelsen av de åsidosättanden som förekommit. Domstolen respektive hyresnämnden har gjort en sammantagen bedömning utifrån omfattningen av och allvaret i åberopade åsidosättanden, hyresgästens egen inblandning och skuld, graden av utsatthet m.m. Följande utgör exempel på hur bedömningen har formulerats i praxis:

”Vissa av störningarna har haft samband med att [hyresgästen] misshandlats av sin pojkvän. Dessa tillfällen har utgjort en mindre del av störningstillfällena och hon har trots misshandeln fortsatt att ta emot honom i provningslägenheten. Störningarna från henne och de som hon haft tillsynsansvar för har pågått under lång tid och hon har trots rättelseanmaningen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att få störningar att upphöra. Med hänsyn härtill kan störningarna inte bedömas som ringa.” (Svea hovrätts beslut den 5 april 2022 i mål nr ÖH 3303-22, hyresnämndens formulering.)

”Trots att [hyresgästen] vid några av dessa tillfällen befunnit sig i en utsatt situation finner tingsrätten med hänsyn till att störningarna varit upprepade och pågått under en längre tid att de inte ska anses som ringa.” (Hovrätten över Västra Sveriges dom den 10 juni 2019 i mål nr T 5391-18, tingsrättens formulering.)

”Det finns dock inte skäl att ifrågasätta att den f.d. pojkvännen har varit hotfull och våldsam och att [hyresgästen] har befunnit sig i en utsatt situation när han sökt upp henne vid återkommande tillfällen. Med hänsyn till att bråken har pågått under en längre period anser dock hyresnämnden att det ändå bör kunna ställas vissa krav på [hyresgästens] agerande. [...] Även om det inte kan krävas av [hyresgästen] att hon vid varje enskilt tillfälle ska fatta ett genomtänkt och konsekvent beslut, anser hyresnämnden att [hyresgästens] upprepade åsidosättanden fått så långtgående konsekvenser för andra hyresgästers trygghet och trivsel att de kringboendes intresse får anses väga över [hyresgästens] intressen. Hyresnämnden finner alltså att [hyresgästen] är ansvarig för störningarna och att dessa inte kan bedömas som ringa.” (Hyresnämnden i Stockholms beslut den 15 maj 2018 i ärende nr 2607-18.)

”Av utredningen har framkommit att [hyresgästen] [...] är föremål för sociala insatser och att hennes make har strävat efter att isolera henne från familj och vänner, kuvat henne genom att totalt styra henne samt även misshandlat henne psykiskt. [...] Dessa omständigheter motiverar att det ställs lägre krav på hyresgästen än vad som annars hade varit fallet. [...] Trots att det som har inträffat är svårt att acceptera för de omkringboende måste det som läggs [hyresgästen] till last ses som mindre allvarligt. Hyresnämnden anser på grund av det anförda att [hyresgästens] förseelse är av ringa betydelse varvid hyresrätten inte är att anse som förverkad.” (Hyresnämnden i Göteborgs beslut den 7 februari 2018 i ärende nr 6613-17.)

”Hovrätten konstaterar emellertid att det av utredningen i målet framkommer att [hyresgästen] själv aktivt agerat vid ett flertal störningstillfällen samt att hon åtminstone vid något tillfälle har försökt ta sig in i provningslägenheten tillsammans med pojkvännen genom att resa föremål mot fasaden. Hovrätten bedömer därför sammantaget att det som ligger [hyresgästen] till last inte är av ringa betydelse.” (Svea hovrätts beslut den 8 mars 2016 i mål nr ÖH 9912-15.)

En skälighetsbedömning skulle medföra ett starkare skydd

Av det som framkommit genom utredningens möten med framför allt kvinnojoursorganisationerna kan omständigheterna variera kraftigt för dem, i de flesta fall kvinnor, som utsatts för brott i en nära relation. Ofta är våld i relationen nära sammankopplat med andra övergrepp såsom psykiskt och ekonomiskt våld. Personerna som har utsatts för brott i nära relation drabbas av våldets konsekvenser på många olika sätt, vilket kan ta sig uttryck i såväl fysisk som psykisk ohälsa med sjukskrivning och arbetslöshet till följd. På grund av de ekonomiska konsekvenserna kan dessa personer även ha extra svårt att få en ny bostadslägenhet på en ansträngd bostadsmarknad.

2014 års bestämmelser möjliggjorde att hänsyn kan tas till brottsutsattas situation i större utsträckning än vad som gällt tidigare. Hur långtgående hänsyn som kan tas vid tillämpningen av regeln i 12 kap. 42 § femte stycket JB är dock inte helt klart. Enligt regelns ordalydelse ska utsattheten särskilt beaktas inom ramen för bedömningen av om det som lagts hyresgästen till last har varit av ringa betydelse. I förarbetena uttrycks emellertid att de dömande instanserna behöver ha ett utrymme att göra en avvägning mellan de intressen som står mot varandra utifrån omständigheter i det

enskilda fallet (prop. 2013/14:195 s. 14). I författningskommentaren anges att en samlad bedömning får göras av hyresgästens utsatta ställning å ena sidan och omfattningen och verkningarna av hyresgästens åsidosättande å andra sidan. Det anges också att det som ligger hyresgästen till last i vissa fall kan anses som ringa trots allvarliga åsidosättanden, om hyresgästens ställning varit utsatt, och att det med hänsyn till ett brottsoffers och dess barns behov av lägenheten kan finnas skäl att inte ha en för sträng bedömning i dessa fall (prop. 2013/14:195 s. 22 f.).

Frågan om regelns utformning ska ses som en öppning mot en skälighetsbedömning i förverkandesituationen har förekommit i den hyresrättsliga litteraturen (se bl. a. Bengtsson, Hager, Victorin, Hyra och nyttjanderätt till fast egendom, Norstedts Juridik, 10 uppl., s. 224 och Holmqvist, Thomsson, Ahlinder, Hyreslagen, En kommentar, JUNO 2022). Någon uttrycklig sådan skälighetsbedömning står dock inte att finna vid tillämpningen av regeln i praxis. I de påträffade rättsfallen har bedömningarna, i nära anslutning till lagtextens lydelse, huvudsakligen tagit sikte på om de åsidosättanden som förekommit varit av ringa betydelse och i vilken mån hyresgästen har kunnat lastas för dem (se avsnitt 5).

I situationer av de slag som regeln avser att träffa kan det finnas särskilt ömmande omständigheter hänförliga till hyresgästens person. Det kan också vara svårt för hyresgästen att ge en rättvis bild av uppkomsten till de hyresrättsliga åsidosättandena. Om hänsynstagande till utsatthet för brott därmed bara medges inom ramen för bedömningen av om det hyresrättsliga åsidosättandet är av ringa betydelse, finns det enligt utredningens bedömning en tydlig risk för att regeln i enskilda fall inte erbjuder ett tillräckligt skydd för en brottsutsatt hyresgäst. En annan sak är att någon sådan situation såvitt utredningen kunnat utröna hittills inte har ställts på sin spets i rättstillämpningen. Med ett tydligare utrymme att beakta särskilt ömmande omständigheter som skäl mot ett förverkande skulle emellertid skyddet för hyresgästen stärkas. Regeln skulle också bli mer ändamålsenlig om det förtydligades på vilket sätt hänsyn till en brottsutsatt hyresgäst ska tas. Det skulle bli lättare för berörda parter att förstå på vilket sätt det faktum att hyresgästen varit utsatt för brott kan få betydelse i en hyresrättslig tvist.

Hyresvärdens rätt att häva ett avtal som missköts är en grundläggande del av det hyresrättsliga regelverket. Möjligheten till för-

verkande av hyresrätten måste även fortsättningsvis fylla en funktion som utväg för hyresvärderna i de fall då hyresgästen inte fullgör sina förpliktelser. Utredningens avsikt är därför inte att reglerna om förverkande ska utformas så att de allmänt närmar sig uppsägningsbestämmelserna i 12 kap. 46 § JB. Det måste även i fortsättningen göras en tydlig åtskillnad mellan förverkandefallen och de fall då hyresvärderna säger upp hyresavtalet till upphörande efter uppsägningstid på grund av hyresrättsliga åsidosättanden.

Med hänsyn till den öppning mot en skälighetsbedömning som 2014 års lagändring medförde så är dock inte steget mot att formulera om skyddsregeln i 12 kap. 42 § femte stycket JB som ett uttryckligt skälighetsrequisit överdrivet stort. Regeln är därtill begränsad till mycket speciella situationer där en hyresgästs intressen särskilt starkt gör sig gällande. På ett mer övergripande plan torde förslaget därför inte innebära någon förskjutning av den balans mellan hyresvärdars och hyresgästers intressen som kommer till uttryck genom den hyresrättsliga regleringen i övrigt. Skyddsregeln i dess föreslagna utformning skulle bli tillämplig i samma situationer som den nuvarande skyddsregeln. Förslaget innebär emellertid att rättstillämpande instanser får utrymme att i dessa fall ta hänsyn till en brottsutsatt hyresgästs situation i vidare mån.

Utredningen bedömer därmed sammantaget att det finns skäl att föreslå att regeln till skydd för brottsutsatta hyresgäster ändras på så sätt att ett förverkande – vid sidan av det fallet att det som ligger hyresgästens till last är av ringa betydelse – inte får vara oskäligt mot hyresgästen med hänsyn till att det som ligger hyresgästen till last har sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i hyresgästens hushåll för brott.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att göra en vidare analys eller föreslå en mer vittgående ändring som skulle innebära att en mer allmänt hållen skälighetsbedömning införs där personliga förhållanden av skilda slag hos hyresgästen kan vägas mot hyresvärdens intressen (jfr Lagrådets ovan nämnda yttrande).

6.3 Utökade möjligheter att överta ett hyresavtal^{Sid 734(1124)}

6.3.1 Utsatthet för brott kan medföra ett särskilt starkt behov av att behålla eller överta ett hyresavtal

Utredningens bedömning: Personer som har utsatts för våld eller annan brottslighet från närstående kan ha särskilda svårigheter att hitta en egen bostad på en ansträngd bostadsmarknad. För dessa personer är därför möjligheten att behålla ett hyresavtal för egen del eller att ta över hyresavtalet för den gemensamma bostaden särskilt viktig.

Skälen för utredningens bedömning

En ekonomiskt utsatt situation medför hinder på bostadsmarknaden

Kvinnojoursorganisationerna har pekat på att kvinnor som varit utsatta för våld i nära relation typiskt sett också ofta befinner sig i en ekonomiskt utsatt situation. Med ekonomisk utsatthet avses inom ramen för denna promemoria en svag ekonomi, exempelvis små ekonomiska tillgångar, låga inkomster eller förekomst av skulder.

Personer som har levt i en relation präglad av våld och övergrepp har ofta även utsatts för ekonomiskt våld och har därmed inte några egna ekonomiska tillgångar (se vidare avsnitt 3.1.2). Utsatthet för våld och andra övergrepp kan medföra att den utsatta personen drabbas av fysisk eller psykisk ohälsa med sjukskrivning eller arbetslöshet som följd. Konsekvenserna av våldet kan därmed påverka personens möjlighet att återfå en ordnad ekonomisk tillvaro under lång tid efter relationen.

Många fastighetsägare och hyresvärdar har fastslagna policyer och ekonomiska krav för att någon ska få teckna ett hyresavtal. Det är vanligt förekommande att hyresvärdar ställer krav på att hyresgästen måste ha inkomster uppgående till en viss summa i relation till hyreskostnaden. Det förekommer också att hyresvärdar inte godtar vissa typer av inkomster, exempelvis försörjningsstöd, eller att förekomsten av hyresskulder eller betalningsanmärkningar leder till att hushållet nekas att teckna hyresavtal (Boverkets rapport 2017:30 Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster, s. 8 f.).

Som framgår av avsnitt 3.3 är avsaknad av boendereferenser, för låg inkomst och inkomst av någon form som inte accepteras enligt Socialstyrelsens kartläggning 2017 de vanligaste orsakerna till att kvinnor som befann sig i akut hemlöshet inte hade godkänts på den ordinarie bostadsmarknaden (Socialstyrelsens rapport Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär, s. 31 f.).

Försörjningsstöd är en av de vanligaste formerna av inkomst som inte godkänns av hyresvärdar. Inkomsten ses inte som varaktig och hyresvärdar ser därmed en risk för problem med hyresbetalningarna i framtiden. Orsaken till att en person får försörjningsstöd kan dessutom för en hyresvärd framstå som oklar och därmed inge betänkligheter.

En svag ekonomi eller en historik av skulder kan därmed vara hinder på vägen till en egen bostad. Svårigheten att på egen hand ordna en ny bostad kan medföra att den brottsutsatta personen inte vågar ta steget att lämna en våldsam relation. Vidare kan en person som har brutit upp från en våldsam relation tvingas återvända till brottsutövaren för att inte hamna i hemlöshet, om han eller hon inte lyckas ordna en bostad på egen hand.

Det finns normalt ingen utkrävbar rätt till bostad från kommunen

Det allmänna har ett grundläggande ansvar för att trygga individens rätt till bl.a. en bostad samt att verka för social omsorg och trygghet. Socialtjänstlagen (2011:453), nedan SoL, stadgar ett ansvar för kommunernas socialnämnder att se till att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § SoL). Det innefattar att främja den enskildes rätt till bl.a. en bostad (3 kap. 2 § SoL).

Det finns inte något stöd i SoL för att rätten till bistånd i allmänhet ska omfatta ett tillhandahållande av stadigvarande bostäder till bostadslösa personer. Socialnämnden kan under vissa omständigheter ha ett ansvar att tillhandahålla eller ombesörja bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå, exempelvis om den enskilde är bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad (se RÅ 1990 ref. 119, RÅ 2004 ref. 130 och JO:s beslut 2010-03-22 i ärende nr 3938-2009). Det yttersta ansvaret för att ordna en stadigvarande bostad ligger som huvudregel på individen själv.

Våldsutsatta personers behov av stöd är särskilt reglerat i 15 kap. 11 § SoL föreskrivs ett särskilt ansvar för socialnämnden att se till att den som är utsatt för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Enligt paragrafens andra stycke ska socialnämnden särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer (HSLF-FS 2022:39) anges vidare att socialnämnden bör erbjuda våldsutsatta stöd och hjälp med att ordna stadigvarande boende (6 kap. 1 §) och vid behov ska erbjuda lämpligt, tillfälligt boende till en våldsutsatt vuxen (6 kap. 2 §).

Kommunernas socialnämnder tillhandahåller flera olika verktyg och insatser för att hjälpa våldsutsatta att ordna stadigvarande boende efter exempelvis vistelse i skyddat boende. En del kommuner erbjuder stöd via en bostadskoordinator med att söka bostad, ställa sig i bostadsköer och leta bostad på andrahandsmarknaden (länsstyrelsernas rapport Till stadigvarande boende¹¹, s. 22). Det finns också exempel på kommuner som under vissa förutsättningar erbjuder så kallade sociala kontrakt, vilka ofta utgörs av att kommunen står på hyresavtalet medan den enskilda individen bor i andra hand.

En del kommuner samverkar med det kommunala bostadsbolaget för att erbjuda bostäder som våldsutsatta med förtur i bostadskön kan ansöka om. Möjligheten med förtur till våldsutsatta är dock förenad med svårigheter i praktiken. Bland annat tillämpar de allmännyttiga kommunala bolagen i många fall gemensamma regler gällande tillhandahållandet av bostäder, exempelvis krav på att den sökande ska ha varit folkbokförd i kommunen en viss tid. Även skulder, betalningsanmärkningar eller otillräckliga inkomster påverkar möjligheten till hyresavtal via förtur. Av rapporten framgår att det totalt sett är en liten del, knappt två procent, av hyresbeståndet som hyrs ut med förtur hos Sveriges Allmännyttas medlemsbolag (Till stadigvarande boende, s. 22 f.).

¹¹ Till stadigvarande boende. Kartläggning av kommuners insatser för att hjälpa våldsutsatta personer med eller utan barn att ordna stadigvarande boende efter vistelse i skyddat boende eller annat tillfälligt boende, utgiven av Länsstyrelsen i Västerbottens län 2022.

Möjligheten att få rätten till den gemensamma bostaden är viktig ^{Sid 737(1124)}

En person som har varit utsatt för brott i nära relation kan med hänsyn till svårigheterna att ordna en ny bostad ha ett extra starkt behov av att vid en separation få behålla den lägenhet som varit parets gemensamma. Behovet kan ha sitt ursprung i den ekonomiskt utsatta situation personen befinner sig i. Önskemålet att få bo kvar kan också vara betingat av hänsyn till den våldsutsattas barn som har behov av kontinuitet i hemförhållandena.

Inom ramen för utredningens uppdrag att utreda ett stärkt hyresrättsligt skydd ingår att överväga om en våldsutsatt make eller sambo i ännu högre grad än i dag bör ha rätt att behålla ett gemensamt hyresavtal för egen del eller överta förövarens hyresavtal.

En stärkt möjlighet för att få överta rättigheten till den gemensamma bostaden är också något som lyfts fram vid samrådsmötena som ett reellt behov för våldsutsatta personer. Kvinnojoursorganisationerna har uppmärksammat utredningen på problematiken i att det oftast är den våldsutsatta personen som tvingas lämna det gemensamma hemmet, medan våldsförövaren kan bo kvar. De har efterfrågat ett enklare sätt för en våldsutsatt person att få rätten till bostaden framför våldsutövaren.

Rättsliga möjligheter för en person att få ensam rätt till ett hyresavtal avseende det som varit makars eller sambors gemensamma bostad finns dels genom familjerättsliga bestämmelser om bodelning m.m., dels genom 12 kap. 47 § JB inom ramen för det hyresrättsliga besittningsskyddet. Bestämmelserna utgör ett skydd för personer som har behov av att ha kvar sin bostad när det av olika anledningar inte är aktuellt för makarna eller samborna att bo kvar i bostaden tillsammans. Utredningen har därför sett anledning att överväga om det finns skäl att utöka eller förstärka de befintliga rättsliga möjligheterna för brottsutsatta personer att ta över hyresavtalet till den gemensamma bostaden för egen del.

Det är inte självklart att en person som har utsatts för brott av närstående, framför allt för våld i nära relation, har möjlighet eller önskemål om att bo kvar i det som varit parets gemensamma bostad. Om det har förekommit allvarligt våld kan det finnas en kritisk hotbild mot den våldsutsatta och det kan ur säkerhetssynpunkt till och med vara omöjligt att återvända till den kända adressen. I många fall är dock inte hotbilden större än att personen, sedan relationen

avslutats, kan bo kvar i bostaden. Detta kan i så fall ^{sid 738(1124)} vara av stort värde för en utsatt person, framför allt om denne ingår i ett hushåll med barn, att bo kvar i hemområdet där familjen har ett kontaktnät, skola och förskola eller vårdkontakter.

Möjligheten att överlåta hyresrätten genom byte

Det finns också en möjlighet för en hyresgäst att använda hyresrätten som bytesobjekt och på så sätt skaffa sig en ny bostadslägenhet. Att få behålla eller överta ett hyresavtal kan av den anledningen vara värdefullt, även om den våldsutsatta inte vill bo kvar i samma lägenhet som tidigare.

Förutsättningarna för en hyresgäst att överlåta hyresrätten till sin lägenhet för att genom byte erhålla annan bostadslägenhet regleras i 12 kap. 35 § JB. Av bestämmelsen framgår att en hyresgäst kan få tillstånd av hyresnämnden till ett byte, även om hyresvärden inte har gett sitt samtycke. Förutsättningarna för att få tillstånd till ett byte är begränsade. Det krävs att hyresgästen har beaktansvärda skäl för bytet och att detta kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden samt att inte heller några andra särskilda skäl talar emot bytet.

Som exempel på beaktansvärda skäl nämns i betänkandet som föregick lagstiftningen att en växande familj behöver större utrymmen, att en hyresgäst vars barn lämnat hemmet vill skaffa en mindre lägenhet, att hyresgästen får stadigvarande arbete på annan ort, att hyresgästen genom byte har möjlighet att få en väsentligt förbättrad bostadsstandard eller att hyresgästen till följd av väsentligt ändrade ekonomiska förhållanden, exempelvis på grund av sjukdom eller pensionering, vill minska sina bostadsutgifter. Det påpekas i motiven att om det framstår som möjligt för hyresgästen att få en bostad utan byte så kan hyresgästen inte anses ha ett beaktansvärt skäl för byte (SOU 1966:14 s. 359 f.).

Om hyresgästen, eller någon annan person i byteskedjan, varit bosatt i sin lägenhet i mindre än ett år är möjligheten till byte ännu mer begränsad. Tillstånd till byte lämnas enligt 12 kap. 35 § första stycket fjärde meningen JB endast om personen har synnerliga skäl för bytet. I kravet på att hyresgästerna i byteskedjan ska ha varit bosatta i sina lägenheter i mer än ett år innefattas att de även ska ha

innehaft hyresavtalet för lägenheten under denna tid (se ^{Sid 739(1124)} Svea hovrätts beslut den 22 juni 2022 i mål nr ÖH 95-22).

Under utredningens samrådsmöten har en farhåga lyfts om att syftet med att ta över ett hyresavtal för att kunna använda det vid byte till en ny bostadslägenhet kunde bli förfelat på grund av de snäva förutsättningarna för att få tillstånd till byte. Bestämmelsen i 12 kap. 35 § JB första stycket fjärde meningen kan förhindra att personen som övertagit bostaden med stöd av familjerättsliga regler eller enligt 12 kap. 47 § andra stycket JB får byta hyresrätten innan personen innehaft hyresavtalet i ett år.

I bestämmelsen ges dock en ventil för särskilt ömmande fall. Byte kan medges även om ettårsfristen inte är uppfylld, om synnerliga skäl föreligger. Synnerliga skäl kan enligt förarbetena finnas om en hyresgäst på grund av en oförutsedd händelse, exempelvis dödsfall i familjen, har ett mycket stort behov av att omgående få en mindre lägenhet eller att flytta till en annan ort. Ett annat exempel som ges i propositionen är att en hyresgäst förlorat jobbet och inte har ekonomisk möjlighet att betala hyran för sitt nuvarande boende (se prop. 2018/19:107 Åtgärder mot handel med hyreskontrakt, s. 65).

Utredningen har inte hittat något avgörande där en persons behov av byte till ny bostad på grund av utsatthet för brott har prövats som ett synnerligt skäl. Vad som utgör tillräckliga skäl för byte är naturligtvis upp till hyresnämndens bedömning i varje enskilt fall. Utifrån de exempel som lagstiftaren gett vid tillkomsten och den senaste ändringen av regeln synes ett brådskande behov av att byta bostad på grund av att en person plötsligt varit tvungen att lämna en våldsam relation kunna utgöra tillräckliga skäl för byte av hyresrätten. Utredningen konstaterar att det i vart fall inte föreligger något sådant absolut hinder mot byte som ger anledning att överväga förändringar av bytesreglerna för att åstadkomma ett bättre skydd för våldsutsatta hyresgäster.

6.3.2 Övertagande av bostad enligt familjerättsliga regler^(Sid 740/1124)

Utredningens bedömning: Det finns inte anledning att föreslå några ändringar i det familjerättsliga regelverket för att utöka en våldsutsatt hyresgästs möjlighet att ta över den gemensamma bostaden.

Skälen för utredningens bedömning

Fördelning av bostaden i samband med bodelning

Vem av två före detta makar eller sambor som ska få rätten till ett hyresavtal efter separation regleras i äktenskapsbalken, nedan ÄktB, och sambolagen (2003:376). Både ÄktB och sambolagen föreskriver en möjlighet för en av parterna att i samband med bodelning ta över den gemensamma bostaden, vilket även omfattar avtalet till en hyresrätt, från den andre maken eller sambon.

När ett äktenskap upplöses ska makarnas egendom fördelas mellan dem genom bodelning. Regler om vad som ska ingå i bodelning och hur makarnas andelar och lotter ska beräknas finns i 10 och 11 kap. ÄktB. Bodelning förträffas av makarna tillsammans. Om makarna inte kan enas om en bodelning, ska domstolen enligt 17 kap. 1 § ÄktB efter ansökan av ena maken förordna någon utomstående person att vara bodelningsförrättare. En make som är missnöjd med bodelningen får klandra den inom fyra veckor efter delgivning och kan därigenom få bodelningen prövad i domstol.

Enligt 11 kap. 8 § ÄktB kan den make som bäst behöver makarnas gemensamma bostad eller bohag få rätt att tilldelas denna egendom i avräkning på sin lott i bodelningen, eller, om värdet är ringa, utan avräkning. Regeln gäller även om bostaden inte är makarnas gemensamma enligt hyresavtalet utan endast står på den ena maken. En förutsättning för att en make ska få överta en bostad eller bohag som tillhör den andra maken är att ett sådant övertagande med hänsyn till omständigheterna i övrigt kan anses skäligt.

Motsvarande regler om bodelning finns beträffande samboskap. Den sambo som bäst behöver bostaden eller bohaget har enligt 16 § sambolagen rätt att få denna egendom i avräkning på sin lott i bodelningen eller, om värdet är ringa, utan avräkning. Denna rätt

gäller om ett sådant övertagande med hänsyn till omständigheterna i övrigt kan anses skäligt. ^{Sid 741(1124)}

Enligt sambolagen finns utöver bodelningsförfarandet även en möjlighet för en sambo att överta en bostad som inte är samboegendom. Den gäller i de fall då den ena sambon innehar en hyresrätt eller bostadsrätt som varit parets gemensamma bostad. Den andra sambon kan då enligt 22 § sambolagen få överta bostaden efter prövning av domstol. Även i dessa fall krävs dock att den sambon bäst behöver bostaden och att ett sådant övertagande även med hänsyn till omständigheterna i övrigt kan anses skäligt. Om samborna inte har eller har haft barn tillsammans, gäller rätten till övertagande endast om synnerliga skäl talar för det.

Vid behovs- och skälighetsprövningen enligt de angivna bestämmelserna är det parternas personliga omständigheter som får betydelse. Om det finns barn i förhållandet och barnen huvudsakligen kommer att bo hos den ena maken eller sambon, har den personen i rättspraxis i regel bedömts ha störst behov av bostaden. Även omständigheter som ekonomi, möjlighet att skaffa en ny bostad, närhet till arbete, m.m. kan beaktas.

Personer som enligt familjerättsliga regler får rätt till bostaden ges också ett skydd gentemot tredje man, dvs. hyresvärden, om bostaden är en hyresrätt. Denna rätt återspeglas i 12 kap. 33 § andra stycket JB. Där framgår att om hyresrätten till makarnas eller sambornas gemensamma bostad övergått genom bodelning eller övertagits av ena sambon enligt 22 § sambolagen, har personen som övertagit hyresrätten rätt att träda i hyresgästens ställe. Detta gäller också när lägenheten hyrts gemensamt av makarna gemensamt. I dessa situationer kan hyresvärden inte motsätta sig personen som ny hyresgäst.

Kvarsittningsrätt medan bodelningen pågår

Det är inte ovanligt att en bodelning tar lång tid att avsluta, exempelvis om makarna eller samborna har svårutredd egendom eller om en av dem obstruerar och försvårar bodelningen. Det finns därför en möjlighet för en av makarna eller samborna att begära att få bo kvar i bostaden medan bodelningen pågår, så kallad kvarsittningsrätt. Det är inte en fråga som ingår i bodelningen och som

bodelningsförrättaren bestämmer över, utan en särskild fråga^{Sid 742(1424)} som prövas av domstol.

Frågan om kvarsittningsrätt gällande makar kan prövas av domstolen i samband med ett mål om äktenskapsskillnad (14 kap. 5 § ÄktB). Domstolen kan även bestämma att ett sådant beslut ska gälla interimistiskt till dess målet har avgjorts, vilket kan vara betydelsefullt exempelvis om handläggningen av målet riskerar att dra ut på tiden (14 kap. 7 § ÄktB). Om den ena maken har fått rätt att bo kvar i bostaden under tiden som bodelning pågår, är den andre maken skyldig att genast flytta från bostaden. Den make som fått rätt att bo kvar i bostaden kan begära avhysning av den andra maken (14 kap. 8 § ÄktB).

Det finns också en möjlighet för före detta äkta makar att ansöka om kvarsittningsrätt om målet om äktenskapsskillnad har avslutats vid domstolen utan att frågan om kvarsittningsrätt prövats. Domstolen kan på ansökan av en av makarna fatta ett separat beslut i kvarsittningsfrågan (18 kap. 2 § ÄktB). Även i dessa ärenden finns en möjlighet att begära ett interimistiskt beslut.

Även sambor kan ansöka om kvarsittningsrätt. Beträffande en bostad som ska ingå i sambornas bodelning kan en av samborna ansöka hos domstol om att få rätt att bo kvar i bostaden till dess att bodelning har gjorts (28 § sambolagen). På begäran av någon av samborna kan domstolen också besluta vad som ska gälla interimistiskt, det vill säga medan ärendet pågår.

Slutligen finns också möjligheten att inom ramen för ett mål om övertagande enligt 22 § sambolagen ansöka om att domstolen ska besluta om kvarsittningsrätt till bostaden för en av parterna till dess målet har avgjorts slutligt (31 § sambolagen).

Även enligt sambolagen gäller att om den ena sambon har berättigats att bo kvar i bostaden så är den andra sambon skyldig att genast flytta därifrån.

I bestämmelserna om kvarsittningsrätt anges inte några rekvisit för när en person ska få rätt att bo kvar i bostaden. Dock har det i rättstillämpningen utvecklats en praxis att tillmäta samma omständigheter betydelse som vid fördelning av bostaden. Vem som har störst behov av bostaden blir därmed vanligtvis avgörande.

Reglerna erbjuder tillräckliga möjligheter för brottsutsatta personer ^{Sid 743(1124)}

De familjerättsliga reglerna erbjuder möjligheter att åstadkomma en rättslig prövning avseende rätten till bostaden. Bestämmelserna, och den praxis som har utvecklats, syftar till att tillhandahålla ett skydd för den av parterna som har störst behov av bostaden. Reglerna ger alltså inte någon av parterna en absolut rättighet till bostaden utan en bedömning får göras i varje enskilt fall. Vid behovsprövningen beaktas i hög grad sådana omständigheter som typiskt sett kan föreligga beträffande en brottsutsatt person, exempelvis svårigheter att hitta en annan bostad eller barns behov av boendekontinuitet. För den part som har ett behov av att bo kvar i det som varit parternas gemensamma bostad finns det alltså rättsliga verktyg att tillgå.

Att personer som varit utsatta för våld i nära relation har svårt att hävda sin rätt till bostaden genom en rättslig process synes därmed inte ha sin orsak i brist på tillämpliga regler. Däremot har det framgått av utredningens samrådskontakter att det bland utsatta kvinnor ofta saknas kunskap om grundläggande bestämmelser kring exempelvis familj och boende. Avsaknaden av kunskap om samhällets system och grundläggande regler är naturligtvis ett problem för till exempel kvinnor som blivit beroende av sin partner för att sköta praktiska och ekonomiska frågor.

Det har också framkommit genom kontakterna med framför allt kvinnojoursorganisationerna att en tvist om bostaden sällan är en fråga som våldsutsatta kvinnor kan prioritera eller alls har kapacitet att driva när de nyligen lämnat en våldsam relation. Andra, mer brådskande, frågor tenderar att ta upp all ork och tid. Många kvinnor kan också uppleva ett stort psykologiskt motstånd mot att ge sig in i situationer där de tvingas till kontakter med den partner de lämnat. I en sådan situation fyller rådgivning och stöd i praktiska och ekonomiska frågor från frivilligorganisationer eller genom socialnämndens försorg en viktig funktion.

Att driva en juridisk process kan vara psykiskt påfrestande och ekonomiskt kostsamt. Utan möjlighet att bekosta ett juridiskt ombud kan det upplevas som svårt att hävda sin rätt genom en rättslig prövning. Det riskerar naturligtvis att drabba personer som befinner sig i en utsatt situation. En part som har behov av att driva en rättslig process för att kunna tillvarata sina juridiska rättigheter

kan dock i vissa fall få rättshjälp av staten enligt rättshjälpslagen (1996:1619). Det synes finnas möjlighet att få rättshjälp i samtliga de typer av familjerättsliga tvister som berör rätten till bostaden.

Rättshjälp kan som huvudregel inte beviljas för biträde vid bodelning. Om ett bodelningsbeslut klandras så finns det däremot möjlighet för en part att få rättshjälp för kostnader för målet i tingsrätten.

Det finns vidare enligt 17 kap. 7 a § ÄktB en möjlighet till en form av ekonomiskt bistånd vid bodelning kallad ersättningsgaranti. Bestämmelsen är i första hand tillämplig när den make som sitter kvar i boet vägrar att medverka till bodelning och motparten därför inte kan få ut sina tillhörigheter och inte heller i övrigt har egna medel för att bekosta en bodelning. Om rätten beslutar om ersättningsgaranti, ska ersättningen till bodelningsförrättaren under vissa förutsättningar betalas av staten. På så sätt kan en förfördelad part driva igenom en bodelning.

Sammanfattningsvis tillhandahåller reglerna inom det familjerättsliga området tillräckliga möjligheter för brottsutsatta personer att ta över hyresavtal till bostaden vid separation och bodelning. Därmed saknas det skäl att föreslå någon ändring i det familjerättsliga regelsystemet.

6.3.3 Övertagandemöjligheten i 12 kap. 47 § JB – en del av det hyresrättsliga besittningsskyddet

Hyresrättsliga regler ger ingen möjlighet att tvångsvis överlåta ett hyresavtal

Enligt 12 kap. 47 § JB finns en möjlighet att utverka en rätt gentemot hyresvärden att träda in som hyresgäst i hyresavtalet. I 12 kap. 47 § första stycket JB stadgas en rätt för en medhyresgäst att få bo kvar i hyreslägenheten genom att få hyresavtalet förlängt för egen del, om hyresgästerna gemensamt sägs upp eller den andre hyresgästen själv-mant säger upp hyresavtalet. Denna rätt utgör en del av det hyresrättsliga besittningsskyddet och utgör ett skydd för en skötsam medhyresgäst mot att tvingas lämna sin bostad.

Rätten är enligt andra stycket utvidgad till en medboende make eller sambo som inte har del i hyresavtalet. Denna möjlighet aktualiseras när hyresvärden av olika anledningar har sagt upp den av

makarna eller samborna som stått som hyresgäst. Den andre maken eller sambon kan då få rätt att få ta över hyresavtalet och få det förlängt för egen del. Sid 745(1124)

Möjligheten för en person att på så sätt få en rätt till hyresavtalet till bostaden synes användas i mycket begränsad utsträckning i de fall det förekommit våld eller andra brott inom relationen. En förklaring är att det då oftast är den våldsutsatta personen som lämnar relationen och därmed den gemensamma bostaden. I de flesta fall finns det inte någon grund för hyresvärden att säga upp den andre partnern. Det är tänkbart att förekomsten av våld inom relationen aldrig har blivit känd för någon utomstående, än mindre att det har medfört någon anledning för en hyresvärd att reagera. Om det inte förekommer någon grund för uppsägning från hyresvärdens sida och hyresgästen inte själv säger upp hyresavtalet, har medhyresgästen ingen ensam rätt till hyresavtalet enligt 12 kap. 47 § JB och den medboende ingen rätt alls till avtalet enligt paragrafen.

I de fallen är 12 kap. 47 § JB inte användbar som lösning på det som kvinnojourorganisationerna uttryckt önskemål om, nämligen ett medel för en våldsutsatt person att utverka en rätt till bostaden framför våldsförövaren. Genom 12 kap. 47 § JB ges ingen möjlighet för en person att åstadkomma en tvångsvis överlåtelse av en hyresrätt från den ursprungliga hyresgästen. En hyresvärd har inte rätt att utan den ena hyresgästens samtycke skriva över ett gemensamt hyresavtal på den andra av hyresgästerna ensam. En överenskommelse mellan hyresvärden och en av makarna eller samborna att, innan bodelning skett eller hyresavtalet på annat sätt övergått till denne ensam, teckna ett nytt hyresavtal där maken är ensam hyresgäst strider mot den andre makens besittningsskydd (se RH 2004:2). När det uppstår tvist om bostaden är parterna hänvisade till de familjerättsliga reglerna gällande bodelning m.m.

I 12 kap. 47 § JB ges i stället en möjlighet för en medhyresgäst eller medboende att träda in som hyresgäst och därmed få bo kvar i en lägenhet när den andre hyresgästen, eller den ursprungliga hyresgästen, flyttar ut. Rätten till hyresavtalet blir då en fråga mellan hyresvärden och den som vill behålla hyresavtalet för egen del eller vill bli ny hyresgäst. Den före detta hyresgästen, tillika före detta partnern, är inte en part i den frågan.

Ett eventuellt kommande lagförslag om möjlighet att säga upp hyresgäster som begått brott i hemmet

Sid 746(1124)

Tillämpningen av 12 kap. 47 § JB kan komma att utökas. En särskild utredare ser för närvarande över den hyresrättsliga regleringen kring uppsägning av hyresavtal i fall där hyresgästen, eller någon som denne ansvarar för, har begått brott i lägenheten eller i närområdet, och i fall där lägenheten används för brottslig verksamhet (Utredningen om tryggare bostadsområden, Ju 2022:13, dir. 2022:105). I uppdraget ingår att överväga om möjligheten att säga upp ett hyresavtal på grund av att hyresgästen har begått brott mot en närstående i den gemensamma bostaden bör utvidgas.

Om så blir fallet, får besittningsskyddet för en medhyresgäst eller medboende make eller sambo större betydelse. En uttrycklig grund för uppsägning av hyresrätten på grund av brott mot närstående i bostaden skulle kunna medföra att övertagandemöjligheten enligt 12 kap. 47 § JB aktualiseras i högre grad än i dag.

Detta har också förutsetts i kommittédirektivet, som anger att intresset hos den våldsutsatte, eller andra som tillhör hyresgästens hushåll, av att få behålla sin bostad behöver beaktas. Nämda utredning kommer alltså att behöva överväga följdverkningarna av en eventuell utvidgning av möjligheten att säga upp en hyresgäst som begått brott mot närstående.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2023. Något lagförslag finns därför ännu inte att förhålla sig till. Förevarande utredning konstaterar att med större möjligheter för en våldsutsatt person att kunna ta över ett hyresavtal för det fall hyresgästen, tillika brottsförövaren, tvingas flytta, är en tänkbar följd att fler våldsutsatta personer vågar polisanmäla våld i nära relation och bryta med våldsutövaren.

6.3.4 En förstärkt möjlighet för brottsutsatta personer att godtas som hyresgäster Sid 747(1124)

Utredningens förslag: Förutsättningarna för brottsutsatta personer att godtas som hyresgäster ska förstärkas. Om den omständighet som en hyresvärd åberopar som skäl mot att inte godta en person som hyresgäst har sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt denne, eller någon i dennes hushåll, för brott, ska detta särskilt beaktas som skäl för att godta personen som hyresgäst.

Skälen för utredningens förslag

Förutsättningen för att kunna få hyresavtalet förlängt eller att få överta det enligt 12 kap. 47 § JB är att hyresvärden skäligen ska kunna godta personen som ny hyresgäst. Vid den bedömningen ska en helhetsbedömning göras av vilka konsekvenser det skulle medföra om personen blev hyresgäst. Bedömningen ska utgå ifrån vilka olägenheter som en förlängning av hyresavtalet, med personen som ensam hyresgäst, skulle kunna innebära för hyresvärden. Personens dåliga ekonomi och historik av stökiga relationer och andra problem kan därmed utgöra hinder mot att godtas som hyresgäst.

Vid tillkomsten av 2014 års bestämmelser berördes denna fråga kort i förarbetena. Det markerades i författningskommentaren till 12 kap. 46 § andra stycket JB att den bestämmelsen, innebärande att det som skäl för förlängning av ett hyresavtal ska beaktas om hyresgästen har utsatts för brott, även skulle få genomslag på bedömningen av om hyresvärden skäligen kan nöja sig med personen som hyresgäst enligt 12 kap. 47 § JB (se prop. 2013/14:195 s. 25).

Avsikten var alltså att hänsyn till en persons utsatthet för brott ska tas vid bedömningen av om personen skäligen kan godtas som hyresgäst, om hyresvärden gör gällande omständigheter som har sin grund i att personen varit utsatt för brott. Det bedömdes dock att det inte behövdes någon ändring i 12 kap. 47 § JB motsvarande de ändringar som föreslogs – och därefter genomfördes – i 12 kap. 42 och 46 §§ JB (prop. 2013/14:195 s. 16).

Uttalandet i propositionen får sin naturliga relevans vid bedömningen av om en medhyresgäst skäligen kan godtas som ensam

hyresgäst och få hyresavtalet förlängt för egen del. Inom ramen för denna prövning ska rätten göra en bedömning av om några uppsägningsgrunder enligt 12 kap. 46 § första stycket JB kan göras gällande mot personen.

Uttalandet torde också vara tillämpligt på den bedömning som ska göras när en make eller sambo som inte har del i hyresavtalet önskar ta över detta. I dessa fall blir det inte fråga om en prövning av någon rätt till förlängning utan av om hyresvärden har skäl att motsätta sig personen som hyresgäst. Ibland förekommer det att hyresvärden gör gällande att personen varit delaktig i eller medvållande till de åsidosättanden som föranlett uppsägningen. Under sådana omständigheter kan det finnas grund för hyresvärden att inte behöva acceptera den medboende som ny hyresgäst.

Något rättsfall som prövar den i propositionen exemplifierade situationen – att en brottslig hyresgäst sagts upp på grund av störningar och att dennes brottsutsatta make därmed skulle få rätt att ta över hyresrätten – har inte anträffats. Det är därför svårt att dra några slutsatser kring i vilken utsträckning omständigheten att en person varit utsatt för brott åberopas gentemot en hyresvärd till stöd för att denne skäligen ska nöja sig med den brottsutsatte som hyresgäst.

Enligt utredningens bedömning finns det anledning att förtydliga den hänsyn som enligt lagstiftarens avsikt uppenbart ska tas genom att uttryckligen framhålla den i 12 kap. 47 § JB. Utredningen föreslår därför att det, på motsvarande sätt som i 12 kap. 46 § andra stycket JB, regleras att en persons utsatta ställning som brottsoffer särskilt ska beaktas. Om störningar, vanvård eller dylika hyresrättsliga åsidosättanden som kan läggas personen till last har ett samband med att personen varit utsatt för brott av närstående, så bör det tas hänsyn till den utsattheten vid prövningen av om personen kan godtas som ny hyresgäst. Det bör även tydliggöras att hänsynstagandet ska ske både vid bedömningen av en medhyresgästs rätt till förlängning för egen del och vid bedömningen av en makes eller sambos rätt att ta över ett hyresavtal. Genom ett sådant förtydligande torde möjligheten för utsatta personer att godtas som hyresgäster förstärkas i någon mån.

Hur prövningen i stort ska gå till bör inte förändras i övrigt. Hyresvärden måste skäligen kunna godta personen som hyresgäst. I det innefattas att det även fortsättningsvis ska tas hänsyn till

prognosen för fortsatta åsidosättanden. Den nya hyresgästens vilja och förmåga att framöver fullgöra sina hyresrättsliga förpliktelser ska tillmätas stor betydelse. I den bedömningen ligger, som också angetts i tidigare förarbeten, att om den ursprunglige hyresgästen, som varit den som föranlett uppsägningen från hyresvärdens sida, kan förväntas bo kvar i hyresrätten så ska särskild försiktighet iakttas vid bedömningen av om en hyresvärd ska behöva godta den nya hyresgästen. Sådan försiktighet kan alltså bli aktuell om den person som vill få hyresavtalet förlängt för egen del eller ta över hyresavtalet fortfarande lever i en relation med den som har skuld till de hyresrättsliga åsidosättandena. I dessa fall kan hyresvärderna ha goda grunder för att inte godta personen som hyresgäst.

Sid 749(1124)

6.3.5 Möjligheten för brottsutsatta personer att godtas som hyresgäster trots svag ekonomi ska förstärkas

Utredningens förslag: En person med bristande ekonomiska förhållanden till följd av utsattheten för brott ska ha större möjlighet att godtas som hyresgäst om han eller hon har beviljats ekonomiskt stöd för sitt boende eller fått säkerhet utställd av kommunen för sitt fullgörande av hyresavtalet.

Skälen för utredningens förslag

En svag ekonomi är det största hindret mot att godtas som hyresgäst

Vid bedömningen av om en hyresvärd skäligen ska kunna godta en person som hyresgäst är personens förmåga att klara hyreskostnaderna en avgörande fråga. En hyresvärd har rätt att motsätta sig en person som inte bedöms ha ekonomiska möjligheter att betala hyran. Vid en sådan bedömning kan inkomstförhållanden, övrig förmögenhet, eventuella säkerheter eller borgensåtaganden som ställts vara relevanta omständigheter att beakta. Personens historik av hyresskulder eller betalningsanmärkningar har naturligtvis betydelse.

I praxis förekommer bland annat exempel på att en person har nekats att ta över ett hyresavtal när personens inkomst endast har bestått i försörjningsstöd från kommunen, när inkomsten bedömts

vara för låg i förhållande till hyran och när personen haft en historik av skulder och betalningsanmärkningar. Det har i förekommande fall sammantaget bedömts att hyresvärden inte skäligen ska behöva godta personen som ny hyresgäst (se bl.a. Svea hovrätts beslut den 5 februari 2008 i mål nr 4243-07).

Det finns dock inte fastslaget i praxis några omständigheter som bör utgöra absoluta hinder mot att godtas som hyresgäst. En helhetsbedömning får göras i varje enskilt fall utifrån personens sammantagna ekonomiska förhållanden. En persons ekonomiska förhållanden har emellanåt som helhet bedömts vara godtagbara trots betalningsanmärkningar eller försörjningsstöd, och personen har därmed fått godtas som hyresgäst.

Oaktat den hyresrättsliga rättspraxisen förekommer det att hyresvärdar väljer att ställa upp krav på att exempelvis vissa typer av inkomst inte godtas, eller på att hyresgäster måste ha varit skuldfria under en viss period innan hyresavtalets ingående. Personer som inte uppfyller dessa krav kan därför möta hinder på bostadsmarknaden.

Som framgår av avsnitt 3 och 5.2 ovan befinner sig ofta den som är utsatt för brott från sin partner i en beroendesituation i förhållande till brottsutövaren, inte minst i ekonomiskt hänseende. Personer som har levt i en relation där det förekommit så kallat ekonomiskt våld kan utan egen förskyllan ha åsamkats skulder och ådragit sig betalningsanmärkningar som finns registrerade under lång tid. Den ekonomiska kontrollen från brottsutövaren kan även pågå lång tid efter ett uppbrott från relationen. I sådana situationer riskerar dessa personer att under lång tid efter det att relationen tagit slut ha svårt att godtas som hyresgäster.

Ekonomiskt bistånd med stöd av SoL

Det torde för många brottsutsatta vara nödvändigt med ekonomiskt stöd eller bistånd från det allmänna, i vart fall under en övergångsperiod, för att ha möjlighet att klara av att betala för ett boende.

Det finns olika statliga ekonomiska stöd som kan betalas ut till enskilda hushåll för deras boendekostnader, exempelvis bostadsbidrag och bostadstillägg.

Även kommuner har möjlighet att ge stöd och bistånd till enskilda hushåll för att de ska kunna skaffa eller behålla en bostad.

De grundläggande förutsättningarna för den enskildes rätt till^{Sid 751(1124)} bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt stadgas i 4 kap. 1 § SoL. Enligt paragrafen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Bistånd utgår efter en individuell behovsbedömning. Rätten till bistånd är inte ovillkorlig utan kräver att den enskilde inte kan försörja sig på något annat sätt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. I det innefattas att biståndet ska täcka den enskildes boendekostnader. Försörjningsstöd lämnas enligt 4 kap. 3 § SoL för skäliga kostnader för boende.

Enligt 4 kap. 2 § SoL finns en möjlighet för socialnämnden att ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § SoL, om det finns skäl för det. Om socialnämnden finner att en person inte uppfyller förutsättningarna för rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL men ändå har behov av någon form av social insats, kan kommunen ge det bistånd som den finner behövligt med stöd av denna paragraf. Sådant bistånd blir alltså bara aktuellt om det inte finns förutsättningar för att bevilja bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

Annat kommunalt ekonomiskt stöd till boendet och kommunala hyresgarantier

Kommunerna har även kompetens att ge enskilda hushåll ekonomiskt stöd eller bistånd utöver vad som följer av SoL. Denna kompetens regleras i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, nedan befogenhetslagen. Av 2 kap. 6 § första stycket befogenhetslagen framgår att kommuner får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad.

Förutsättningarna för att en kommun ska kunna bevilja stöd enligt 2 kap. 6 § första stycket befogenhetslagen är att det ska vara fråga om stöd till ett enskilt hushåll, att stödet ska gälla dess boende och att stödet, i likhet med kommunala åtgärder i allmänhet, lämnas på objektiva grunder och i enlighet med likställighetsprincipen. Det är upp till varje kommun att besluta om stödets utformning och nivå. Ekonomiskt stöd kan exempelvis lämnas i form av ett bostadsbidrag utöver de regler som staten har fastställt (se prop. 1992/93:242 om

minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor, s. 27). Den vanligaste formen av stöd som lämnas enligt bofogenhetslagen kan betecknas som ett kommunalt bostadstillägg (se SOU 2022:14 s. 174 f.).

Kommuner får också, enligt andra stycket i samma paragraf, ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs. Detta benämns hyresgaranti och utgör ett kommunalt borgensåtagande som omfattar en hyresgästs skyldighet att betala hyra. En sådan säkerhet får enligt bestämmelsen ställas i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, om det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt.

Syftet med kommunala hyresgarantier är att öka enskilda hushålls möjlighet att teckna ett hyresavtal, när hushållet har tillräcklig ekonomi för att klara hyresbetalningarna men andra omständigheter utgör hinder mot att personen godkänns som hyresgäst. Exempelvis kan hyresgarantier vara till hjälp för personer som har betalningsanmärkningar eller inkomst av ett slag som inte godkänns av hyresvärden. Vissa hyresvärdar har som policy att inte godta timanställningar eller visstidsanställningar. I sådana fall kan en utställd hyresgaranti från kommunen hjälpa personen att godkännas som hyresgäst. Vissa kommuner har även, enligt information på Boverkets hemsida, ställt ut hyresgarantier för nyanlända med statlig etableringsersättning (Kommunal hyresgaranti är ett borgensåtagande – Boverket¹²).

Det krävs att hyresgarantin är en förutsättning för att hushållet ska kunna hyra en bostad som är förenad med besittningsrätt (se prop. 2006/07:61 Vissa bostadspolitiska åtgärder s. 27). Innan en kommun lämnar hyresgaranti till ett enskilt hushåll ska kommunen därför göra en prövning av om hushållet är i behov av sådan hjälp för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden. Om kommunen bedömer att ett sådant behov föreligger och att hushållet har förmåga att klara hyresbetalningarna, kan kommunen ge en hyresgaranti.

Det är upp till varje enskild hyresvärd att avgöra om en person som beviljats hyresgaranti ska godtas som hyresgäst eller inte. En hyresgaranti medför alltså inte någon garanti att få hyra en lägenhet.

¹² <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/sok-bidrag-for-hyresgarantier>, hämtad 2023-05-29.

Hyresgarantin ger däremot en säkerhet för hyresvärden. ^{Sid 753(1124)} Om hyresgästen inte förmår betala hyran för den hyresrätt han eller hon fått så reglerar kommunen hyran. När hyresgarantin ingås så skrivs ett slags regressavtal mellan kommunen och hyresgästen, och om hyresgarantin infrias så får kommunen en fordran på hyresgästen i stället.

En kommuns befogenhet att lämna stöd till enskilda hushålls boende enligt 2 kap. 6 § befogenhetslagen är inte ämnad att inskränka kommuners skyldighet att lämna bistånd enligt reglerna i SoL, vilket framgår uttryckligen av 1 kap. 4 § befogenhetslagen. Det är enligt förarbetena i stället fråga om en utvidgad befogenhet i syfte att komplettera SoL:s regler, eftersom SoL inte är avsedd att ge kommunerna befogenhet att vidta åtgärder för att hjälpa enskilda att etablera sig på bostadsmarknaden. Kommuner har därigenom möjlighet att lämna stöd till hushåll som inte befinner sig i en så svår situation att de har rätt till bistånd enligt SoL för sitt boende, men som ändå har behov av stöd för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden (se prop. 2006/07:61 Vissa bostadspolitiska åtgärder, s. 22).

Som en stimulansinsats för att få fler kommuner att lämna hyresgarantier infördes 2007 ett statligt bidrag till kommuner som ställer ut hyresgarantier. Bidrag lämnas enligt 2 § förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier till kommunen om den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas har fått en bostad med hyresrätt som är garanterad med hyresavtal. Det krävs också att hyresgarantin omfattar minst sex månadshyror och gäller under minst två år och att den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas har ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd enligt SoL fullgöra sina hyresbetalningar. Det statliga bidraget lämnas enligt 3 § i förordningen med 5 000 kr per lämnad hyresgaranti. Kommunen får ansöka om bidraget hos Boverket för de hyresgarantier som kommunen ställt ut.

Kommunens befogenhet att lämna hyresgarantier är inte inskränkt till hyresgarantier för vilka statligt bidrag utgår. En kommun kan ställa ut andra former av hyresgarantier än sådana som omfattas av det statliga bidraget så länge förutsättningarna i 2 kap. 6 § andra stycket befogenhetslagen är uppfyllda, det vill säga att det enskilda hushållets behov av en bostad inte kan tillgodoses på annat sätt. Kommunen bestämmer själv hur borgensåtagandet ska vara utfor-

mat samt hur regressrätt och eftergift ska hanteras. ^{Sid 754(1124)} Kommuner är alltså oförhindrade att bevilja hyresgarantier även till exempelvis sådana sökande som inte har ekonomiska förutsättningar att fullgöra hyresbetalningarna utan försörjningsstöd.

Många kommuner, enligt vad som framgår av betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad, synes inte särskilja hyresgarantier helt från övriga stödinsatser som ges med stöd av SoL. Kommunernas tillämpning och vad de lägger i begreppet skiljer sig åt (SOU 2022:14 s. 141). Det framgår också att många kommuner ställer ut hyresgarantier som de inte söker statligt bidrag för. Dock förefaller det vid en genomgång av några kommuners information om hyresgarantier som att flera kommuner begränsar tillämpningen av hyresgarantier till de former som förutsatts för statligt bidrag. Som exempel kan hänvisas till det som anges på hemsidorna för Södertälje kommun¹³ och Sala kommun¹⁴.

Personer som på grund av utsatthet för brott har behov av ekonomiskt stöd eller bistånd bör oftare godtas som hyresgäster

Genom utredningens förslag i avsnitt 6.3.4 kommer viss hänsyn till en persons utsatta ekonomiska situation att kunna tas inom ramen för skälighetsbedömningen i fråga om personen kan godtas som hyresgäst. Om en person kan visa att en svag ekonomi har sin grund i att han eller hon utsatts för brott så ska detta särskilt beaktas vid den bedömningen. Det förslaget tar dock främst sikte på åsidosättanden som förekommit innan frågan om övertagande av hyresavtalet blivit aktuell.

Enligt vad utredningen erfarit är ekonomin ofta den faktor som utgör hinder mot att skaffa och behålla en egen bostad. Eftersom det för många brottsutsatta personer torde vara nödvändigt att få ekonomiskt bistånd eller annat ekonomiskt stöd via socialtjänsten för att klara sina boendekostnader, är det en olycklig situation om sådan erhållen hjälp inte är tillräcklig för – eller till och med skulle utgöra ett hinder mot – att godkännas som hyresgäst och på så sätt

¹³ <https://www.sodertalje.se/bo-och-bygga/soka-bostad/kommunal-hyresgaranti>, hämtad 2023-05-30.

¹⁴ <https://www.sala.se/selfservice/33188/?backtosearch=page%3Dsearch%26q%3Dhyresgaranti>, hämtad 2023-05-30.

bo kvar i bostaden. Enligt utredningens bedömning finns det skäl att förstärka skyddet för brottsutsatta personer i detta avseende. ^{Sid 755(1124)}

Personer vars utsatta ekonomiska situation har sin grund i att de varit utsatta för brott bör många gånger kunna godtas som hyresgäster om de har beviljats ekonomiskt stöd för att klara sina bostadskostnader eller fått säkerhet utställd av kommunen för sitt fullgörande av hyresavtalet, trots att de generellt inte uppfyller hyresvärdens krav på ekonomiska förutsättningar. Ekonomiska insatser och stöd som beviljas av det allmänna för att hjälpa en utsatt person att få en bostad bör alltså i sådana angivna fall utgöra skäl för att personen godtas som hyresgäst.

Utredningen föreslår därför att personer som på grund av utsatthet för brott nödgas uppbära hjälp från det allmänna för att ha råd med sitt boende ska visas särskild hänsyn vid bedömningen av om de ska godtas som hyresgäster enligt 12 kap. 47 § JB.

Syftet med en sådan skyddsregel är att underlätta för personer som befinner sig i en utsatt ekonomisk situation just på grund av att de har varit utsatta för brott. Det är därför enligt utredningens mening rimligt att begränsa regelns tillämpning till de fall då den ekonomiska situationen på något sätt har sin grund i brott. En sådan situation kan vara när en person utan egen förskyllan har ådragit sig skulder och betalningsanmärkningar. En allmänt svår ekonomisk situation på grund av långvarig psykisk eller fysisk ohälsa, som i sig har sitt ursprung i vad personen varit utsatt för, bör också föranleda att skyddsregeln blir tillämplig.

Socialnämnden har ett ansvar för att ge stöd och hjälp till personer som har utsatts för brott i nära relation. Den har även ett ansvar för att erbjuda stöd för dessa personer att ordna en stadigvarande bostad. Det är också socialtjänsten som många personer vänder sig till för att få hjälp i akuta situationer och det är där som en helhetsbedömning av personens behov av stöd och hjälp kan ske. De ekonomiska stöd eller insatser som torde få störst praktisk betydelse är därmed enligt utredningens bedömning ekonomiskt bistånd enligt SoL eller sådana stödinsatser för boendet som kan beviljas enligt befogenhetslagen. De kan förmodas vara användbara till hjälp för personer som befinner sig i ekonomiskt utsatta situationer, såväl kortvarigt som under längre perioder. De är avsedda att täcka olika slags behov vad gäller hjälp med att ordna eller bekosta en egen

bostad. Samtliga beviljas av socialtjänsten efter en individuell behovsprövning. Sid 756(1124)

De särskilda verktyg som ingår i kommunernas kompetens just för att underlätta för personer att skaffa och inneha en egen bostad kan också komma att få stor betydelse för personer med skulder eller betalningsanmärkningar. Kommunerna är inte bundna av de krav som gäller vid beviljande av försörjningsstöd utan kan bevilja en form av stöd om de ser ett särskilt behov. Utredningen ser ett särskilt användningsområde för hyresgarantier som verktyg för personer som varit utsatta för ekonomiskt våld inom relationen, men som inte har ett behov av försörjningsstöd.

Utredningens förslag är inte uttryckligen begränsat till angivna former av stöd och insatser. Det finns inte anledning att utesluta någon annan form av stöd eller bidrag som kan få betydelse vid hyresvärdens prövning. Sådana bör därför kunna beaktas efter förutsättningarna i varje enskilt fall. I de fall en ekonomisk insats inte täcker hela bostadskostnaden är naturligtvis osäkerheten och det ekonomiska risktagandet för hyresvärderna större, vilket måste tillmätas betydelse i helhetsbedömningen.

Det är tänkbart att den föreslagna ändringen av regeln endast får en marginell påverkan på den faktiska tillämpningen av övertagandemöjligheten. De företrädare för hyresvärdar som utredningen har haft kontakt med har gett uttryck för att en lagändring som slår fast att särskild hänsyn ska tas till brottsutsatta personer som grupp inte skulle medföra någon större ändring i hur de redan arbetar. Enligt uppgift från Sveriges Allmännyttan och andra företrädare för hyresvärdar uppställer inte hyresvärdar alltid strikta krav på att en hyresgästs inkomst inte får bestå av försörjningsstöd eller liknande bistånd, eller att inkomsten måste överstiga en viss gräns. Det har också framkommit att vissa hyresvärdar är mildare i sin bedömning av de ekonomiska förutsättningarna vid en överlåtelsesituation än när fråga är om en nyteckning av ett avtal. Likväl torde det förekomma i relativt stor utsträckning att hyresvärdar gör gällande krav på ekonomiska förutsättningar och att sådana krav kan utgöra hinder för personer som önskar ta över hyresavtal. En regel som dirigerar vilka omständigheter som ska tillmätas särskild betydelse kan därför utgöra ett verkningsfullt medel för att övervinna vissa hinder i det enskilda fallet och därmed bidra till skyddet för dem som utsatts för brott.

Ett förslag som ställer krav på hyresvärden att godta vissa typer av finansiering i högre utsträckning än annars torde inte heller nödvändigtvis innebära några större ekonomiska olägenheter för hyresvärden. Den situation som är i fråga, då en hyresgäst utsatts för brott, är till sin karaktär mycket speciell och för enskilda hyresvärdar sannolikt sällan förekommande. Vidare förutsätter en tillämpning av regeln att personen genom det allmännas försorg har medel till boendekostnaden. Finansieringen ska dessutom vara en faktor, om än viktig, av flera omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om hyresgästen kan godkännas. En helhetsbedömning av skäligheten i att godta personen måste fortfarande kunna göras, varvid en persons vilja och förmåga att fullgöra sina hyresrättsliga förpliktelser kommer tillmätas betydelse. I förlängningen kan hyresvärden riskera olägenheten att få säga upp hyresavtalet på nytt och eventuellt driva en ny uppsägningsprocess i hyresnämnd. Risken för en sådan process torde dock vara tämligen begränsad och enbart marginellt större än vad hyresvärdar har att räkna med i sin vanliga verksamhet.

Det bör framhållas att det inte finns skäl att föreslå något absolut krav på att, under vissa omständigheter, godta en person som hyresgäst.

Tillämpningsområdet för hyresgarantier kan utvidgas i framtiden

Både kommunalt ekonomiskt stöd och kommunala hyresgarantier enligt befogenhetslagen är enligt vad som framgår av betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad relativt okända och underutnyttjade verktyg (se SOU 2022:14 s. 139 f.). Utredningen kunde i den översyn av systemet med kommunala hyresgarantier som gjordes inför betänkandet konstatera att i genomsnitt ungefär 150 statliga bidrag för lämnade hyresgarantier beviljas varje år. Antalet beviljade hyresgarantier ligger mellan 1–345 sedan 2007.

År 2022 beviljade staten genom Boverket statligt bidrag till kommuner som ställt ut hyresgaranti i 88 fall till en total summa om 440 000 kr (Boverket 2023. Bidrag i siffror – statistik.¹⁵). Det utgör en mycket liten andel av de medel som avsätts i statsbudgeten varje år för dessa bidrag. För budgetåret 2024 är 39 miljoner kronor

¹⁵ <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/bidrag-i-siffror--statistik>, hämtad 2023-04-14.

beräknade för ändamålet (prop. 2022/23:1, UO18, ^{Sid 758(1124)}anslag 1.5 Stöd för att underlätta för enskilda att ordna bostad).

I nämnda betänkande föreslås att tillämpningsområdet för hyresgarantier ska förändras för att det ska kunna bli ett mer användbart verktyg för hushåll som behöver hjälp att etablera sig på bostadsmarknaden. Bland de förslag som lämnas i betänkandet finns ett nytt system för statligt stöd till hyresgarantier. Det föreslås att alla kommuner ska vara skyldiga att tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer som har behov av det för att erhålla en permanent bostad. En sådan skyldighet för kommunen ska gälla under förutsättning att den bostad som säkerheten avser är belägen i kommunen och den sökande är bosatt i kommunen samt i sådana fall där statligt bidrag kan utgå för garantin. Det föreslås även en ändring i reglerna för när det statliga bidraget för hyresgarantier kan utgå, så att kommuner ska kunna erhålla statligt stöd även för hyresgarantier till familjer i behov av försörjningsstöd. Enligt förslaget ska alltså kravet på att hushållet ska klara sin boendekostnad utan försörjningsstöd tas bort (se SOU 2022:14 s. 27, s. 50 f. och s. 509 f.)

Betänkandet överlämnades i mars 2022. Lagförslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet. Det finns därför inte förutsättningar för förevarande utredning att förhålla sig till eventuella kommande lagändringar med anledning av betänkandet.

Förevarande utrednings överväganden utgår därför ifrån möjligheten till ekonomiskt stöd och hyresgarantier så som dessa är lagreglerade i dag. Samtidigt kan det helt kortfattat konstateras att ändringsförslagen i det nämnda betänkandet är utformade så att det skulle vara förhållandevis enkelt att göra justeringar så att även hyresgarantier till brottsutsatta personer omfattas av den kommunala skyldigheten. En sådan förändring skulle ligga väl i linje med förevarande utredningsförslag och därmed bidra till skyddet av brottsutsatta hyresgäster som befinner sig i en ekonomiskt utsatt situation. Förändringar gällande den kommunala skyldigheten att lämna hyresgarantier ligger emellertid utanför utredningens uppdrag.

6.4 Barns behov av en trygg bostad ska beaktas särskilt i alla hyrestvister Sid 759(1124)

Utredningens bedömning: Barnkonventionen, som gäller som lag i Sverige, stadgar att principen om barnets bästa ska sättas i främsta rummet vid alla beslut som rör barn. Denna princip ska även tillämpas när hyrestvister som berör barn prövas. I de delar det hyresrättsliga regelverket som nu är i fråga saknas anledning att särskilt framhålla hänsynen till barnets bästa.

Skälen för utredningens förslag

Barn har ett särskilt starkt behov av ett tryggt hem för att kunna växa upp och utvecklas. Barn i familjer som redan befinner sig i en utsatt situation på grund av våld i hemmet eller andra riskfaktorer drabbas extra hårt om familjen tvingas lämna sin bostad. Om föräldrarna har ekonomiska svårigheter kan det ta lång tid innan familjen kan finna en ny stadigvarande bostad. Att under en längre period flytta runt i tillfälliga boendelösningar kan ha stora konsekvenser för barnets skolgång, hälsa och utveckling. Barnets behov av att inte ryckas upp ur sin trygga bostad måste beaktas när fråga är om uppsägning av föräldrarna. En hyresgäst som har vårdnaden om barn får därför sägas ha ett extra starkt behov av ett hyresrättsligt skydd för att kunna erbjuda barnet trygghet och stabilitet.

Efter 2014 års ändringar i 12 kap. JB till skydd för brottsutsatta personer har artiklarna 1–42 i Barnkonventionen blivit svensk lag. Konventionen inkorporerades 2020 bland annat i syfte att tydliggöra att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av Barnkonventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn. Det gäller också i fråga om befintlig lagstiftning (se prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 74 och 86).

I artikel 3 i Barnkonventionen finns principen om barnets bästa. Den anger att barnets bästa ska sättas i främsta rummet ("i första hand beaktas") vid alla åtgärder som rör barnet, vare sig de vidtas av offentliga myndigheter eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Konventions-

staten ska tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för barnets välfärd. ^(Sid 760/1124)

Principen om barnets bästa är grundläggande och övriga artiklar i Barnkonventionen ska läsas i ljuset av denna princip. Artikel 3 ställer krav på att beslutsprocesser som rör barn innefattar en utredning av de konsekvenser som blir följden av beslutet. Artikeln innefattar en rätt för barnet att få sitt bästa utrett, bedömt och beaktat (jfr Åhman, Leviner, Zillén, Barnkonventionen i praktiken, 2020, JUNO, s. 76). Vad som är barnets bästa måste avgöras i varje enskilt fall och hänsyn ska tas till barnets egen åsikt och erfarenhet.

Artikel 3 i Barnkonventionen medger dock att en intresseavvägning görs. Högsta domstolen har uttalat att vid en avvägning mellan barnets bästa och andra intressen kan det vara motiverat att vidta åtgärder som inte är förenliga med barnets bästa, under förutsättning att det motstående intresset är legitimt och viktigt (jfr rättsfallet Patronen och bilen, NJA 2020 s. 761, p. 22). Barnets intresse ska alltså inte alltid vara utslagsgivande när andra legitima intressen kolliderar med barnets intresse. Det ska dock utgöra en tungt vägande faktor i beslutsprocessen.

Högsta domstolen har i ett avgörande (se rättsfallet Barnens bostad, NJA 2021 s. 1065) prövat om en utmätning enligt 4 kap. 3 § utskönningsbalken var oförenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt Barnkonventionen. Högsta domstolen redogjorde för att en i sammanhanget viktig del av saken är barnets möjlighet att få växa upp i en trygg och stabil hemmiljö, ett grundläggande behov som kommer till uttryck i flera artiklar i konventionen. Ett barns behov av att känna trygghet i sin tillvaro bedömdes därmed vara ett rättsligt skyddat intresse som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det är försvarligt att utmäta en bostadsfastighet. (jfr p. 10 och 11 i rättsfallet).

Barnkonventionen och principen om barnets bästa aktualiseras i alla fall där barn påverkas av beslutet. Barnets bästa ska alltså i tillämpliga fall beaktas vid prövning av bestämmelserna om uppsägning av hyresgäst i 12 kap. 42 och 46 §§ JB.

Vid prövningen av om en hyresrätt är förverkad ska som huvudregel, i enlighet med vad som redovisats ovan i avsnitt 6.2, personliga omständigheter på hyresgästens sida inte beaktas. Hur principerna i Barnkonventionen på bästa sätt kan få utrymme i den bedömningen är därför inte självklart. Med utredningens förslag om ett införande

av en skälighetsbedömning till förmån för brottsutsatta hyresgäster i 12 kap. 42 § femte stycket JB får dock hänsyn till barnets bästa ett naturligare större utrymme i ett sådant fall. ^{Sid 761(1124)}

Barnets behov av bostaden bör också aktualiseras vid en bedömning av om en person ska få ett hyresavtal förlängt för egen del eller få överta det enligt 12 kap. 47 § JB, när hyresavtalet med den ursprungliga hyresgästen av någon anledning har upphört.

Av de personer som utsätts för våld i nära relationer är kvinnor i majoritet. Kvinnor som bryter upp från en våldsam relation och lämnar det gemensamma hemmet har i många fall vårdnaden om barn som följer med henne. I en sådan situation kan hushållet ha ett stort behov av att kunna få behålla det som varit familjens tidigare gemensamma bostad. Inom ramen för den bedömning som ska göras av om en hyresvärd skäligen kan godta en person som hyresgäst är det huvudsakligen eventuella olägenheter för hyresvärden som ska bedömas. Med hänsyn till Barnkonventionen är det dock utredningens bedömning att det måste finnas utrymme för att ta hänsyn till barnets bästa även vid dessa bedömningar.

Det finns exempel ur hyresrättslig praxis på hur Barnkonventionen har beaktats vid bedömningen av om ett hyresavtal ska upphöra eller inte på grund av hyresgästens åsidosättande av sina förpliktelser (se bland annat RH 2021:1 och Svea hovrätts beslut den 3 juli 2020 i mål nr ÖH 4779-20).

Mot bakgrund av de tydliga riktlinjer som Barnkonventionen ger, samt med hänsyn till att dess artiklar är lag i Sverige, finns det enligt utredningens bedömning inte skäl att särskilt införa dess principer i enstaka hyresrättsliga bestämmelser, vars formuleringar redan ger utrymme för att ta de hänsyn som följer av konventionen.

Vidare har barnperspektivet beaktats i förekommande fall enligt den praxis som anträffats, vilket tyder på att Barnkonventionens principer gör sig gällande på ett fullgott sätt.

Utredningens bedömning är därför att barnens bästa får ett erforderligt utrymme inom ramen för de bedömningar som görs i aktuella bestämmelser. Med förbehåll för utredningens nämnda förslag till ändring i 12 kap. 42 § femte stycket JB, kan utredningen därmed inte konstatera något behov av särskild lagreglering i detta avseende.

Sid 762(1124)

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Sid 763(1124)

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2024. De nya bestämmelserna ska gälla även i fråga om hyresavtal som ingåtts före ikraftträdandet. De ska dock inte tillämpas i mål och ärenden som inletts före ikraftträdandet.

Skälen för utredningens förslag: Det är angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Ändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2024.

Huvudregeln är att civilrättsliga bestämmelser inte ges verkan för redan ingångna avtal. Det har emellertid tidigare gjorts avsteg från huvudregeln vid ändringar i 12 kap. JB. Exempelvis infördes ett undantag i övergångsbestämmelserna beträffande de skyddsregler som är föremål för förevarande utrednings översyn (se prop. 2013/14:195 s. 19). De ändringar som nu görs har, precis som 2014 års lagändringar, ett tydligt socialt skyddssyfte. De nya bestämmelserna bör därför gälla även hyresavtal som har ingåtts före ikraftträdandet.

När en hyresvärd i förlitan på gällande regler har inlett en process mot hyresgästen eller mot den som vill överta ett hyresavtal bör dock äldre bestämmelser tillämpas i förfarandet.

Sid 764(1124)

8.1 Inledning

När lagändringarna genomfördes 2014 gjordes bedömningen att de kunde förväntas leda till att hyresgäster i mindre utsträckning skulle skiljas från sina lägenheter på grund av misskötsamhet. Effekten av det kunde enligt regeringen bli att boende i flerbostadshus skulle behöva tåla störningar i något större omfattning och att ökade kostnader i något fall kunde förväntas uppstå för fastighetsägare. Regeringen bedömde vidare att förslaget inte i någon nämnvärd utsträckning skulle påverka antalet tvister vid hyresnämnderna eller i Svea hovrätt för staten. Några ökade kostnader för staten förväntades inte uppkomma (prop. 2013/14:195 s. 19 f.).

Förevarande utrednings utvärdering av reglerna har i stort bekräftat slutsatserna i propositionens konsekvensanalys. De bestämmelser som infördes 2014 har ett snävt tillämpningsområde. Baserat på antalet hyresrättsliga tvister varje år där bestämmelserna prövats har lagändringarna inte lett till några större konsekvenser, vare sig för fastighetsägare i stort eller för hyresgäster som kollektiv betraktat. Däremot har reglerna i enskilda fall utgjort ett skydd för hyresgäster mot att bli uppsagda.

Utredningen lämnar i denna promemoria förslag på ändringar i det befintliga hyresrättsliga skyddet för brottsutsatta personer. Förslagets konsekvenser ska analyseras och redovisas i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav som uppställs i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt utredningsdirektivet ska utredaren särskilt uppmärksamma effekterna för hyresgäster och barn som de bor tillsammans med, för andra boende, för fastighetsägare samt för berörda myndigheter och andra aktörer. Utredaren ska också redovisa vilka konsek-

venser som de förslag som lämnas kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män, principen om icke-diskriminering, barnets rättigheter samt i fråga om boendesegregation.

Sid 766(1124)

8.2 Konsekvenser av förslaget om ändring i 12 kap. 42 § femte stycket JB

8.2.1 Problemet och utredningens förslag till lösning

En hyresrätt är inte förverkad om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse. Vid den bedömningen ska det särskilt beaktas om det som ligger hyresgästen till last har sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i hyresgästens hushåll för brott (12 kap. 42 § femte stycket JB). Vad som är av ringa betydelse bedöms som utgångspunkt utifrån hyresvärdens perspektiv. Gällande lydelse av bestämmelsen föreskriver dock att omständigheten att hyresgästen varit utsatt för brott, vilket hänför sig till hyresgästens personliga förhållanden, ska ges relevans vid bedömningen. Lydelsen ger utrymme för olika tolkningar av hur bedömningen ska göras, se vidare avsnitt 6.2.

Utredningens förslag innebär att ett förverkande skulle kunna bedömas som oskäligt mot hyresgästen om det som görs gällande till grund för uppsägningen har sin grund i att hyresgästen utsatts för brott från närstående. I en skälighetsbedömning kan även andra omständigheter än graden av misskötsamhet vägas in, vilket torde stärka hyresgästens position i en hyrestvist.

8.2.2 Vilka som berörs av förslaget

Konsekvenser för enskilda hyresgäster, fastighetsägare och andra boende

Enligt statistik från Kronofogdemyndigheten verkställs ungefär 2 500 avhysningar varje år. En betydande andel av dessa avser hushåll med barn (Statistik om vräkningar | Kronofogdemyndigheten¹⁶). Våld i nära relation har pekats ut som en faktor som kan bidra till att

¹⁶ <https://kronofogden.se/om-kronofogden/statistik/statistik-om-vrakningar>, hämtad 2023-04-19.

kvinnor hamnar i akut hemlöshet (Socialstyrelsens rapport Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär, s. 31).^{Sid 767(1124)}

Sveriges hyresnämnder avgör enligt Domstolsverkets statistik sammanlagt ungefär 35 000–40 000 ärenden varje år. Av dessa avser knappt 3 000 ärenden förlängning av hyresavtal (Officiell domstolsstatistik – Sveriges Domstolar¹⁷).

Utredningens förslag påverkar främst förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst. De aktörer som i första hand berörs av förslaget är därmed enskilda fastighetsägare och hyresgäster.

Det är omöjligt att göra någon säker uppskattning av hur många enskilda hyresgäster som kan komma att påverkas. Flera faktorer bidrar till att svårigheten. Den främsta är att det saknas säker statistik kring hur vanligt förekommande våld i nära relation och annan brottslighet mot närstående är. Som ett exempel kan anges att det under 2022 gjordes 29 224 polisanmälningar endast avseende misshandel mot kvinnor. Av dessa anmälda misshandelsbrott begicks 80 procent av en för brottsoffret bekant person (BRÅ, 2023, Kriminalstatistik 2022, Anmälda brott, Slutlig statistik s. 17 f.). Mörkertalet angående våld i nära relation uppskattas dock vara stort. En uppskattning från Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) är att endast ungefär en fjärdedel av våldet i nära relationer polisanmäls (Våld i nära relationer – Nationellt centrum för kvinnofrid – Uppsala universitet¹⁸). En annan bidragande faktor till att det är svårt att bedöma hur många hyresgäster som berörs är att många hyrestvister löses utom rätta och att det därför inte finns någon tillgänglig statistik.

Utredningens praxisgenomgång visar att invändningen om utsatthet för brott inte har varit vanligt förekommande i hyrestvister sedan de aktuella bestämmelserna infördes. Bestämmelserna har endast tillämpats i ett fåtal fall per år. Den föreslagna ändringen ger inte 12 kap. 42 § femte stycket JB ett vidare tillämpningsområde än vad regeln har i dag. Även i sin föreslagna form tar regeln sikte på hyrestvister där det som läggs hyresgästen till last har sin grund i utsatthet för brott.

Utifrån den praxisgenomgång som gjorts, samt mot bakgrund av muntliga uppgifter i samband med samrådsmöten och materialet i

¹⁷ <https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/statistik-styrning-och-utveckling/statistik/officiell-domstolsstatistik/>, hämtad 2023-04-17.

¹⁸ <https://www.nck.uu.se/kunskapsbanken/amnesguider/vald-i-nara-relationer/vald-i-nara-relationer/>, hämtad 2023-04-19.

övrigt, uppskattar utredningen försiktigtvis att bestämmelsen i sin föreslagna form kan komma att åberopas i omkring 20–40 hyresrättsliga tvister per år. Merparten av dessa tvister löses genom förhandlingar mellan hyresvärden och hyresgästen. Det finns inte anledning att anta att antalet hyrestvister där invändning om utsatthet för brott görs gällande kommer att öka annat än i marginell utsträckning. Antalet avgjorda ärenden i hyresnämnd och allmän domstol beräknas därför uppgå till ungefär samma nivå som i dag. Utifrån praxisgenomgången får det uppskattas till ungefär 5–10 avgöranden per år. Det sagda är dock endast kvalificerade gissningar och inte statistiskt underbyggda antaganden.

För hyresmarknaden i stort torde den föreslagna ändringen knappast få någon märkbar effekt. Däremot kan ändringen göra skillnad för utsatta hyresgäster i ett fåtal enskilda fall och i motsvarande mån få konsekvenser för enskilda hyresvärdar. Förslaget innebär att en hyresvärd vid en intresseavvägning kan behöva låta hyresgästen bo kvar i hyresrätten, trots att det har förekommit kontraktsbrott från hyresgästens sida. Det innebär naturligtvis en risk för negativa effekter i form av exempelvis fortsatta störningar för de kringboende eller fortsatta betalningsförsummelser. En tänkbar följd effekt är att en hyresvärd drabbas av ytterligare kostnader då denne tvingas genomföra en ny uppsägningsprocess mot en hyresgäst som alltså inte förmår uppfylla sina skyldigheter. Vid den skälighetsbedömning som ska göras bör dock risken för fortsatta åsidosättanden vara en aspekt som får avgörande betydelse. Utredningen bedömer därför inte att förslaget kommer att medföra ökade kostnader för fastighetsägare jämfört med nuvarande ordning, annat än i något enstaka fall.

Konsekvenser för barn som hyresgäster bor tillsammans med

Enligt Kronofogdemyndighetens statistik berördes 575 barn av verkställda avhysningar under 2022 (Statistik om vräkningar | Kronofogdemyndigheten¹⁹). Förslaget kan leda till att något färre hyresavtal sägs upp. I de fall hyresgästen har barn får dessa också del av de positiva konsekvenserna av skyddsregeln.

¹⁹ <https://kronofogden.se/om-kronofogden/statistik/statistik-om-vrakningar>, hämtad 2023-04-19.

Enligt Barnkonventionen ska barnet ses som en individ med egna rättigheter. Enligt principen om barnets bästa (artikel 3) ska barnets bästa sättas i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barnet, vare sig de vidtas av offentliga myndigheter eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Vid en bedömning av om en hyresrätt ska förverkas eller inte ska alltså principen om barnets bästa beaktas i enlighet med vad som framgår av Barnkonventionen, om barn berörs av uppsägningen av hyresavtalet. Med en skälighetsbedömning i fråga om brottsutsatta hyresgäster kommer barnperspektivet att ges ett tydligare utrymme än vad som tidigare varit fallet.

Sid 769(1124)

Konsekvenser för det allmänna

Förslaget kan medföra att marginellt färre avhysningar verkställs genom Kronofogdemyndighetens försorg. Kommuner kan komma att beröras i egenskap av hyresvärdar. I övrigt bedöms förslaget inte påverka kostnaderna eller intäkterna för statliga eller kommunala myndigheter.

Utredningen bedömer inte att antalet hyrestvister i allmän domstol eller hyresnämnder kommer att förändras.

8.2.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Samtliga rättsfall som har hittats vid praxisgenomgången gäller kvinnliga hyresgäster. Det är också vanligare att kvinnor utsätts för våld i nära relation än män. Det befintliga hyresrättsliga skyddet för brottsutsatta har därför större betydelse för kvinnor än för män. Förslaget förväntas medföra färre avhysningar av hyresgäster som varit utsatta för våld eller annan brottslighet, vilket främst kommer att påverka kvinnor. Förslaget kan därför sägas dämpa en av de negativa effekterna av mäns våld mot kvinnor, vilket bidrar till arbetet för en bättre jämställdhet mellan män och kvinnor.

8.2.4 Konsekvenser för principen om icke-diskriminering^{Sid 770(1124)}

Det finns inga fastslagna regler för hur hyresvärdar ska fördela lägenheter eller vilka krav som får ställas på hyresgäster som vill hyra bostaden. Avtalsfrihet gäller så länge urvalet av hyresgäster eller de krav som hyresvärden ställer inte är diskriminerande. Av 2 kap. 12 § diskrimineringslagen (2008:567) framgår att diskriminering är förbjuden för den som utanför privat- eller familjelivet tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har under 2015–2019 fått in ungefär 60 anmälningar per år om diskriminering inom bostadsområdet. Mörkertalet uppskattas vara stort (Förekommer det diskriminering på hyresmarknaden? | DO²⁰).

En farhåga med en lagändring som stärker hyresgästskyddet är att en effekt på längre sikt blir att hyresvärdars krav på hyresgäster skärps. Om det blir svårare för en hyresvärd att säga upp en hyresgäst som missköter sig, riskerar hyresvärden att bli mer restriktiv med vilka hyresgäster som godkänns. Sådana regler och policyer som hyresvärdar ställer upp riskerar att göra det ännu svårare för de grupper som har en svag ställning på bostadsmarknaden att få tillgång till en bostad. Vilka krav och urvalsprinciper som kan medföra en potentiell risk för diskriminering går dock inte att avgöra. Den föreslagna ändringen kan därför inte sägas medföra någon direkt konsekvens för arbetet mot diskriminering på bostadsmarknaden.

8.2.5 Konsekvenser för bostadssegregationen

Boendesegregation innebär att grupper av individer med olika förutsättningar bor geografiskt åtskilda från varandra i exempelvis olika bostadsområden (Boverket 2023. Vad är boendesegregation?²¹). Boendesituationen och närmiljön riskerar att sortera livschanser och bidra till ökad ojämlikhet eller befästa den. De närområden som människor lever och växer upp i har betydelse för andra rättigheter i samhället, som utbildning, arbete, hälsa och möjligheten att delta i samhället. Barn är som regel mer utsatta än vuxna, eftersom de tillbringar mer tid i sitt närområde (SOU 2022:14 s. 74).

²⁰ <https://diskriminering-bostad.do.se/forekommer-diskriminering.html>, hämtad 2023-04-19.

²¹ <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/boendesegregation/om-boendesegregation>, hämtad 2023-04-19.

Svårigheterna på bostadsmarknaden kan generellt bidra till bostadssegregationen på så sätt att individer med svag privatekonomi tvingas söka sig till bostäder i områden med hög andel låginkomsttagare. I enskilda fall kan en utebliven uppsägning leda till att en person med svag privatekonomi kan bo kvar i ett bostadsområde där övriga boende generellt har en högre inkomst. Utredningens förslag bedöms i vart fall inte leda till ökad bostadssegregation.

8.3 Konsekvenser av förslaget om ändring i 12 kap. 47 § JB

8.3.1 Problemet och utredningens förslag till lösning

Ett problem som framkommit är att det oftast är den våldsutsatte som tvingas lämna det gemensamma hemmet för att undkomma våldet, medan den våldsutövande partnern kan bo kvar. Det har efterfrågats lösningar som siktar på det omvända, dvs. gör det enklare för den våldsutsatte att bo kvar i hemmet.

Det finns dock ingen hyresrättslig möjlighet att utverka en rätt till bostaden från den ursprungliga hyresgästen så länge det inte finns någon rättslig grund för att säga upp denne. Däremot kan en medhyresgäst eller en make eller sambo som bor med hyresgästen utan att ha del i hyresavtalet få hyresavtalet förlängt för egen del respektive få rätt att ta över hyresavtalet (12 kap. 47 § JB). Denna rättighet aktualiseras först när den ursprungliga hyresgästen sägs upp eller självant säger upp hyresrätten eller, för det fall det finns flera hyresgäster, dessa sägs upp gemensamt.

En förutsättning för att medhyresgästen ska få hyresavtalet förlängt för egen del, eller för att maken eller sambon som inte har del i hyresavtalet ska få ta över avtalet, är att hyresvärden skäligen kan nöja sig med honom eller henne som hyresgäst. Vid denna bedömning får det betydelse att ingen av uppsägningsgrunderna i 12 kap. 46 § JB kan göras gällande mot den som vill godtas som hyresgäst. Om det exempelvis förekommit störningar i boendet kan hyresvärden ha skäl för att motsätta sig personen som hyresgäst när denne har varit medvållande till störningarna. Om hyresvärden gör gällande tidigare åsidosättanden som skäl mot att godta en person som hyresgäst ska 12 kap. 46 § andra stycket JB, dvs. att det som skäl

för förlängning ska beaktas om hyresgästen har utsatts för brott, få genomslag på bedömningen (prop. 2013/14:195 s. 25).^{Sid 772(1124)}

Den vanligaste grunden för att inte nöja sig med en hyresgäst är att hyresvärden bedömer att personen inte kan klara av hyresbetalningarna. Hyresvärdar är inte förhindrade att ställa krav på sina hyresgäster att exempelvis vara skuldfria samt att ha en viss nivå på och typ av inkomst. Om en person inte uppfyller kraven på ekonomiska förutsättningar, riskerar denne att inte godtas som hyresgäst.

Bestämmelserna i 12 kap. 47 § JB synes tillämpas i mycket begränsad omfattning i situationer då det förekommit våld i nära relation eller liknande brottslighet. En bidragande orsak till det kan vara att många våldsutsatta personer saknar tillräckligt god ekonomi för att ta över hyresrätten. Utredningen bedömer att möjligheten att ta över hyresavtalet och få det förlängt för egen del bör stärkas för personer vars närstående, eller tidigare närstående, har utsatt dem eller någon i deras hushåll för brott. Framför allt är det problematiskt om en svag privatekonomi i en sådan situation utgör hinder mot att få ta över hyresavtalet eller få det förlängt för egen del. Om en svag ekonomi är ett resultat av att personen varit utsatt för våld i nära relation eller motsvarande brottslighet, bör hänsyn tas till detta vid bedömningen av om personen kan godtas som hyresgäst.

Utredningen föreslår därför att det i 12 kap. 47 § JB införs en bestämmelse som stärker brottsutsattas möjligheter att godtas som hyresgäster. Enligt förslaget ska brottsutsatta personers situation beaktas vid bedömningen av om en person skäligen kan godtas som hyresgäst och det faktum att en brottsutsatt person uppbär vissa former av socialt stöd ska tala för att personen godtas som hyresgäst.

8.3.2 Vilka som berörs av förslaget

Konsekvenser för enskilda hyresgäster, fastighetsägare och andra boende

Utredningens förslag syftar till att förstärka möjligheten för en brottsutsatt medhyresgäst eller make eller sambo som inte har del i hyresavtalet att godtas som hyresgäst. Förslaget påverkar främst enskilda hyresvärdar samt enskilda personer som önskar överta ett hyresavtal respektive få ett hyresavtal förlängt för egen del.

Prövningar enligt 12 kap. 47 § JB, såväl enligt första som andra stycket, förekommer i viss omfattning i hyresnämnderna. Däremot har utredningen inte hittat något avgörande där det varit aktuellt att beakta att den som vill ta över hyresavtalet eller få det förlängt för egen del har varit utsatt för brott av närstående. Sid 773(1124)

Utredningens bedömning är att även med den föreslagna ändringen så kommer regeln att tillämpas i mycket begränsad utsträckning av medhyresgäster eller medboende som har utsatts för brott av närstående. Regeln bedöms därför inte medföra att hyresvärdar i högre utsträckning än i dag måste godta hyresgäster som de annars inte hade godtagit, annat än i något enstaka fall. Utredningens kvalificerade gissning är att det kommer röra sig om omkring 10–20 fall per år.

Ett sådant antagande är baserat på hur gällande rätt ser ut i dag. Om förutsättningarna för en hyresvärd att säga upp en våldsverkande hyresgäst ökar, kan den rättsliga möjligheten för brottsoffret att ta över hyresrätten också få en ökad tillämpning (se avsnitt 6.3.3). Om så blir fallet får det ökade skydd som utredningen föreslår naturligtvis också större betydelse.

Förslaget är uppdelat i två delar. Den första delen av förslaget innebär huvudsakligen en kodifiering av en princip som enligt ett uttalande i prop. 2013/14:195 har gällt sedan tidigare samt ett förtydligande av att hänsynen till brottsutsatta personer ska gälla både medhyresgäster och makar eller sambor utan del i hyresavtalet. Förslaget kan medföra att en hyresvärd måste godta en brottsutsatt medhyresgäst, make eller sambo som ny hyresgäst i något högre utsträckning än annars. Det innebär en viss risk för negativa effekter för hyresvärden själv samt andra kringboende i form av exempelvis fortsatta störningar. Utredningen bedömer dock att förslaget inte kommer att medföra några ökade sådana effekter annat än i undantagsfall. Det beror på att regeln blir aktuell endast i ett mycket begränsat antal fall och att regeln inte torde innebära någon ändring av praxis.

En tänkbar följeffekt av förslaget är att en hyresvärd drabbas av ytterligare kostnader om hyresgästen fortsättningsvis åsidosätter någon hyresrättslig förpliktelse och hyresvärden därmed måste genomföra en uppsägningsprocess på nytt. Mot bakgrund av att en helhetsbedömning även fortsättningsvis ska göras och att risken för

framtida problem är en faktor som ska få betydelse i bedömningen, bör det dock inte uppstå problem i någon större utsträckning. ^{Sid 774(1124)}

Den andra delen av förslaget gäller att brottsutsatta personer i högre grad ska godtas som hyresgäster, även om de inte uppfyller hyresvärdens normala krav på ekonomiska förutsättningar.

Förslaget innebär att om en person med i övrigt svag ekonomi har beviljats ekonomiskt stöd för sitt boende eller fått säkerhet utställd av kommunen beträffande sitt fullgörande av hyresavtalet, ska det beaktas som skäl för att godta personen som hyresgäst. Förslaget torde inte medföra något nämnvärt ekonomiskt risktagande för hyresvärderna. Skäl för att godta personen som hyresgäst ska föreligga när personen har beviljats hjälp för att klara hyresbetalningarna. Förslaget påbjuder en högre tolerans mot vissa former av försörjning som en del hyresvärdar inte godtar. Många hyresvärdar godtar redan dessa former av försörjning. För dessa torde förslaget inte innebära någon förändring alls i praktiken.

Konsekvenser för barn som hyresgäster bor tillsammans med

Förslaget innebär inte någon ändring i gällande rätt angående den hänsyn till barnets bästa som ska tas vid varje beslut som rör barn (se artikel 3 i Barnkonventionen). Om det finns barn i hushållet så ska deras bästa beaktas vid en skälighetsbedömning av om en person ska kunna godtas som hyresgäst.

Förslaget kan förväntas medföra att fler brottsutsatta personer medges att få ett hyresavtal förlängt för egen del eller att ta över ett hyresavtal. Om den personen har barn boende hos sig så gynnas barnen också av den stärkta möjligheten.

Konsekvenser för det allmänna

Förslaget bedöms öka antalet förlängningstvister i hyresnämnderna i mycket begränsad omfattning.

Förslaget syftar främst till att stärka skyddet för en grupp av personer med vissa ekonomiska svårigheter. Förslaget förväntas inte bidra till att antalet personer som ansöker om ekonomiskt bistånd hos socialtjänsten ökar.

Det finns en teoretisk möjlighet att den föreslagna regeln ökar medvetenheten hos allmänheten att ansöka om ekonomiskt stöd eller så kallade hyresgarantier. Det finns dock inte skäl att räkna med att kostnaderna för kommunerna för stöd och bistånd i stort kommer att öka, eftersom de hushåll som kan komma i fråga för beviljande av sådana stöd med största sannolikhet redan är eller ändå skulle blivit aktuella inom kommunens biståndshandläggning.

Ett ökat antal utställda hyresgarantier torde inte heller i någon anmärkningsvärd omfattning leda till ökade kostnader för de kommuner som ställer ut dem. Hyresgarantier enligt befogenhetslagen lämnas huvudsakligen till hushåll som bedöms ha ekonomiska förutsättningar att fullgöra hyresbetalningarna. Om kommunens hyresgarantier begränsas till sådana fall är kreditrisken begränsad. Den ökning av ansökningar som kan förväntas till följd av förevarande lagförslag är så marginell att den inte kan sägas leda till några administrativa kostnader för kommunerna. Däremot kan fler hyresgarantier leda till ökade kostnader för staten för bidrag till kommunerna för utställda hyresgarantier enligt förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier. De ökade kostnader som kan uppstå bedöms dock rymmas inom befintligt anslag. År 2022 beviljade staten genom Boverket statligt bidrag till kommuner som ställt ut hyresgaranti i 88 fall till en total summa om 440 000 kr (Boverket 2023. Bidrag i siffror – statistik.²²). I budgetpropositionen för budgetåret 2023 har det beslutats ett anslag till Boverket om 43 miljoner kr till stöd för att underlätta för enskilda att ordna bostad. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till samma årliga belopp (prop. 2022/23:1, UO18, anslag 1:3 Stöd för att underlätta för enskilda att ordna bostad). Enligt regleringsbrevet avseende Boverket för budgetåret 2023 får 39 miljoner användas för bidrag till kommunala hyresgarantier.

8.3.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Förslaget förväntas medföra att något fler enskilda medhyresgäster eller medboende godtas som hyresgäster och därmed kan bo kvar i bostaden än vad som annars hade varit fallet. En rätt att ta över den

²² <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/bidrag-i-siffror--statistik>, hämtad 2023-04-14.

befintliga bostaden kan i sin tur leda till att något ^{Sid 776(1124)} färre personer hamnar i en utsatt situation på bostadsmarknaden. Förslaget förväntas påverka kvinnors rätt till övertagande av hyresrätten i högre utsträckning än mäns. Förslaget kan därför sägas dämpa en negativ effekt av mäns våld mot kvinnor, vilket bidrar till arbetet för en bättre jämställdhet mellan män och kvinnor.

8.3.4 Konsekvenser för principen om icke-diskriminering

Den föreslagna ändringen bedöms inte medföra någon konsekvens för arbetet mot diskriminering på bostadsmarknaden.

8.3.5 Konsekvenser för bostadssegregationen

I vissa fall kan den föreslagna ändringen leda till att en person med svag privatekonomi kan bo kvar i ett bostadsområde där övriga boende generellt har en högre inkomst. Utredningen bedömer inte att förslaget har någon märkbar påverkan på bostadssegregationen.

8.4 Gemensamma frågor

Socialpolitik och bostadspolitik är generellt en nationell angelägenhet. Förslagen bedöms vara förenliga med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU och med Sveriges övriga internationella åtaganden.

Förslagen stärker brottsoffers ställning men torde inte påverka det brottsförebyggande arbetet.

De föreslagna reglerna bedöms inte få betydelse för den kommunala självstyrelsen eller för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

Det saknas anledning att anta att förslagen får effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Förslaget till lag om ändring i jordabalken

12 kap. Hyra

Hyresrättens förverkande

42 § Hyresrätten är förverkad och hyresvärden berättigad att säga upp avtalet att upphöra i förtid,

1. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, dröjer med att betala hyran mer än en vecka efter förfallodagen och något annat inte följer av 55 e § femte–sjunde styckena,

2. om hyresgästen, när det gäller en lokal, dröjer med att betala hyran mer än två vardagar efter förfallodagen,

3. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, utan behövligt samtycke eller tillstånd överlåter hyresrätten, annars sätter någon annan i sitt ställe eller upplåter lägenheten i andra hand och inte kan visa någon giltig ursäkt,

4. om hyresgästen, när det gäller en lokal, utan behövligt samtycke eller tillstånd överlåter hyresrätten, annars sätter någon annan i sitt ställe eller upplåter lägenheten i andra hand och inte efter tillsägelse utan dröjsmål antingen gör rättelse eller ansöker om tillstånd och får ansökan beviljad,

5. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, lämnar eller tar emot en särskild ersättning för överlåtelse av hyresrätten till lägenheten, eller begär särskild ersättning för överlåtelse av hyresrätten eller för upplåtelse av lägenheten eller en del av den,

6. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, vid upplåtelse av lägenheten eller en del av den tar emot en hyra som inte är skälig enligt 55 § fjärde stycket och inte kan visa någon giltig ursäkt,

7. om lägenheten används i strid med 23 eller 41 § och hyresgästen inte efter tillsägelse gör rättelse utan dröjsmål,

8. om hyresgästen eller någon annan, till vilken hyresrätten överlåtits eller lägenheten upplåtits, genom vårdslöshet är vållande till att ohyra

förekommer i lägenheten eller genom att inte underrätta hyresvärden om detta bidrar till att ohyran sprids i fastigheten,

9. om lägenheten vanvårdas på något annat sätt eller hyresgästen eller någon annan, till vilken hyresrätten överlåtits eller lägenheten upplåtits, åsidosätter något av det som ska iakttas enligt 25 § vid användning av lägenheten eller inte håller den tillsyn som krävs enligt nämnda paragraf och rättelse inte görs utan dröjsmål efter tillsägelse,

10. om tillträde till lägenheten vägras i strid med 26 § och hyresgästen inte kan visa någon giltig ursäkt,

11. om hyresgästen åsidosätter en avtalsenlig skyldighet som går utöver hyresgästens skyldigheter enligt detta kapitel och det måste anses vara av synnerlig vikt för hyresvärden att skyldigheten fullgörs, eller

12. om lägenheten helt eller till väsentlig del används för sådan näringsverksamhet eller liknande verksamhet som är brottslig eller där brottsligt förfarande ingår till en inte oväsentlig del eller används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning.

I fall då hyran ska betalas i förskott för längre tid än en månad gäller första stycket 2 endast om hyresgästen dröjer med att betala den på kalendermånaden belöpande hyran mer än två vardagar efter månadens början eller, i fråga om hyran för första kalendermånaden under hyresförhållandet, efter förfallodagen.

Ett hyresavtal som gäller bostadslägenhet får inte sägas upp enligt första stycket 9 på grund av störningar i boendet förrän socialnämnden underrättats enligt 25 § andra stycket.

Om det är fråga om särskilt allvarliga störningar i boendet gäller första stycket 9 även om någon tillsägelse om rättelse inte har gjorts. Vid sådana störningar får ett hyresavtal som gäller bostadslägenhet sägas upp utan föregående underrättelse till socialnämnden. En kopia av uppsägningen ska dock skickas till socialnämnden. Det som nu har föreskrivits om särskilt allvarliga störningar gäller inte om det är någon till vilken lägenheten har upplåtits i andra hand med hyresvärdens samtycke eller hyresnämndens tillstånd som åsidosätter något av det som ska iakttas enligt 25 § vid användning av lägenheten eller inte håller den tillsyn som krävs enligt nämnda paragraf.

Hyresrätten är inte förverkad om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse eller om ett förverkande skulle vara oskäligt mot hyresgästen med hänsyn till att det som ligger hyresgästen till last har sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i hyresgästens hushåll för brott.

Om avtalet sägs upp på grund av förverkande har hyresvärden rätt till skadestånd.

I paragrafen anges när hyresrätten är förverkad och hyresvärdens ^{Sid 779(1124)} har rätt att säga upp hyresavtalet i förtid. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Av *femte stycket* framgår att hyresrätten inte är förverkad om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse.

I styckets hittillsvarande lydelse har det inom ramen för bedömningen av vad som är av ringa betydelse funnits en särbestämmelse som gett ett särskilt skydd för brottsutsatta hyresgäster (se prop. 2013/14:195 Stärkt besittningsskydd för utsatta hyresgäster). Denna bestämmelse får nu en ny lydelse. Med den nya formuleringen kommer skyddet i stället till uttryck genom att hyresrätten inte är förverkad om ett förverkande skulle vara oskäligt mot hyresgästen med hänsyn till att dennes hyresrättsliga åsidosättanden har samband med att hyresgästen, eller någon i dennes hushåll, har utsatts för brott från en närstående eller tidigare närstående.

En närstående kan exempelvis vara hyresgästens make, sambo eller en pojk- eller flickvän (se prop. 2013/14:195 s. 14). Med närstående kan också avses någon annan familjemedlem eller en anhörig som hyresgästen har en nära relation till.

Det kan vara hyresgästen själv som har angripits eller någon annan person med boendegemenskap med hyresgästen, till exempel ett barn. Skyddet är inte formellt begränsat till vissa typer av brott. Det får sin största praktiska betydelse i de fall då hyresgästen sägs upp på grund av något åsidosättande enligt första stycket 9. Ett typfall är störningar som uppkommer i samband med brottsliga övergrepp, exempelvis hot och misshandel, som riktas mot hyresgästen i bostaden. Skyddet är dock inte begränsat till sådana åsidosättanden. Ett förverkande av hyresrätten kan bedömas som oskäligt mot en hyresgäst som exempelvis har gjort sig skyldig till dröjsmål med hyresbetalningar (första stycket 2), om hyresgästen visar att betalningsförsummelserna har sin grund i att hyresgästen, eller någon i dennes hushåll, utsatts för brott av en närstående eller tidigare närstående.

Det är hyresgästen som har bevisbördan för att han eller hon utsatts för brott. Det ligger också på hyresgästen att presentera bevisning till stöd för att det brottsliga angreppet har samband med det hyresrättsliga åsidosättande som görs gällande till grund för att hyresrätten är förverkad. Det bör inte krävas att brottet har varit ensamt avgörande för hyresgästens åsidosättande, men omständig-

heterna bör vara sådana att det i tillräcklig grad framgår att brottet har varit av väsentlig betydelse för åsidosättandet. Sid 780(1124)

Om det är utrett att det åsidosättande som ligger hyresgästen till last har sin grund i att hon eller hon utsatts för brott, ska hyresrätten inte vara förverkad om detta skulle vara oskäligt mot hyresgästen. En förutsättning för ett förverkande är att det i det enskilda fallet framstår som en rimlig konsekvens av förseelsen, med hänsyn till hyresgästens utsatta ställning. Graden och allvaret av åsidosättandet utgör utgångspunkt för skälighetsbedömningen men ska betraktas i ljuset av den utsatta situation som hyresgästen har befunnit sig i. Av betydelse är vilka handlingsalternativ som varit tillgängliga för hyresgästen, i vilken mån han eller hon haft möjlighet att undvika åsidosättandet och vad som varit rimligt att kräva av hyresgästen baserat på den situation han eller hon befunnit sig i.

Risken för fortsatta åsidosättanden är av vikt för skälighetsbedömningen. Hyresgästens vilja och förmåga att sköta sina hyresrättsliga förpliktelser måste därför tillmätas stor betydelse. Om det har skett en avsevärd förbättring av hyresgästens situation, ska det beaktas till hyresgästens fördel. Det kan t.ex. vara fråga om att ett brottsligt beteende från en närstående har upphört och därmed även de åsidosättanden som läggs hyresgästen till last. Det finns också utrymme att beakta om det på grund av utsattheten finns ett extra skyddsvärt behov av bostaden och ett förverkande därmed skulle få alltför stora konsekvenser. Regeln medger att hänsyn tas till den totala bilden av hyresgästens situation.

En omständighet som ska ges särskild betydelse vid skälighetsbedömningen är om hyresgästen ingår i ett hushåll med barn som kan komma att beröras av uppsägningen. Enligt artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter, nedan Barnkonventionen, ska barnets bästa sättas i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barnet, vare sig de vidtas av offentliga myndigheter eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Om det finns barn i familjen som riskerar att förlora sin bostad vid en uppsägning, ska hyresgästens behov av bostaden för att kunna tillförsäkra sitt barn en trygg bostad tillmätas betydelse. Även om det sagda gäller generellt vid uppsägningar av en hyresgäst med barn i hushållet, kan barnets utsatta situation vid förekomst av brott i särskilt hög grad tala för att hyresrätten inte bör anses förverkad.

Förverkande blir bara aktuellt när det rör sig om väsentliga åsidosättanden av hyresrättsliga skyldigheter från hyresgästens sida. Därför torde det krävas omständigheter som starkt talar emot att hyresgästen ska förlora bostaden för att ett förverkande ska framstå som oskäligt. Detta gäller särskilt om det hyresrättsliga åsidosättandet är av speciellt allvarligt slag, om det avser upprepade tillfällen eller har pågått under en längre tid.

Så som skyddsregeln är utformad görs inget undantag för förverkande av lokalhyresrätt. Regeln torde dock knappast komma till praktisk betydelse i sådana situationer.

Förlängning av hyresavtal för bostadslägenheter

47 § Om lägenheten har hyrts gemensamt av flera som inte gemensamt har rätt till förlängning av hyresavtalet på grund av att en av dem sagt upp hyresavtalet eller till följd av någon annan omständighet som hänför sig till endast en av dem, är en medhyresgäst berättigad att få hyresavtalet förlängt för egen del, om hyresvärden skäligen kan godta honom eller henne som hyresgäst. Detta gäller inte när hyresrätten är förverkad utan att hyresvärden har sagt upp avtalet att upphöra i förtid. Om medhyresgästen är make eller sambo till den som sagt upp avtalet eller på annat sätt föranlett att hyresgästerna inte gemensamt har rätt till förlängning av avtalet, har maken eller sambon en sådan rätt till förlängning även när hyresrätten är förverkad på någon annan grund än dröjsmål med betalning av hyran. Detta gäller också när hyresvärden har sagt upp hyresavtalet att upphöra i förtid på grund av förverkandet.

Om en hyresgäst, som är gift eller samboende och vars make eller sambo inte har del i hyresrätten, säger upp hyresavtalet eller vidtar någon annan åtgärd för att få det att upphöra eller om han eller hon i annat fall inte har rätt till förlängning av avtalet, har maken eller sambon, om han eller hon har sin bostad i lägenheten, rätt att överta hyresrätten och få hyresavtalet förlängt för egen del, under förutsättning att hyresvärden skäligen kan godta honom eller henne som hyresgäst. Detta gäller också när hyresvärden har sagt upp hyresavtalet på grund av förverkande. Har hyresgästen avlidit, har hans eller hennes efterlevande make eller sambo samma rätt till förlängning, om dödsboet saknar sådan rätt och detta inte har föranletts av den efterlevande maken eller sambon. Bestämmelserna i 49–52 §§, 55 § samt 55 e § femte–sjunde styckena om hyresgäst gäller även i fråga om hyresgästs make och sambo.

Om den omständighet som hyresvärden åberopar för att inte godta någon som hyresgäst enligt denna paragraf har sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt denne, eller någon i dennes hushåll, för brott, ska

detta beaktas som skäl för att godta personen som hyresgäst. I ett sådant fall ska det särskilt beaktas till personens fördel att han eller hon har beviljats ekonomiskt stöd för sitt boende eller fått säkerhet utställd av kommunen för sitt fullgörande av hyresavtalet.

Förlängs ett hyresavtal i fall som avses i andra stycket, svarar båda makarna eller samborna respektive den efterlevande maken eller sambon och den avlidne makens eller sambons dödsbo för förpliktelserna enligt avtalet för tiden före förlängningen, om inte annat har avtalats med hyresvärden.

I paragrafen kommer bostadshyresgästers besittningsskydd till uttryck genom en möjlighet för en medhyresgäst eller medboende att få hyresavtalet förlängt för egen del. Det är fråga om situationen då hyresrätten innehas av två eller flera hyresgäster gemensamt eller hyresgästen har en make eller sambo som inte står på hyresavtalet. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Ändringarna i *första* och *andra styckena* är språkliga och utgör ingen ändring i sak.

I ett nytt *tredje stycke* anges närmare omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen enligt första och andra styckena av om hyresvärden skäligen kan godta en person som hyresgäst, i de fall personen har utsatts för brott av en närstående eller tidigare närstående.

Formuleringen i *tredje stycket första meningen* har en förebild i den skyddsregel som finns i 46 § andra stycket. Den hänsyn som enligt det stycket ska tas till brottsutsatta hyresgäster ska enligt förarbetsuttalanden få genomslag även på bedömningen av om hyresvärden skäligen kan nöja sig med personen som hyresgäst enligt förevarande paragraf (se prop. 2013/14:195 Stärkt besittningsskydd för utsatta hyresgäster, s. 25).

Genom den förevarande meningen regleras nu den hänsyn som ska tas till brottsutsatta personer uttryckligen såvitt gäller en bedömning enligt förevarande paragraf. Regeln får alltså betydelse vid en prövning enligt första stycket av om någon av uppsägningsgrunderna i 46 § första stycket kan göras gällande mot personen, exempelvis om åsidosättande av hyresrättsliga förpliktelser förekommit. Regeln är även tillämplig på en make eller sambo som vill ta över ett hyresavtal i enlighet med andra stycket. I de fall ett åsidosättande har föranlett uppsägning av den ursprungliga hyresgästen,

och hyresvärden hävdar att maken eller sambon har haft del i det, kan alltså en invändning göras om att utsatthet för brott ska beaktas. Sid 783(1124)

Vid bedömningen av om en hyresvärd skäligen ska kunna godta en person som hyresgäst ska en helhetsbedömning göras av vilka konsekvenser som det skulle medföra om personen blev hyresgäst. Bedömningen ska utgå ifrån vilka olägenheter som en förlängning av hyresavtalet skulle kunna medföra för hyresvärden.

Skyddsbestämmelsen i förevarande mening är tillämplig i situationer då det förekommer någon omständighet som medför att en hyresvärd motsätter sig personen som hyresgäst. För tillämpning av regeln krävs det att medhyresgästen, den medboende maken eller sambon, eller någon i personens hushåll, har blivit utsatt för brott av en närstående eller tidigare närstående och att den anförda omständigheten på något sätt har samband med det brottsliga övergreppet. Vad beträffar begreppet närstående och bedömningen av sambandet med brottsligheten ("har sin grund i"), se kommentaren till 42 § femte stycket.

Det faktum att den aktuella omständigheten har sin grund i brott ska utgöra ett skäl för att godta personen som hyresgäst, dvs. medföra att omständigheten talar mindre starkt emot att personen godkänns som hyresgäst. Av relevans för den avvägning som behöver göras är bland annat allvaret i den anförda omständigheten och i vilken mån den kan läggas personen till last. Om personen exempelvis på grund av rädsla för sin partner inte kunnat förhindra en hyresrättslig förseelse, ska en sådan förseelse läggas personen till last i mindre mån vid bedömningen av om personen kan godtas som hyresgäst. En helhetsbedömning får göras i varje enskilt fall, i ljuset av personens utsatta situation. Regeln utgör ett skydd mot att omständigheter som har sin grund i att personen varit utsatt för brott betraktas alltför strängt som skäl mot att personen godtas som hyresgäst.

I bedömningen av om hyresvärden skäligen ska kunna godta en person som hyresgäst ska vidare personens kvalifikationer och förmåga att fortsättningsvis fullgöra sina hyresrättsliga förpliktelser vägas in. Det avser såväl betalningen av hyran som vårdplikten och iakttagandet i övrigt av ordning och skick i fastigheten (jfr SOU 1966:14 Ny hyreslagstiftning, s. 358 f.). Risken för fortsatta störningar eller andra åsidosättanden ska beaktas. Om livssituationen för personen har förbättrats, exempelvis på grund av att

personen inte längre lever i en våldsam relation, ^{Sid 784(1124)}torde risken för alltför stora olägenheter för hyresvärden vara relativt låg. Mot bakgrund av det skyddsvärda behov som en brottsutsatt person förmodas ha av att behålla sin bostad är det då i många fall berättigat att ge personen en chans att klara av förpliktelserna enligt hyresavtalet.

Liksom enligt den hittillsvarande tillämpningen av paragrafen måste särskild försiktighet iakttas om hyresavtalet har sagts upp på grund av omständighet som hänför sig till en av makarna, och den maken kommer att bo kvar i lägenheten (jfr SOU 1966:14 s. 227 f.). Situationen kan vara den att den brottsutsatta personen som vill ta över hyresavtalet fortfarande är i en relation med brottsförövaren. Då är risken större för att de hyresrättsliga åsidosättandena upprepas. Om hyresgästen inte fått förlängning på grund av förverkande genom störningar i boendet, har i rättspraxis inte heller hyresgästens make fått förlängning, om dennes kvarboende har bedömts innebära en påtaglig risk för fortsatta störningar (jfr Svea hovrätts beslut den 21 december 2015 i mål nr ÖH 9285-15). Någon ändring i denna praxis är inte avsedd.

I *tredje stycket andra meningen* finns ett särskilt skydd för personer som på grund av sin utsatta situation inte har tillräckligt god ekonomi för att godkännas som hyresgäster.

Regeln blir tillämplig när en hyresvärd inte vill godta en person som ny hyresgäst på grund av att personen inte bedöms ha tillräckligt god ekonomi för att klara av hyresbetalningarna. För att skyddet ska gälla krävs att det föreligger en situation enligt första meningen i stycket. Det ska alltså vara fråga om att en hyresvärd har motsatt sig en hyresgäst på grund av en omständighet – bristande ekonomi – som har samband med brott. Detta utesluter inte att även andra omständigheter som talar emot att godta en person som hyresgäst återopas av hyresvärden. En persons svaga privatekonomi kan ensamt eller tillsammans med andra omständigheter utgöra grund för att hyresvärden inte godtar personen som hyresgäst.

Kravet på att den omständighet som hyresvärden återopar ska ha sin grund i att en närstående eller tidigare närstående ska ha utsatt personen för brott innebär att det ska finnas ett samband mellan de ekonomiska förhållanden som hyresvärden håller emot personen och det brott som personen utsatts för. Det bör som regel inte krävas ett omedelbart samband mellan brottsligheten och personens

aktuella ekonomiska situation. De ekonomiska förhållandena kan också vara en indirekt följd av brottsligheten, exempelvis om en person varit sjukskriven under en avsevärd tid på grund av det brott han eller hon utsatts för. Brottet måste inte vara ensamt avgörande, men omständigheterna ska vara sådana att det framgår att brottet har varit av väsentlig betydelse för personens ekonomiska situation. Sid 785(1124)

Redan av första meningen i stycket följer att en blivande hyresgästs dåliga ekonomi mindre starkt ska tala emot att personen godkänns som hyresgäst, givet att den dåliga ekonomin är att hänföra till en utsatthet för brott. Enligt andra meningen ska det i fråga om brottsutsatta personer därutöver särskilt beaktas, dvs. ytterligare tala till den tänkta hyresgästens fördel, att det faktiskt finns en viss inkomst i form av ekonomiskt stöd eller finns utställda garantier för hyresbetalningarna.

Regeln ger alltså ett skydd främst i de fall då en hyresvärd inte godtar vissa former av inkomster eller ställer krav på en viss nivå av inkomst. Om en person i ett sådant fall har blivit beviljad någon form av ekonomiskt stöd eller en stödåtgärd i form av ställd säkerhet av kommunen för att klara hyreskostnaden till den bostad som personen vill få hyresavtalet till så ska det utgöra ett skäl för att godkänna personen som hyresgäst.

Utgångspunkten är att alla former av ekonomiskt stöd som en brottsutsatt person kan tänkas ha beviljats för sitt boende ska beaktas. Vad som dock normalt torde förekomma är ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), nedan SoL, för boendekostnader, samt ekonomiskt stöd till enskilda hushåll som lämnas i syfte att minska hushållets kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad i enlighet med 2 kap. 6 § första stycket lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, nedan befogenhetslagen.

Med utställd säkerhet avses främst så kallade kommunala hyresgarantier enligt 2 kap. 6 § andra stycket befogenhetslagen. Sådana kan lämnas till enskilda hushåll om hushållets behov av en permanentbostad med hyresrätt inte kan tillgodoses på annat sätt. Kommuner kan dock lämna hyresgarantier på andra grunder än befogenhetslagen, vilket också kan bli aktuellt att beakta.

Det är naturligtvis inte uteslutet att en person som vill få rätt till hyresavtalet med stöd av förevarande paragraf kan ha andra former av stöd för sitt boende. Sådant stöd får i förekommande fall beaktas

utifrån bl.a. sin art, storlek och varaktighet, enligt vad som är rimligt i det enskilda fallet.

Skyldigheten för en hyresvärd att till personens fördel beakta förekommande ekonomiskt stöd m.m. innebär inte att hyresvärderna i varje fall måste godkänna en person som har beviljats någon av de angivna ekonomiska insatserna. I likhet med varje bedömning enligt första och andra styckena så måste en helhetsbedömning i varje fall göras av konsekvenserna som kan uppkomma för hyresvärderna om personen blir ensam eller ny hyresgäst. Det faktum att försörjningsstöd eller annat ekonomiskt stöd kan ses som temporära, och därmed osäkra, ekonomiska lösningar ska inte i dessa fall utgöra ett hinder, även om stödsatsens varaktighet naturligtvis bör ges viss betydelse.

Gemensamt för reglerna i det nya stycket gäller, precis som enligt 42 § femte stycket och 46 § andra stycket, att det kan vara medhyresgästen respektive maken eller sambon själv som har angripits eller någon annan person med boendegemenskap med honom eller henne, till exempel ett barn. Skyddet är inte formellt begränsat till vissa typer av brott. Bevisbördan för att brott förekommit och att det föreligger ett samband mellan brottet och det faktum att personen inte uppfyller hyresvärdens krav bör normalt ligga på den person som vill bli godtagen som hyresgäst. Bevisbördan för att en omständighet föreligger som ger anledning att tvivla på att personen kommer uppfylla sina hyresrättsliga förpliktelser bör normalt ligga på hyresvärderna.

Fjärde stycket motsvarar det hittillsvarande tredje stycket.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

2. De nya bestämmelserna tillämpas även i fråga om hyresavtal som ingåtts före ikraftträdandet. De tillämpas dock inte i mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Lagändringarna träder enligt *första punkten* i kraft den 1 juli 2024.

Enligt *andra punkten* tillämpas de nya bestämmelserna även i fråga om hyresavtal som ingåtts före ikraftträdandet. De ska dock inte tillämpas i mål och ärenden som inletts före ikraftträdandet. Om en tvist rörande förverkande av hyresrätt eller förlängning och

övertagande av hyresavtalet för en medhyresgäst eller medboende^{Sid 787(1124)}
har inletts vid en hyresnämnd eller en tingsrätt före ikraftträdandet,
tillämpas alltså 12 kap. 42 respektive 47 § i sina äldre lydelse i
processen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

Sid 788(1124)

Uppdraget

Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ges i uppdrag att se över det hyresrättsliga skyddet för personer som har utsatts för brott i en nära relation. Syftet är att säkerställa att det finns ändamålsenliga bestämmelser och tillräckliga möjligheter för den som har utsatts för brott av en närstående att för egen del bo kvar i den gemensamma bostaden.

Utredaren ska därför

- göra en genomgång av hyresnämndernas och de allmänna domstolarnas praxis avseende tillämpningen av bestämmelserna om att det som skäl mot att ett hyresavtal ska upphöra särskilt ska beaktas om hyresgästens åsidosättande har haft sin grund i att denne har blivit utsatt för ett brott av någon närstående,
- bedöma behovet av att utöka eller förtydliga möjligheterna för personer vars närstående har utsatt denne för brott att bo kvar i en hyresrätt, och
- lämna författningsförslag om utredaren kommer fram till att lagstiftningen bör ändras.

Uppdraget, som är ett resultat av en överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna, ska redovisas senast den 12 juni 2023.

Våldsutsatta kvinnors möjligheter att bo kvar i en hyresrätt ^{Sid 790(1124)}

Våld i nära relationer, och i synnerhet mäns våld mot kvinnor, är ett av vår tids stora samhällsproblem. Att stoppa mäns våld mot kvinnor är en prioriterad fråga för regeringen.

Regeringen har beslutat en tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Strategin omfattar alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor och även hbtqi-personers utsatthet. Regeringen har också tagit fram flera åtgärdsprogram för arbetet och vidtagit ett stort antal åtgärder för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och för att ge våldsutsatta ett ökat stöd och skydd. En viktig del i arbetet tar sikte på våldsutsattas behov av ett stadigvarande boende.

I en relation där våld utövas finns det många gånger en koppling till en gemensam bostad. Ofta är det den våldsutsatta som tvingas flytta när denne inte längre kan bo tillsammans med förövaren. Det innebär att den våldsutsatta och i många fall också medföljande barn blir dubbelt drabbade, både av våldet och av att tvingas bryta upp från sin invanda miljö och att förlora sitt hem. Det är angeläget att de som redan befinner sig i en utsatt situation inte tvingas flytta från sin bostad och berövas det hem som ska utgöra en trygghet för dem. Detta gäller inte endast kvinnor utan alla som blir utsatta för våld i en nära relation oavsett kön, sexuell läggning eller könsidentitet.

Den hyresrättsliga regleringen ger en våldsutsatt person ett visst skydd i situationer där hyresvärden säger upp ett hyresavtal. Om hyresvärden gör gällande att en våldsutsatt hyresgäst ska sägas upp på grund av åsidosatta förpliktelser, ska det som skäl mot att avtalet upphör särskilt beaktas om åsidosättandet har haft sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i dennes hushåll för brott (12 kap. 42 § femte stycket och 46 § andra stycket jordabalken).

Även i det fallet då en våldsutsatt make eller sambo inte har del i hyresrätten finns det visst utrymme för den våldsutsatta att bo kvar i den gemensamma bostaden genom att överta förövarens hyresrätt.

När hyresgästen, tillika förövaren, i ett sådant fall sägs upp på grund^{Sid 791(1124)} av störningar eller liknande har maken eller sambon som har sin bostad i lägenheten rätt att överta hyresrätten och få hyresavtalet förlängt för egen del enligt 12 kap. 47 § andra stycket jordabalken, om han eller hon skäligen kan godtas som hyresgäst. Det finns alltså i ett sådant fall visst utrymme för hänsynstagande till den våldsutsatta situation (se propositionen Stärkt besittningsskydd för utsatta hyresgäster, prop. 2013/14:195 s. 16).

Uppdraget att se över det hyresrättsliga skyddet för våldsutsatta kvinnor

Bestämmelserna i 12 kap. 42 § femte stycket och 46 § andra stycket jordabalken om att det i vissa situationer särskilt ska beaktas om hyresgästen eller någon i dennes hushåll har blivit utsatt för brott av någon närstående eller tidigare närstående började gälla den 1 juli 2014. Det har alltså gått en tid sedan reglerna trädde i kraft. Syftet med regleringen var i huvudsak att stärka tryggheten i boendet för den som utsatts för brott (prop. 2013/14:195 s. 11–16). För att säkerställa att regleringen är ändamålsenlig och tillförsäkrar brottsoffer det hyresrättsliga skydd som är tänkt är det nu lämpligt att utvärdera tillämpningen av dessa bestämmelser.

Prövningen av hyrestvister sker vid landets hyresnämnder och de allmänna domstolarna. En genomgång av praxis bör göras för att bedöma om de lagändringar som genomfördes 2014 har fått avsedd effekt. Det finns i det sammanhanget skäl att även klarlägga i vilken utsträckning det annars i hyrestvister, t.ex. vid tvister om förlängning respektive övertagande av hyresavtal enligt 12 kap. 47 § jordabalken, beaktas om en make eller sambo som för egen del vill bo kvar i en gemensam bostad har blivit utsatt för brott av en närstående.

I syfte att ytterligare stärka möjligheterna för den som har utsatts för brott av en närstående att för egen del bo kvar i en gemensam bostad finns det också skäl att se över om en våldsutsatt make eller sambo i ännu högre grad än i dag bör ha rätt att behålla sitt hyresavtal, behålla ett gemensamt hyresavtal för egen del eller överta förövarens hyresavtal. Bedömningen av om det hyresrättsliga skyddet

bör stärkas bör göras med utgångspunkt i resultatet av ^{Sid 792(1124)}praxis-genomgången.

Utredaren ska därför

- se över det hyresrättsliga skyddet för personer som har utsatts för brott i en nära relation,
- göra en genomgång av hyresnämndernas och de allmänna domstolarnas praxis avseende tillämpningen av bestämmelserna om att det som skäl mot att ett hyresavtal ska upphöra särskilt ska beaktas om hyresgästens åsidosättande har haft sin grund i att denne eller någon i dennes hushåll har blivit utsatt för brott av någon närstående eller tidigare närstående,
- bedöma behovet av att utöka eller förtydliga möjligheterna för personer vars närstående eller tidigare närstående har utsatt denne eller någon i dennes hushåll för brott att bo kvar i en hyresrätt, och
- lämna författningsförslag om utredaren kommer fram till att lagstiftningen bör ändras.

Konsekvensbeskrivningar och redovisning av uppdraget

Förslagens konsekvenser ska analyseras och redovisas i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska särskilt uppmärksamma effekterna för hyresgäster och barn som de bor tillsammans med, för andra boende, för fastighetsägare samt för berörda myndigheter och andra aktörer. Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män, principen om icke-diskriminering, barnets rättigheter samt i fråga om boendesegregation.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 juni 2023.

Sammanställning avgöranden

Sid 793(1124)

Förverkandetvister i allmän domstol – 12 kap. 42 § JB

Domstol	Målnummer	Datum
Hovrätten för Västra Sverige	T 5391-18	2019-07-10
Attunda tingsrätt	T 11609-18	2020-05-05
Lunds tingsrätt	T 2535-17	2018-04-06
Nacka tingsrätt	T 5369-15	2016-10-10

Förlängningstvister – 12 kap. 46 § första stycket 1 JB

Beslutsfattande instans	Målnummer	Datum
Svea hovrätt	ÖH 3303-22	2022-04-05
Svea hovrätt	ÖH 9912-15	2016-03-08
Hyresnämnden i Stockholm	Ä 4521-21	2021-11-04
Hyresnämnden i Stockholm	Ä 6502-19	2021-06-22
Hyresnämnden i Stockholm	Ä 2607-18	2018-05-15

Förlängningstvister – 12 kap. 46 § första stycket 2 JB

Sid 794(1124)

Beslutsfattande instans	Målnummer	Datum
Svea hovrätt	ÖH 1499-21	2021-10-07
Svea hovrätt	ÖH 2047-21	2021-06-07
Svea hovrätt	ÖH 2936-19	2020-02-18
Svea hovrätt	ÖH 1355-19	2019-03-22
Svea hovrätt	ÖH 9212-17	2018-02-08
Hyresnämnden i Malmö	H 230-22	2022-06-02
Hyresnämnden i Västerås	H 4112-21	2022-04-07
Hyresnämnden i Stockholm	Ä 5904-20	2021-09-15
Hyresnämnden i Stockholm	Ä 7201-19	2021-05-31
Hyresnämnden i Göteborg	Ä 198-20	2020-04-22
Hyresnämnden i Göteborg	Ä 1668-19	2019-06-24
Hyresnämnden i Västerås	Ä 367-17	2017-03-29

Förlängningstvister – hyresavtalet har förlängts

Beslutsfattande instans	Målnummer	Datum
Hyresnämnden i Malmö	Ä 2607-20	2020-11-17
Hyresnämnden i Göteborg	Ä 6613-17	2018-02-07

Åtgärder för tryggare bostadsområden

*Betänkande av
Utredningen om tryggare bostadsområden*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:57

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0714-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0715-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Sid 797(1124)

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 att utse en särskild utredare med uppdrag att se över den hyresrättsliga regleringen kring uppsägning av hyresavtal i fall där hyresgästen, eller någon som denne ansvarar för, begår brott i lägenheten eller i närområdet, och i fall där lägenheten används för brottslighet. I uppdraget ingick även att ta ställning till om det behövs åtgärder för att mer effektivt motverka missbruk av reglerna om upplåtelse till inneboende (dir. 2022:105). Den 2 mars 2023 beslutade regeringen om vissa ändringar i uppdraget i tilläggsdirektiv (dir. 2023:33).

Hovrättsrådet Thomas Edling förordnades den 1 augusti 2022 att vara särskild utredare i utredningen. Som sekreterare i utredningen anställdes samma dag hovrättsassessorn Rebecca Hjälmarö.

Rättssakkunniga Sanna Boman förordnades den 23 september 2022 att vara sakkunnig i utredningen. Som experter i utredningen förordnades samma dag den rättsliga experten Linnéa Alm (Skatteverket), verksamhetsexperten Kristian Halldin (Polismyndigheten), enhetschefen Anna Hansson (Brottsförebyggande rådet), hyresrådet Anna-Karin Larsson (Hyres- och arrendenämnden i Stockholm), juristen Assar Lindén (Boverket), chefsjuristen Lars Matton (Sveriges allmännytt), förbundsjuristen Johan Mirtorp (Hyresgästföreningen) och chefsjuristen Marie Öhrström (Fastighetsägarna Sverige).

Utredningen har antagit namnet Utredningen om tryggare bostadsområden.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med utredningens sakkunniga och experter. De har i allt väsentligt ställt sig bakom förslagen. Experterna har getts möjlighet att lämna särskilda yttranden, men har avstått från möjligheten att göra det.

Härmed överlämnas betänkandet Åtgärder för tryggare bostads-^{Sid 798(1124)}områden (SOU 2023:57). Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 2023

Thomas Edling

/Rebecca Hjalmarö

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	17
1.1 Förslag till lag om ändring i jordabalken	17
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder	30
1.3 Förslag till lag om hyresförhandlingslag (1978:304)	35
1.4 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619).....	37
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordning (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion	38
2 Uppdraget och dess genomförande	41
2.1 Utredningens uppdrag.....	41
2.2 Utredningens arbete	43
3 Gällande rätt.....	45
3.1 Hyresrättens kännetecken.....	45
3.2 Hyresvärdens och hyresgästens ansvar för bostadsmiljön	46
3.2.1 Hyresvärden ska tillhandahålla en fullgod bostad	46
3.2.2 Överblick över hyresgästens skyldigheter	47
3.2.3 Allmänt om uppsägning på grund av hyresgästens åsidosättande av skyldigheter	49

3.3	Störningar i boendet och krav på sundhet, ordning och gott skick.....	50
3.4	Brottslig verksamhet i lägenheter	56
3.5	Uppsägning på grund av åsidosatta förpliktelser.....	59
3.6	Brott mot närstående vid hyresförhållanden	61
3.7	Hyresvärdens ansvar vid brottslig verksamhet i lägenheter	62
3.7.1	Koppleri	62
3.7.2	Samröre med en terroristorganisation	63
3.7.3	Främjandebrott enligt spellagen.....	64
3.8	Upplåtelse till inneboende	65
3.8.1	Andrahandsupplåtelse och inneboende	65
3.8.2	Uppsägning på grund av olovlig andrahandsupplåtelse och utnyttjande av reglerna om inneboende	67
3.8.3	Rätt till tillträde till lägenheten	68
4	Kartläggning.....	71
4.1	Hur kartläggningen genomförts.....	71
4.1.1	Inledning.....	71
4.1.2	Tillvägagångssätt	72
4.1.3	Fokus på utsatta områden	73
4.2	Boendeformer i utsatta områden	75
4.3	Kriminella grupperingar	79
4.4	Brott i lägenheter och bostadsområden	81
4.4.1	Rapporter och utredningar	81
4.4.2	Utredningens undersökningar	100
4.5	Missbruk av regler om inneboende	111
4.5.1	Rapporter och utredningar	111
4.5.2	Utredningens undersökningar	119
4.6	Synpunkter på nuvarande regler	122
4.7	Trygghetsskapande arbetsmetoder.....	124
4.7.1	Superförvaltning.....	124

4.7.2	Trygga trappan.....	Sid 801 (1124) 123
4.7.3	Trygg fastighet.....	125
4.7.4	BID – samverkan	126
5	Tryggheten i bostadsområden ska stärkas.....	129
5.1	Ett skärpt hyresrättsligt regelverk för ökad trygghet i bostadsområden	129
5.2	Fastighetsägares arbete för ökad trygghet bör beaktas vid hyressättningen	134
5.3	Hyresgästens ansvar för tryggheten inom fastigheten bör skärpas.....	139
5.4	Brottslighet mot hyresvärdar bör få tydligare konsekvenser	143
5.5	Brott som begås i omgivningen bör likställas med störningar i boendet.....	146
5.6	Tillsynsansvaret vid brott i omgivningen	157
5.7	Brott som begås i lägenheter bör utgöra grund för förverkande i större utsträckning	162
5.8	Fler tvister om uppsägning ska handläggas särskilt skyndsamt.....	173
5.9	Utökad information till hyresgäster som brister i skötsamhet.....	174
5.10	Beviskrav i tvister om uppsägning	177
5.11	Förslagen är förenliga med barnkonventionen och Europakonventionen	178
6	Ordnade förhållanden vid inneboende	183
6.1	Reglerna om inneboende förtydligas	183
6.2	Hyresvärdens möjlighet att kontrollera hur lägenheten används förtydligas	190

7	Övriga förslag	Sid 802(1124) 193
7.1	Inledning	193
7.2	Tydligare samband mellan förhandlingsklausul och förhandlingsöverenskommelse	193
7.3	Utökad möjlighet till delegering	198
7.4	Övriga förslag	205
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	209
8.1	Ikraftträdande	209
8.2	Övergångsbestämmelser	209
9	Konsekvensanalys	213
9.1	Inledning	213
9.2	Författningenliga krav på redovisningen av konsekvenser	213
9.3	Konsekvensanalys	215
9.3.1	Problemen och utredningens förslag	215
9.3.2	Alternativa lösningar och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd	217
9.3.3	Vilka berörs av förslagen	218
9.3.4	Ekonomiska och andra konsekvenser för berörda aktörer	218
9.3.5	Samhällsekonomiska konsekvenser	232
9.3.6	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	232
9.3.7	Övriga konsekvenser	233
10	Författningskommentar	235
10.1	Förslaget till lag om ändring i jordabalken	235
10.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder	264
10.3	Förslag till lag om ändring i hyresförhandlingslag (1978:304)	270

10.4	Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619).....	Sid 803(1124) 272
------	--	----------------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:105	271
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:33	287

Sid 804(1124)

Inledning

Utredningen har haft i uppdrag att se över den hyresrättsliga regleringen kring uppsägning av hyresavtal i fall där hyresgästen, eller någon som denne ansvarar för, har begått brott i lägenheten eller i närområdet, och i fall där lägenheten används för brottslig verksamhet. I uppdraget har även ingått att se över behovet av åtgärder för att mer effektivt motverka missbruk av reglerna om upplåtelse till inneboende. I den mån det bedöms finnas behov och tid har utredningen haft utrymme att överväga och föreslå andra hyresrättsliga författningsändringar.

Tryggheten i bostadsområden ska stärkas

Bakgrund

Utredningen har undersökt problembilden avseende dels brottslighet som begås i hyreslägenheter eller i närområdet, dels lägenheter som används för kriminell verksamhet eller av kriminella organisationer.

Kartläggningen visar att även om det förekommer otrygghet på grund av brott i hela landet är problemen mer utbredda och allvarliga i vissa områden där omgivningen inte sällan också påverkas i stor utsträckning av problemen. Utredningen har i kartläggningen därför lagt särskilt fokus på dessa bostadsområden som i många fall överensstämmer med de bostadsområden som Polismyndigheten identifierat som utsatta områden. Genom kartläggningen har det dessutom framkommit att det i dessa områden ofta finns en stor andel hyresrätter. Undersökningar som utredningen tagit del av visar att andelen som upplever otrygghet i sitt bostadsområde är större hos dem som bor i hyreslägenheter än i andra boendeformer och särskilt hos

dem som bor i hyreslägenheter i utsatta områden. Sid 806(1124) Brå:s statistik från trygghetsundersökningen 2022 visar att så många som 50 procent av de boende i hyreslägenheter i utsatta områden känner sig otrygga inför att gå ut på kvällen i sitt bostadsområde. Kartläggningen visar även att många fastighetsägare på grund av brottslighet i bostadsområdena måste hantera stora säkerhetsproblem. Det medför att de i vissa fall har svårt att sköta förvaltningen eller driva ärenden om uppsägning.

Mycket av den grova brottsligheten såsom skjutningar och sprängningar har de senaste åren skett i eller haft koppling till utsatta områden och kriminella grupperingar. Många av dessa grova brott, t.ex. sprängningar, sker i närheten av bostäder. Det är även vanligt att polisen påträffar vapen i bostäder eller på andra allmänt tillgängliga platser i närheten. Risker för utomstående att skadas och dödas bedöms även ha ökat de senaste åren. Kriminella nätverk i utsatta områden använder ofta ett våldskapital för att kontrollera områden. Personrån och utpressning är andra typer av brott som sammankopplas med kriminella nätverk i dessa områden och som skapar en stor otrygghet för boende där.

En central del av narkotikahandeln i Sverige utgår från de bostadsområden som präglas av ekonomisk segregation, sociala problem och otrygghet. Det är ett samhällsproblem när öppen gatuförsäljning sker i bostadsområden. Det visar sig inte minst i att det finns ett geografiskt samband mellan dessa platser och platser där det sker annan allvarlig brottslighet. Narkotikabrott orsakar stor otrygghet hos de boende i närområdet och beskrivs av många fastighetsägare som vanligt förekommande.

Människohandel för sexuella ändamål och köp av sexuella tjänster förekommer i såväl bostadslägenheter som lokaler. Lägenheten ingår då ofta som en del av brottsupplägget. Polisen bedömer att försäljning av sexuella tjänster förekommer i så mycket som 90 procent av thaimassagealongerna i Stockholm.

Sammantaget visar kartläggningen att brottsligheten i dag har en stor påverkan på tryggheten för boende i flerfamiljshus men även för fastighetsägare.

Förslag

Sid 807(1124)

En viktig utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag är att människor ska känna samma trygghet i sin närmiljö oberoende av i vilket område de bor. Utredningen har mot den bakgrunden gjort bedömningen att det behövs utökade möjligheter att ingripa med hyresrättsliga sanktioner mot hyresgäster som begår brott för att ge bättre förutsättningar för trygga bostadsområden i hela landet. En viktig faktor för ökad trygghet är att fastighetsägare arbetar systematiskt och långsiktigt med frågor om trygghet i bostadsområden. Förslagen bedöms ge större möjligheter att bedriva ett sådant arbete. Fastighetsägare som arbetar aktivt med trygghetsfrågor bör få tillgodoräkna sig detta vid hyressättningen.

Utredningen lämnar följande förslag.

- Hyresgästen ska ha en skyldighet att se till att det som krävs för att bevara tryggheten inom fastigheten inte åsidosätts. Skyldigheten att värna tryggheten ska därmed skärpas och komma till uttryck i hyreslagen. Ett uppsamlade begrepp för olika former av åsidosättande, bristande skötsamhet, ska införas. Vid särskilt allvarliga fall av bristande skötsamhet ska det inte krävas att en uppsägning har föregåtts av en anmaning till hyresgästen att vidta rättelse.
- Brott som begås av hyresgästen ska likställas med störning i boendet om brottsligheten är ägnad att medföra en sådan försämring av närmiljön som inte skäligen bör tålas av dem som bor i omgivningen. Något krav på en rättelseanmaning före en uppsägning på denna grund ska inte finnas.
- Hyresgästens ansvar att hålla noggrann tillsyn över personer som hör till hushållet, gästar hyresgästen, inryms i lägenheten eller som utför arbete för hyresgästens räkning ska gälla på samma sätt i fråga om sådan brottslighet som likställs med störningar i boendet som i övriga situationer.
- Förverkande av hyresrätten på grund av brott i lägenheten ska kunna ske i fler situationer. En hyresrätt ska vara förverkad om lägenheten används för att begå brott av allvarligt slag, begå brott vanemässigt eller annars i större omfattning.

- Hyrestvister som rör särskilt allvarliga brister i skötsamhet och användning av lägenheten för att begå brott ska handläggas särskilt skyndsamt. ^{Sid 808(1124)}

De lagförslag som lämnas bedöms förenliga med Europakonventionen och FN:s barnkonvention. Förslagen medger att en nyanserad bedömning kan göras i varje enskilt fall av hur olika intressen ska vägas mot varandra. Även övriga intressen som beaktas inom hyreslagstiftningen, t.ex. sociala hänsyn kopplade till den enskilda hyresgästen, kan beaktas på ett sätt som är i linje med hur regler om uppsägning i övrigt är utformade. Förslag lämnas även om att socialnämnden ska underrättas om hyresgästens bristande skötsamhet vilket möjliggör att socialnämnden kopplas in i ett tidigt skede.

Ordnande förhållanden vid inneboende

Bakgrund

Utredningen har undersökt frågor som uppstår när en hyresgäst i sin lägenhet upplåter ett stort antal s.k. madrassplatser och andra situationer där hyresgästen upplåter lägenheten till ett stort antal personer. Kartläggningen visar att det är förhållandevis vanligt att hyresgäster låter inneboende bo i lägenheten på ett sätt som inte är förenligt med en ordnad fastighetsförvaltning. Det som ofta benämns madrassboende förekommer fortfarande men enligt utredningens bedömning inte i samma utsträckning som tidigare.

Oklara boendeförhållanden medför inte sällan följdproblem såsom trångboddhet, ventilationsproblem och fuktskador men även störningar och otrygghet för grannar i fastigheten.

Det förekommer även felaktiga folkbokföringar i samband med missbruk av reglerna om uthyrning till inneboende. Ibland sker en underlåtenhet att folkbokföra sig i syfte att dölja en stor uthyrning av madrassplatser, ibland som upplägg för att dölja bidragsbrottslighet.

I många fall finns misstankar om att personer som parterna benämner som inneboende i själva verket är andrahandshyresgäster. Hyresvärdar grundar sällan en uppsägning på att en upplåtelse till en inneboende kan medföra men. Frågor om inneboendeförhållanden

är ofta svåra att utreda och det råder oklarhet om vad som avses med att upplåtelsen kan medföra men för hyresvärden. Sid 809 (1124)

Förslag

Rätten att inrymma utomstående kan vara av stort värde både för den enskilde hyresgästen och för hyresmarknaden i stort. Det ska därför fortfarande vara tillåtet att ha inneboende men risken för missbruk av reglerna behöver motverkas.

Utredningen lämnar följande förslag.

- Hyresgästen får inte inrymma utomstående personer i lägenheten på ett sätt som hyresvärden inte skäligen ska behöva godta. Det tydliggörs vad som ska beaktas vid bedömningen av vad hyresvärden ska behöva godta. Av vikt är t.ex. om fler personer inrymts än vad lägenheten är anpassad för.
- Hyresvärdens ska ha rätt till tillträde till lägenheten för att kunna utöva nödvändig tillsyn över hur lägenheten används. Ett meddelande om tillträde till lägenheten ska anses lämnat till hyresgästen när det avsänts i ett rekommenderat brev.

Övriga förslag

I uppdraget har även funnits utrymme att i mån av behov och tid överväga och föreslå andra hyresrättsliga författningsändringar. Utifrån de behov som utredningen fått till sig lämnas följande förslag.

- Ett förtydligande görs i hyresförhandlingslagen. En hyresgäst som har en förhandlingsklausul i sitt hyresavtal ska vara bunden av villkor som fastställs i förhandlingsöverenskommelser, även om den förhandlingsordning som gäller för lägenheten har ändrats eller ersatts.
- Det ska bli möjligt för en hyresnämnd att i fler fall delegera uppgiften att avgöra ärenden till en anställd som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. En sådan anställd ska även få besluta om avskrivning av ett ärende när ansökan har återkallats, besluta om avskrivning av ett s.k. lokaledlingsärende sedan avtalstiden har

löpt ut, och i ett ärende om förlängning av hyresavtal för en bostadslägenhet stadfästa en mellan parterna träffad förlikning. ^{Sid 810(1124)}

Härutöver föreslås att bestämmelsen om hur hyran betalas moderniseras. Vidare föreslås att kostnadsansvar ska kunna åläggas även par- tens ombud i hyresnämnder och arrendenämnder samt vid prövning av hyrestvister i hovrätten. Förslag lämnas även om att ytterligare beslut i hyresnämnden ska kunna överklagas särskilt till hovrätten.

Konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen medför bl.a. följande konsekven- ser.

- Majoriteten av hyresgästerna bedöms kunna påverkas positivt eftersom förslagen kan väntas kunna bidra till att den brottslighet som orsakar otrygghet i bostadsområden minskar. Förslagen vän- tas kunna få särskilt stor betydelse för barn som påverkas av sådan brottslighet.
- Förutsättningarna för fastighetsägares arbete med att öka trygg- het i bostadsområden bedöms kunna förbättras genom att de ges utökade möjligheter att säga upp hyresgäster som utsätter andra för störningar och bristande skötsamhet men även där rätten att inrymma utomstående missbrukas.
- Kostnaderna för genomförandet av förslagen bl.a. för allmänna domstolar och hyresnämnder väntas inte blir större än att de vägs upp av den besparing som förslaget om utökade delgeringsmög- ligheter bör kunna leda till.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2025.

1.1 Förslag till lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs i fråga om jordabalken

dels att 12 kap. 20, 25, 26, 41–43, 63, 72 och 73 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 12 kap. 25 a–25 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

20 §¹

Har avtal *ej* träffats *om* tiden för betalning av hyra som *skall* utgå i pengar, *skall* hyran betalas senast sista vardagen före varje kalendermånads början eller, om hyran beräknas för kortare tid än en månad, senast sista vardagen före början av den tid för vilken hyran beräknas. För bostadslägenhet får dock den hyra som *belöper på* en annan kalendermånad än den första betalas senast sista vardagen före månadens början, även om avtal träffats om tidigare förfallodag.

Hyran *skall* betalas i hyresvärdens hemvist eller under annan

Om avtal *inte* träffats om tiden för betalning av hyra som *ska* utgå i pengar, *ska* hyran betalas senast sista vardagen före varje kalendermånads början eller, om hyran beräknas för kortare tid än en månad, senast sista vardagen före början av den tid för vilken hyran beräknas. För bostadslägenhet får dock den hyra som *avser* en annan kalendermånad än den första betalas senast sista vardagen före månadens början, även om avtal träffats om tidigare förfallodag.

Hyran *ska* betalas i hyresvärdens hemvist eller under annan

¹ Senaste lydelse 1984:694.

adress som anvisas av *honom*. Betalning får alltid ske genom *postanvisning, postgiro eller bankgiro*. Skall hyran betalas på en ort *utom riket*, är hyresvärden skyldig att svara för de särskilda kostnader detta medför.

Om hyresgästen betalar hyran på *post- eller bankkontor*, anses beloppet ha kommit hyresvärden till handa omedelbart vid betalningen. Lämnar hyresgästen ett betalningsuppdrag på hyran till *bank-, post- eller girokontor* anses beloppet ha kommit hyresvärden till handa när betalningsuppdraget togs emot *av det förmedlande kontoret*.

adress som anvisas ^{Sid 812(1124)} av *denne*. Betalning får alltid ske genom *bank eller någon annan liknande betalningsförmedlare*. Om hyran ska betalas på en ort *utanför Sverige*, är hyresvärden skyldig att svara för de särskilda kostnader detta medför.

Om hyresgästen betalar hyran på bankkontor, anses beloppet ha kommit hyresvärden till handa omedelbart vid betalningen. Lämnar hyresgästen ett betalningsuppdrag på hyran till *bank eller någon annan liknande betalningsförmedlare* anses beloppet ha kommit hyresvärden till handa när betalningsuppdraget togs emot.

25 §²

När hyresgästen använder lägenheten skall han se till att de som bor i omgivningen inte utsätts för störningar som i sådan grad kan vara skadliga för hälsan eller annars försämra deras bostadsmiljö att de inte skäligen bör tålas (störningar i boendet). Hyresgästen skall vid sin användning av lägenheten också i övrigt iakttä allt som fordras för att bevara sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten. Hyresgästen skall hålla noggrann tillsyn över att detta också iakttas av dem för vilka han svarar enligt 24 § första stycket.

Hyresgästen ska se till att det som krävs för att bevara trygghet, sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten inte åsidosätts när han eller hon använder lägenheten (bristande skötsamhet).

² Senaste lydelse 1993:400.

Om det förekommer störningar i boendet, skall hyresvärden ge hyresgästen tillsägelse att se till att störningarna omedelbart upphör samt, om denne är en bostads- hyresgäst, underrätta socialnämnden i den kommun där lägenheten är belägen om störningarna.

Andra stycket gäller inte om hyresvärden säger upp hyresavtalet med anledning av att störningarna är särskilt allvarliga med hänsyn till deras art eller omfattning (särskilt allvarliga störningar i boendet).

Om hyresgästen vet eller har anledning att misstänka att ett föremål är behäftat med ohyra får detta inte tas in i lägenheten.

Hyresgästen ska vid sin användning av lägenheten också se till att de som bor i omgivningen inte utsätts för störningar som i sådan grad kan vara skadliga för hälsan eller annars försämra deras bostadsmiljö att de inte skäligen bör tålas (störningar i boendet).

Med störningar i boendet likställs att hyresgästen begår brott, om brottsligheten är ägnad att medföra en sådan försämring av närmiljön som inte skäligen bör tålas av dem som bor i omgivningen.

25 a §

Om det förekommer bristande skötsamhet eller störningar i boendet, ska hyresvärden uppmana hyresgästen att se till att beteendet omedelbart upphör och, om denne är en bostadshyresgäst, underrätta socialnämnden i den kommun där lägenheten är belägen.

Första stycket gäller inte om hyresvärden säger upp hyresavtalet med anledning av bristande skötsamhet eller störningar som är särskilt allvarliga med hänsyn till deras art eller omfattning (särskilt allvarlig bristande skötsamhet respektive särskilt allvarliga störningar i boendet) eller sådan brottslighet som likställs med störningar i boendet enligt 25 § tredje stycket.

25 b §

Sid 815(1124)

Hyresgästen ska hålla noggrann tillsyn över att de personer som han eller hon svarar för enligt 24 § första stycket inte gör sig skyldiga till bristande skötsamhet eller störningar i boendet enligt 25 §.

25 c §

Om hyresgästen vet eller har anledning att misstänka att det finns ohyra på ett föremål får det inte tas in i lägenheten.

26 §³

Hyresvärden har rätt att utan uppskov få tillträde till lägenheten för att utöva nödvändig tillsyn eller utföra förbättringsarbeten som inte kan *uppskjutas* utan skada. När lägenheten är ledig till uthyrning, är hyresgästen skyldig att låta den visas på lämplig tid.

Efter tillsägelse minst en månad i förväg får hyresvärden i lägenheten låta utföra mindre brådskande förbättringsarbeten som inte vållar väsentligt hinder eller men i nyttjanderätten. Sådana arbeten får dock inte *utan hyresgästens medgivande* utföras under den sista månad som hyresförhållandet består. Vill hyresvärden utföra annat arbete i lägenheten, får hyresgästen inom en vecka från det att han fick meddelande om detta säga upp av-

Hyresvärden har rätt att utan uppskov få tillträde till lägenheten för att utöva nödvändig tillsyn *av lägenheten eller hur den används*, eller utföra förbättringsarbeten som inte kan *skjutas upp* utan skada. När lägenheten är ledig till uthyrning, är hyresgästen skyldig att låta den visas på lämplig tid.

Efter tillsägelse minst en månad i förväg får hyresvärden i lägenheten låta utföra mindre brådskande förbättringsarbeten som inte vållar väsentligt hinder eller men i nyttjanderätten. Sådana arbeten får dock inte *utföras utan hyresgästens medgivande* under den sista månad som hyresförhållandet består. Vill hyresvärden utföra annat arbete i lägenheten, får hyresgästen inom en vecka från det att han *eller hon* fick meddelande om detta säga

³ Senaste lydelse 1991:850.

talet till upphörande. Sådant arbete får inte *utan hyresgästens medgivande* påbörjas förrän *avtalet sålunda kunnat bringas att upphöra*. Bestämmelserna i detta stycke gäller inte arbete som hyresvärden har utfäst sig att utföra åt hyresgästen eller som *han* genom ett åtgärdsföreläggande har ålagts att utföra.

I fall som anges i första eller andra stycket *skall* hyresvärden *tillse* att hyresgästen *ej förorsakas* större olägenhet än nödvändigt. Skada som *förorsakas* hyresgästen genom arbete som avses i andra stycket *skall ersättas av hyresvärden*, även om skadan *icke* beror på *hans* försummelse.

Hyresgästen är skyldig att tåla inskränkningar i nyttjanderätten, som föranleds av nödvändiga åtgärder för att utrota ohyra i fastigheten, även om *den av honom hyrda lägenheten* inte besväräs av ohyra. Därvid gäller 17 § andra stycket.

Underlåter hyresgästen att *bereda* hyresvärden tillträde till lägenheten när denne har rätt till det, får *kronofogdemyndigheten* meddela särskild handräckning. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

upp avtalet till upphörande. Sådant arbete får inte påbörjas *före den tidpunkt som hyresgästen kunnat säga upp avtalet till, om inte hyresgästen medger det*. Bestämmelserna i detta stycke gäller inte arbete som hyresvärden har utfäst sig att utföra åt hyresgästen eller som *hyresvärden* genom ett åtgärdsföreläggande har ålagts att utföra.

I fall som anges i första eller andra stycket *ska* hyresvärden *se till* att hyresgästen *inte drabbas av* större olägenhet än nödvändigt. *Hyresvärden ska ersätta hyresgästen för skada som orsakas* genom arbete som avses i andra stycket, även om skadan *inte* beror på *dennes* försummelse.

Hyresgästen är skyldig att tåla inskränkningar i nyttjanderätten, som föranleds av nödvändiga åtgärder för att utrota ohyra i fastigheten, även om hyresgästens lägenhet inte besväräs av ohyra. Då gäller 17 § andra stycket.

Om hyresgästen *inte ger* hyresvärden tillträde till lägenheten när denne har rätt till det, får *Kronofogdemyndigheten* meddela särskild handräckning. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

41 §⁴

Sid 817(1124)

Hyresgästen får inte inrymma utomstående personer i lägenheten, *om det kan medföra men för hyresvärden.*

Hyresgästen får inte inrymma utomstående personer i lägenheten *på ett sätt som hyresvärden inte skäligen ska behöva godta.*

Vid bedömningen enligt första stycket ska det särskilt beaktas hur många personer som inryms i lägenheten och om lägenhetens storlek och utformning i övrigt är anpassad för antalet boende, boendeförhållandena, hur lång tid personer är inrymda i lägenheten eller om det finns risk för att förvaltningen av fastigheten försvåras eller fördyras i beaktansvärd utsträckning eller för att andra boende utsätts för störningar.

42 §⁵

Hyresrätten är förverkad och hyresvärden berättigad att säga upp avtalet att upphöra i förtid,

1. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, dröjer med att betala hyran mer än en vecka efter förfallodagen och något annat inte följer av 55 e § femte–sjunde styckena,

2. om hyresgästen, när det gäller en lokal, dröjer med att betala hyran mer än två vardagar efter förfallodagen,

3. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, utan behövligt samtycke eller tillstånd överlåter hyresrätten, annars sätter någon annan i sitt ställe eller upplåter lägenheten i andra hand och inte kan visa någon giltig ursäkt,

4. om hyresgästen, när det gäller en lokal, utan behövligt samtycke eller tillstånd överlåter hyresrätten, annars sätter någon annan i sitt ställe eller upplåter lägenheten i andra hand och inte efter tillsägelse utan dröjsmål antingen gör rättelse eller ansöker om tillstånd och får ansökan beviljad,

⁴ Senaste lydelse 1984:694.

⁵ Senaste lydelse 2019:533.

5. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, lämnar eller tar emot en särskild ersättning för överlåtelse av hyresrätten till lägenheten, eller begär särskild ersättning för överlåtelse av hyresrätten eller för upplåtelse av lägenheten eller en del av den,

6. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, vid upplåtelse av lägenheten eller en del av den tar emot en hyra som inte är skälig enligt 55 § fjärde stycket och inte kan visa någon giltig ursäkt,

7. om lägenheten används i strid med 23 eller 41 § och hyresgästen inte efter tillsägelse gör rättelse utan dröjsmål,

8. om hyresgästen eller någon annan, till vilken hyresrätten överlåtits eller lägenheten upplåtits, genom vårdslöshet är vållande till att ohyra förekommer i lägenheten eller genom att inte underätta hyresvärden om detta bidrar till att ohyran sprids i fastigheten,

9. om lägenheten vanvårdas på något annat sätt eller hyresgästen eller någon annan, till vilken hyresrätten överlåtits eller lägenheten upplåtits, *åsidosätter något av det som ska iakttas enligt 25 § vid användning av lägenheten eller inte håller den tillsyn som krävs enligt nämnda paragraf och rättelse inte görs utan dröjsmål efter tillsägelse,*

9. om lägenheten vanvårdas på något annat sätt eller hyresgästen eller någon annan, till vilken hyresrätten överlåtits eller lägenheten upplåtits, *gör sig skyldig till bristande skötsamhet eller störningar i boendet eller inte håller den tillsyn som krävs enligt 25 b § och rättelse inte görs utan dröjsmål efter tillsägelse,*

10. om tillträde till lägenheten vägras i strid med 26 § och hyresgästen inte kan visa någon giltig ursäkt,

11. om hyresgästen åsidosätter en avtalsenlig skyldighet som går utöver hyresgästens skyldigheter enligt detta kapitel och det måste anses vara av synnerlig vikt för hyresvärden att skyldigheten fullgörs, eller

12. om lägenheten *helt eller till väsentlig del* används för *sådan näringsverksamhet eller liknande verksamhet som är brottslig eller där brottsligt förfarande ingår till en inte oväsentlig del* eller används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning.

12. om lägenheten används för att *begå allvarlig brottslighet eller för att begå brott vanemässigt eller i större omfattning.*

I fall då hyran ska betalas i förskott för längre tid än en månad gäller första stycket 2 endast om hyresgästen dröjer med att betala den på kalendermånaden belöpande hyran mer än två vardagar efter månadens början eller, i fråga om hyran för första kalendermånaden under hyresförhållandet, efter förfallodagen.

Ett hyresavtal som gäller bostadslägenhet får inte sägas upp enligt första stycket 9 på grund av störningar i boendet förrän socialnämnden underrättats enligt 25 § *andra stycket*.

Om det är fråga om särskilt allvarliga störningar i boendet gäller första stycket 9 även om någon tillsägelse om rättelse inte har gjorts. *Vid sådana störningar får ett hyresavtal som gäller bostadslägenhet sägas upp utan föregående underrättelse till socialnämnden. En kopia av uppsägningen ska dock skickas till socialnämnden. Det som nu har föreskrivits om särskilt allvarliga störningar gäller inte om det är någon till vilken lägenheten har upplåtits i andra hand med hyresvärdens samtycke eller hyresnämndens tillstånd som åsidosätter något av det som ska iakttas enligt 25 § vid användning av lägenheten eller inte håller den tillsyn som krävs enligt nämnda paragraf.*

Ett hyresavtal som gäller bostadslägenhet får inte sägas upp enligt första stycket 9 på grund av *bristande skötsamhet eller* störningar i boendet förrän socialnämnden underrättats enligt 25 a §.

Om det är fråga om *särskilt allvarlig bristande skötsamhet*, särskilt allvarliga störningar i boendet *eller sådana brott som likställs med störningar i boendet enligt 25 § tredje stycket* gäller första stycket 9 även om någon tillsägelse om rättelse inte har gjorts. *Hyresavtalet för en bostadslägenhet får då sägas upp utan föregående underrättelse till socialnämnden men en kopia av uppsägningen ska skickas till socialnämnden. En tillsägelse om rättelse och underrättelse till socialnämnden ska alltid lämnas om det är någon till vilken lägenheten har upplåtits i andra hand med hyresvärdens samtycke eller hyresnämndens tillstånd som gör sig skyldig till sådant åsidosättande eller inte håller den tillsyn som krävs enligt 25 b §.*

Hyresrätten är inte förverkad om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om det som ligger hyresgästen till last har sin grund i att en när-

stående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i hyresgästens hushåll för brott.

Om avtalet sägs upp på grund av förverkande har hyresvärden rätt till skadestånd.

43 §⁶

Om hyresrätten är förverkad på grund av ett förhållande som avses i 42 § första stycket 1, 2, 4, 7, 9 eller 10 men en rättelse görs innan hyresvärden har sagt upp avtalet, kan hyresgästen inte skiljas från lägenheten på den grunden. Detta gäller dock inte om hyresrätten är förverkad på grund av särskilt allvarliga störningar i boendet. Hyresgästen får inte heller skiljas från lägenheten om hyresvärden inte har sagt upp avtalet inom två månader från det att hyresvärden fick vetskap om ett förhållande som avses i 42 § första stycket 8 eller 11 eller hyresvärden inte inom två månader från det att hyresvärden fick vetskap om ett förhållande som avses i 42 § första stycket 4 sagt till hyresgästen att göra rättelse.

Om hyresrätten är förverkad på grund av ett förhållande som avses i 42 § första stycket 1, 2, 4, 7, 9 eller 10 men en rättelse görs innan hyresvärden har sagt upp avtalet, kan hyresgästen inte skiljas från lägenheten på den grunden. Detta gäller dock inte om hyresrätten är förverkad på grund av *särskilt allvarlig bristande skötsamhet*, särskilt allvarliga störningar i boendet *eller störningar i boendet enligt 25 § tredje stycket*. Hyresgästen får inte heller skiljas från lägenheten om hyresvärden inte har sagt upp avtalet inom två månader från det att hyresvärden fick vetskap om ett förhållande som avses i 42 § första stycket 8 eller 11 eller hyresvärden inte inom två månader från det att hyresvärden fick vetskap om ett förhållande som avses i 42 § första stycket 4 sagt till hyresgästen att göra rättelse.

Om hyresrätten är förverkad på grund av ett förhållande som avses i 42 § första stycket 3 eller 6 kan hyresgästen skiljas från lägenheten endast om hyresvärden har sagt upp avtalet inom sex månader från det att hyresvärden fick vetskap om förhållandet, dock senast sex månader efter att det förverkandegrundande förhållandet upphörde. Om hyresrätten är förverkad på grund av ett förhållande som avses i 42 § första

⁶ Senaste lydelse 2019:523.

stycket 5 kan hyresgästen skiljas från lägenheten endast om hyresvärden har sagt upp avtalet inom sex månader från det att hyresvärden fick vetskap om förhållandet, dock senast fem år efter att den särskilda ersättningen lämnades, togs emot eller begärdes.

En hyresgäst kan skiljas från lägenheten på grund av ett förhållande som avses i 42 § första stycket 12 endast om hyresvärden har sagt upp avtalet inom två månader från det att hyresvärden fick vetskap om förhållandet. Om den brottsliga verksamheten har angetts till åtal eller om en förundersökning har inletts inom samma tid har hyresvärden dock kvar sin rätt att säga upp avtalet till dess att två månader har gått från det att domen i brottmålet fick laga kraft eller det rättsliga förfarandet avslutades på något annat sätt.

En hyresgäst kan skiljas från lägenheten på grund av ett förhållande som avses i 42 § första stycket 12 endast om hyresvärden har sagt upp avtalet inom sex månader från det att hyresvärden fick vetskap om förhållandet. Om brottsligheten har angetts till åtal eller om en förundersökning har inletts inom samma tid har hyresvärden dock kvar sin rätt att säga upp avtalet till dess att sex månader har gått från det att domen i brottmålet fick laga kraft eller det rättsliga förfarandet avslutades på något annat sätt.

63 §⁷

Ett meddelande som avses i 10 §, 11 §, 14 §, 18 e §, 24 §, 25 § andra stycket, 33 §, 42 § första stycket 4, 7 eller 9, 44 §, 46 § andra stycket, 46 a § andra stycket, 54 § eller 54 a § ska anses lämnat när det har avsänts i ett rekommenderat brev till mottagarens vanliga adress. I fall som avses i 24 § är det dock tillräckligt att meddelandet är avsänt på något annat ändamålsenligt sätt.

Om hyresgästen eller hyresvärden har lämnat uppgift om en adress dit meddelanden ska sändas, anses den som hans eller hennes vanliga adress. Hyresgästen får dock alltid sända meddelanden till

Ett meddelande som avses i 10 §, 11 §, 14 §, 18 e §, 24 §, 25 § andra stycket, 26 §, 33 §, 42 § första stycket 4, 7 eller 9, 44 §, 46 § andra stycket, 46 a § andra stycket, 54 § eller 54 a § ska anses lämnat när det har avsänts i ett rekommenderat brev till mottagarens vanliga adress. I fall som avses i 24 § är det dock tillräckligt att meddelandet är avsänt på något annat ändamålsenligt sätt.

⁷ Senaste lydelse 2021:1097.

den som är behörig att ta emot hyra på hyresvärdens ^{Sid 822(1124)} vägnar. Om hyresgästen inte har lämnat någon särskild adressuppgift, får hyresvärden sända meddelanden till den uthyrda lägenhetens adress.

72 §⁸

Hyrestvister som rör störningar i boendet *skall* handläggas särskilt skyndsamt.

Hyrestvister som rör störningar i boendet, *särskilt allvarlig bristande skötsamhet och användning av lägenheten för att begå brott ska* handläggas särskilt skyndsamt.

73 §⁹

I hyrestvister som avses i 49, 54 eller 55 f § och i mål om åtgärdsföreläggande enligt 11 § första stycket 5 eller 16 § andra stycket, om upprustningsföreläggande enligt 18 a–18 c §§, om tillstånd till förbättrings- och ändringsåtgärder enligt 18 d–18 f §§, om förbud mot sådana åtgärder enligt 18 h §, om föreläggande om nytt hyresavtal enligt 46 b § eller om utdömande av vite enligt 62 § ska vardera parten svara för sin rättegångskostnad i hovrätten, om inte något annat följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken.

I hyrestvister som avses i 49, 54 eller 55 f § och i mål om åtgärdsföreläggande enligt 11 § första stycket 5 eller 16 § andra stycket, om upprustningsföreläggande enligt 18 a–18 c §§, om tillstånd till förbättrings- och ändringsåtgärder enligt 18 d–18 f §§, om förbud mot sådana åtgärder enligt 18 h §, om föreläggande om nytt hyresavtal enligt 46 b § eller om utdömande av vite enligt 62 § ska vardera parten svara för sin rättegångskostnad i hovrätten, om inte något annat följer av 18 kap. 6 *eller* 7 § rättegångsbalken.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
2. De nya bestämmelserna tillämpas även i fråga om hyresavtal som har ingåtts före ikraftträdandet, om inte något annat anges nedan.
3. Bestämmelserna i 12 kap. 25–25 c §§, 42 och 43 §§ tillämpas i sin äldre lydelse om handlingen begåtts före ikraftträdandet.

⁸ Senaste lydelse 1993:400.

⁹ Senaste lydelse 2021:1097.

4. Bestämmelserna i 12 kap. 41 § tillämpas i sin äldre lydelse i den utsträckning som en person varit inrymd i lägenheten före ikraftträdandet. ^{Sid 623(1124)}

Sid 824(1124)

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

dels att 5, 5 a, 13 b, 19 c och 23 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf 5 b § med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Hyresnämnden ska bestå av en lagfaren ordförande och två andra ledamöter, om inte något annat följer av tredje stycket eller av 5 a §. Av de senare ledamöterna ska den ena vara väl förtrogen med förvaltning av hyresfastigheter. Den andra ska vara väl förtrogen med bostadshyresgästers förhållanden eller, när ärendet rör en annan lägenhet än en bostadslägenhet, med näringsidkande hyresgästers förhållanden. I ärenden enligt 2 kap. 10 §, 4 kap. 6 §, 9 kap. 16 § första stycket 1, 1 a och 2 eller 11 kap. 2 § bostadsrättslagen (1991:614) ska det som sägs om hyresfastigheter och hyresgästers förhållanden i stället avse bostadsrättsfastigheter och bostadsrättshavares förhållanden.

Hyresnämnden får anlita en expert att biträda nämnden, om det behövs med hänsyn till ärendets beskaffenhet eller om det finns något annat särskilt skäl för det.

Bestämmelserna i 2 § andra–fjärde styckena tillämpas också i fråga om hyresnämnden.

Utöver vad som följer av 2 § tredje stycket får en anställd i hyresnämnden som har tillräcklig kunskap och erfarenhet även pröva en fråga om godkännande av en överenskommelse som avses i 12 kap. 45 a och 56 §§ jordabalken, om prövningen kan utföras av ordföranden ensam enligt 2 § andra stycket 5 och prövningen inte är av sådant slag att

¹ Senaste lydelse 2019:246.

*den bör förbehållas ordföranden.
Regeringen kan med stöd av 8 kap.
7 § regeringsformen meddela när-
mare föreskrifter om detta.*

Sid 825(1124)

Regeringen kan förordna att det i en hyresnämnd ska finnas flera avdelningar.

Bestämmelserna om hyresnämnden gäller i tillämpliga delar även en avdelning.

5 a §²

Bestämmelserna i 5 § första stycket tillämpas inte i ett ärende som gäller

1. fråga om en förhandlingsklausul *skall* föras in eller slopas i ett hyresavtal enligt 2 § hyresförhandlingslagen (1978:304),

2. ersättning enligt 20 § hyresförhandlingslagen till en hyresgästorganisation för dess förhandlingsarbete,

3. prövning av hyresvillkor med tillämpning av 21 § hyresförhandlingslagen,

4. tvist om förhandlingsordning enligt 9 eller 13 § hyresförhandlingslagen, eller

5. skadestånd enligt 26 eller 27 § hyresförhandlingslagen.

Bestämmelserna i 5 § första stycket *skall* inte heller tillämpas i andra ärenden, om de intressledamöter som *skall* delta enligt dessa bestämmelser har anknytning till organisationer som kan antas ha ett gemensamt intresse som står i strid med den ena partens intresse i tvisten.

I ärenden som avses i första och andra styckena *skall* hyresnämnden bestå av två lagfarna ledamöter.

Bestämmelserna i 5 § första stycket tillämpas inte i ett ärende som gäller

1. fråga om en förhandlingsklausul *ska* föras in eller slopas i ett hyresavtal enligt 2 a § hyresförhandlingslagen (1978:304),

Bestämmelserna i 5 § första stycket *ska* inte heller tillämpas i andra ärenden, om de intressledamöter som *ska* delta enligt dessa bestämmelser har anknytning till organisationer som kan antas ha ett gemensamt intresse som står i strid med den ena partens intresse i tvisten.

I ärenden som avses i första och andra styckena *ska* hyresnämnden bestå av två lagfarna ledamöter.

² Senaste lydelse 2005:1061.

5 b §

Sid 826(1124)

Utöver vad som följer av 2 § tredje stycket får en anställd i hyresnämnden som har tillräcklig kunskap och erfarenhet även

1. besluta om avskrivning av ett ärende när ansökan har återkallats,

2. besluta om avskrivning av ett ärende om medling enligt 12 kap. 58 § eller 58 a § jordabalken, sedan avtalstiden har löpt ut,

3. i ett ärende om förlängning av hyresavtal för en bostadslägenhet, stadfästa en mellan parterna träffad förlikning, och

4. pröva en fråga om godkännande av en överenskommelse som avses i 12 kap. 45 a och 56 §§ jordabalken.

Första stycket gäller endast om prövningen kan utföras av ordföranden ensam enligt 2 § andra stycket 5 och prövningen inte är av sådant slag att den bör förbehållas ordföranden.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

13 b §³

Om hyresvärden i ett ärende gör gällande att rätt till förlängning av hyresavtalet enligt 12 kap. 46 § första stycket 2 jordabalken saknas på grund av störningar i boendet eller dröjsmål med betalning av hyran, ska hyresnämnden

Om hyresvärden i ett ärende gör gällande att rätt till förlängning av hyresavtalet enligt 12 kap. 46 § första stycket 2 jordabalken saknas på grund av dröjsmål med betalning av hyran, bristande skötsamhet eller störningar i boendet,

³ Senaste lydelse 2014:356.

lämna en underrättelse om detta ska hyresnämnden lämna en^{Sid 827(1124)}
till socialnämnden i den kommun underrättelse om detta till social-
där lägenheten är belägen. nämnden i den kommun där
lägenheten är belägen.

Underrättelsen till socialnämnden ska lämnas så snart som möjligt. Om det framgår att socialnämnden redan är informerad, behöver någon underrättelse inte lämnas.

19 c §⁴

Vardera parten ska svara för sina kostnader i nämnden.

Om en part har handlat *på ett sådant sätt* som anges i 18 kap. 6 § rättegångsbalken får nämnden bestämma att den parten ska ersätta de kostnader som han eller hon har orsakat motparten.

Om en part har handlat *med sådan vårdslöshet eller försummelse* som anges i 18 kap. 6 § rättegångsbalken får nämnden bestämma att den parten ska ersätta de kostnader som han eller hon har orsakat motparten. *Har partens ställföreträdare, ombud eller biträde handlat på ett sådant sätt får nämnden bestämma att han eller hon tillsammans med parten ska ersätta sådana kostnader.*

I fråga om hur kostnader ska fördelas i ett ärende som nämnden ska avgöra genom skiljedom gäller i stället 15 § andra stycket.

23 §⁵

Det finns bestämmelser om överklagande av hyresnämndens beslut i

- 12 kap. 70 § jordabalken,
- 6 § lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad,
- 31 § hyresförhandlingslagen (1978:304),
- 6 kap. 4 § lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt,
- 11 kap. 3 § bostadsrättslagen (1991:614),
- 34 § bostadsförvaltningslagen (1977:792), och
- 15 § lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt.

⁴ Senaste lydelse 2019:246.

⁵ Senaste lydelse 2012:980.

Hyresnämndens yttrande enligt 12 a § första stycket får inte överklagas. Sid 628(124)

Hyresnämndens beslut får överklagas hos Svea hovrätt, om nämnden

1. avvisat en ansökan som avses i 8, 11, 14, 15, 15 a, 16 eller 16 e §, eller avvisat ett överklagande,

2. avskrivit ett ärende enligt 8, 9, 10, 15 a, 16 eller 16 e §, dock inte när ärendet kan återupptas,

3. ogillat en invändning om jäv mot ledamot av nämnden eller en invändning om att det finns ett hinder för ärendets prövning,

4. avvisat ett ombud eller ett biträde,

5. beslutat om ersättning för någons medverkan i ärendet,

6. utdömt vite eller någon annan påföljd för underlåtenhet att följa föreläggande eller straff för förseelse i förfarandet,

7. beslutat i annat fall än som avses i 5 i fråga om gäller rätts-
hjälp enligt rättshjälpslagen
(1996:1619), *eller*

7. beslutat i annat fall än som avses i 5 i fråga om gäller rätts-
hjälp enligt rättshjälpslagen
(1996:1619),

8. *stadfäst en förlikning.*

8. *beslutat i fråga om kostnader
enligt 19 c § andra stycket,*

9. *stadfäst en förlikning, eller*

10. *beslutat om rättelse eller
komplettering av ett beslut som får
överklagas till domstolen.*

Ett överklagande som avses i tredje stycket ska ges in till hyresnämnden inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.

I fråga om handläggningen hos hyresnämnden av ett överklagande som avses i första eller tredje stycket tillämpas 52 kap. 2 och 4 §§ rättegångsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.3 Förslag till lag om hyresförhandlingslag (1978:304)

Härigenom föreskrivs i fråga om hyresförhandlingslagen (1978:304)
dels att 2 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf 2 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Med en förhandlingsklausul avses i denna lag en bestämmelse i ett hyresavtal genom vilken en hyresgäst, sedan en förhandlingsordning kommit till stånd enligt denna lag, godkänner att det gentemot honom eller henne får tillämpas en bestämmelse om hyra eller något annat hyresvillkor som det har ingåtts en överenskommelse om med stöd av förhandlingsordningen eller den förhandlingsordning som ersatt denna (förhandlingsöverenskommelse).

En tvist om att införa eller slopa en förhandlingsklausul i ett hyresavtal kan prövas av hyresnämnd enligt 12 kap. 51 § första stycket andra meningen eller 54 § jordabalken. Om hyresgästen har angett sin uppfattning, ska hyresnämnden avgöra tvisten i enlighet med denna, om inte synnerliga skäl talar emot det. Om hyresgästen inte har angett sin uppfattning, ska hyresnämnden avgöra tvisten

Med förhandlingsöverenskommelse avses en överenskommelse om hyra eller något annat hyresvillkor som har ingåtts med stöd av förhandlingsordning enligt denna lag.

Med förhandlingsklausul avses ett villkor i ett hyresavtal om att hyra för lägenheten eller något annat hyresvillkor som bestäms i en förhandlingsöverenskommelse får tillämpas mot hyresgästen.

¹ Senaste lydelse 2022:1658.

i enlighet med hyresvärdens uppfattning.

Sid 830(1124)

Om det finns särskilda skäl, får hyresnämnden besluta att införandet eller slopandet av en förhandlingsklausul ska gälla först från och med en viss dag.

Om förhandlingsordningen ändras eller ersätts, gäller förhandlingsklausulen även i fråga om förhandlingsöverenskommelser som ingås därefter.

2 a §

En tvist om att införa eller slopa en förhandlingsklausul i ett hyresavtal kan prövas av hyresnämnd enligt 12 kap. 51 § första stycket andra meningen eller 54 § jordabalken. Om hyresgästen har angett sin uppfattning, ska hyresnämnden avgöra tvisten i enlighet med denna, om inte synnerliga skäl talar emot det. Om hyresgästen inte har angett sin uppfattning, ska hyresnämnden avgöra tvisten i enlighet med hyresvärdens uppfattning.

Om det finns särskilda skäl, får hyresnämnden besluta att införandet eller slopandet av en förhandlingsklausul ska gälla först från och med en viss dag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. Den nya 2 § tillämpas även i fråga om hyresavtal som ingåtts före ikraftträdandet.

1.4 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619)

Härigenom föreskrivs att 16 § rättshjälpslagen (1996:1619) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §¹

När rättshjälp har beviljats, betalar staten kostnaderna för bevisning vid allmän domstol *och* Arbetsdomstolen. Om inte något annat följer av lag eller föreskrifter som lämnats med stöd av lag lämnas ersättning för bevisning med skäligt belopp.

När rättshjälp har beviljats, betalar staten kostnaderna för bevisning vid allmän domstol, Arbetsdomstolen, *arrendenämnd och hyresnämnd*. Om inte något annat följer av lag eller föreskrifter som lämnats med stöd av lag lämnas ersättning för bevisning med skäligt belopp.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

¹ Senaste lydelse 2016:214.

Sid 832(1124)

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordning (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 15 § förordningen (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §¹

Chefen för hyresnämnden får förordna den som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en hyresnämnd, en allmän domstol eller en allmän förvaltningsdomstol att på eget ansvar

1. svara för skriftväxling och begära in kompletteringar som följer av föreskrifter i lagar eller andra författningar,

2. underteckna och expediera kallelser, förelägganden, förordnanden och andra meddelanden,

3. underteckna och expediera skrivelser, underrättelser, kungörelser och uppgifter som hyresnämnden ska utfärda eller avge i samband med beslut,

4. fullgöra hyresnämndens uppgifter i samband med delgivningar,

5. förordna tolk,

6. besluta om ersättning enligt förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m. samt om ersättning till tolkar, och

7. pröva om ett överklagande av hyresnämndens beslut har kommit in i rätt tid och, om så är fallet, vidta de åtgärder som detta medför.

Chefen för hyresnämnden får också förordna den som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid nämnden att på eget ansvar *pröva en fråga om godkännande av en överenskommelse som avses i 12 kap. 45 a och 56 §§ jordabalken. Ett förordnande får bara avse enkla ärenden*

Chefen för hyresnämnden får också förordna den som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid nämnden att på eget ansvar,

1. besluta om avskrivning av ett ärende när ansökan har återkallats,

2. besluta om avskrivning av ett ärende om medling enligt 12 kap.

¹ Senaste lydelse 2019:270.

och medför inte behörighet att avvisa eller avslå en ansökan.

58 § eller 58 a § jordabalken, sedan ^{Sid 833(1124)}avtalstiden har löpt ut,

3. i ett ärende om förlängning av hyresavtal för en bostadslägenhet, stadfästa en mellan parterna träffad förlikning, och

4. pröva en fråga om godkännande av en överenskommelse som avses i 12 kap. 45 a och 56 §§ jordabalken.

Ett förordnande får bara avse enkla ärenden och medför inte behörighet att avvisa eller avslå en ansökan.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

Sid 834(1124)

2 Uppdraget och dess genomförande

Sid 835(1124)

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 att tillkalla en särskild utredare för att se över den hyresrättsliga regleringen kring uppsägning av hyresavtal i fall där hyresgästen, eller någon som denne ansvarar för, har begått brott i lägenheten eller i närområdet, och i fall där lägenheten används för brottslig verksamhet. Utredaren fick även uppdrag att se över reglerna om upplåtelse till inneboende. Utredningens direktiv finns bifogat i bilaga 1.

I uppdraget ingår att

- undersöka och redogöra för problembilden avseende brottslighet som begås i hyreslägenheter eller i närområdet till en lägenhet och lägenheter som används för kriminell verksamhet eller av kriminella organisationer,
- analysera och ta ställning till om befintliga möjligheter att säga upp ett hyresavtal i fall där hyresgästen, eller någon som denne ansvarar för, har begått brott i lägenheten eller i närområdet ska utvidgas, varvid särskild hänsyn ska tas till de övriga boendes intresse av en trygg och säker boende- och närmiljö,
- bedöma om möjligheten att säga upp ett hyresavtal på grund av att hyresgästen har begått brott mot en närstående i den gemensamma bostaden bör utvidgas,
- ta ställning till om reglerna om förverkande på grund av att en bostadslägenhet eller en lokal används för brottslig verksamhet eller av kriminella organisationer behöver skärpas,

- bedöma om det straffrättsliga ansvar som hyresvärderna i vissa fall kan åläggas för hyresgästens brottsliga verksamhet motiverar ökade möjligheter för hyresvärderna att i sådana situationer säga upp hyreskontraktet,
- bedöma i vilka situationer hyresvärderna bör ha rätt att säga upp hyresavtalet utan att först uppmana hyresgästen att vidta rättelse när hyresrätten är förverkad på grund av brottslighet,
- analysera om förslagen gällande uppsägning av hyresgäster som begått brott motiverar ändringar i andra hyresrättsliga regler, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

I uppdraget ingår även

- undersöka och redogöra för den problematik som finns med att en hyresgäst i sin lägenhet upplåter ett stort antal s.k. madrassplatser och liknande situationer där hyresgästen upplåter lägenheten till ett stort antal personer,
- analysera och ta ställning till om det finns behov av ändringar i reglerna om upplåtelser till inneboende eller andra åtgärder i syfte att mer effektivt motverka att reglerna missbrukas,
- bedöma om rätten att ha inneboende ska begränsas i något eller några avseenden,
- analysera och ta ställning till om det finns behov av att utvidga hyresvärdens möjligheter att kontrollera om en lägenhet används för upplåtelser av madrassplatser eller liknande upplåtelser till ett stort antal personer, för otillåtna andrahandsupplåtelser eller för brottslig verksamhet, t.ex. genom att utöka hyresvärdens rätt att få tillträde till lägenheten, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

I tilläggsdirektiv som beslutades av regeringen den 2 mars 2023 ändrades utredningens uppdrag. Tilläggsdirektivet finns bifogat i bilaga 2. Uppdraget ändrades på så sätt att

- utredarens bedömning av hur hyresgästens tillsynsansvar ska utformas när brott har begåtts av ett barn i familjen ska göras utifrån samma utgångspunkter som bedömningen av tillsynsansva-

rets utformning när brott har begåtts av andra personer som hyresgästen ansvarar för. ^{Sid 837(1124)}

Till utredningen har härutöver överlämnats en gemensam skrivelse med en begäran om en ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304) från Sveriges Allmännytt, Fastighetsägarna Sverige och Hyresgästföreningen.

Utredningen har även mottagit förslag på hyresrättsliga ändringar från Hyres- och arrendenämndernas och Svea hovrätts samarbetsorgan (HASSO).

2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet påbörjades i augusti 2022 och har bedrivits på sedvanligt sätt med sammanträden med utredningens sakkunnige och experter. Utredningen har haft åtta sådana sammanträden.

Utredningen har tagit del av rapporter och andra publikationer som behandlar brottslighet i bostadsområden, trygghetsfrågor och boendeformer. Brottsförebyggande rådet (Brå) har bistått utredningen med att utifrån Brås nationella trygghetsundersökning sammanställa statistik över undersökningens resultat i utsatta områden och socioekonomiskt utsatta områden fördelat på upplåtelseform. Utredningen har även uppdragit åt SCB att ta fram statistik över antalet bostäder fördelat på upplåtelseform i hela Sverige och uppdelat på utsatta områden. Statistiken har även avsett befolkningens boende fördelat på upplåtelseform i samma områden. Statistik över ärenden om avhysningar har inhämtats från Kronofogdemyndigheten.

Utredningen har haft möte med fyra privatägda och elva allmännyttiga bostadsföretag såväl mindre som större bolag. Härutöver har utredningen träffat Störningsjouren Göteborg som hanterar bl.a. uppsägningar för de allmännyttiga bostadsföretagen i Göteborgs stad. Utredningen har även intervjuat representanter för lokala hyresgästföreningar i Stockholms- och Malmöområdet.

Utredningen har även haft möten med Polismyndigheten. Representanter för åtta olika lokalpolisområden har intervjuats. Flera av dessa poliser arbetar aktivt med frågor som rör problematik i bostadsområden och i många fall i utsatta områden. Möte har även håll-

lits med Nationella operativa avdelningen (NOA) inom ^{Sid 838(1124)}Polismyndigheten.

Utredningen har haft möte med Fastighetsägarna Sverige, Sveriges allmännytt, Hyresgästföreningen, Sveriges kommuner och regioner, Svensk försäkring, Svensk handel, Visita, Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet i Göteborg, stiftelsen Tryggare Sverige, Sveriges stadsmissioner, Rädda barnen, Fryshuset, Skyddsvärnet, SOS barnbyar och Unizon. Utredningen har även träffat Länsstyrelsen i Stockholm samt anställda inom socialförvaltningen i Göteborg och Malmö kommun.

Samråd har skett med utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden (Fi 2022:21), utredningen Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor (Ju 2022:G) och Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03).

Utredaren och sekreteraren har även närvarat vid ett symposium på temat Bostad och lokal som medel i brottslig verksamhet som anordnades av Institutet för fastighetsrättslig forskning, Uppsala universitet.

I utredningens uppdrag ingår att dels se över olika frågor som avser uppsägning av hyresgäster, dels ta ställning till om det behövs åtgärder för att mer effektivt motverka missbruk av reglerna om upplåtelse till inneboende. Nedan redogörs för 12 kapitlet jordabalken, i det följande benämnd hyreslagen, i de delar som är av betydelse för dessa frågor. Inledningsvis berörs hyresgästens skyldigheter och uppsägning av hyresgäster och därefter rätten att rymma utomstående i lägenheten (inneboende). Framställningen är inte avsedd att vara heltäckande, utan ska återge huvuddragen.

Utredningen föreslår även ändringar i bland annat hyresförhandlingslagen (1978:304) och lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder. En redogörelse för de bestämmelser som har betydelse för dessa frågor finns i anslutning till övervägandena till förslagen, se kapitel 7.

3.1 Hyresrättens kännetecken

Hyreslagen skiljer på upplåtelse av bostadslägenhet och lokal. Med bostadslägenhet avses lägenhet som upplåtits för att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad. Lokal är en lägenhet som inte är bostadslägenhet (1 § tredje stycket hyreslagen).

Hyreslagen är som utgångspunkt tvingande till hyresgästens förmån (1 § femte stycket hyreslagen). I fråga om lokaler finns emellertid ett flertal lagbestämmelser som ger parterna möjlighet att avtala om avvikelser från lagen.

För både bostadshyresgäster och lokalhyresgäster är skyddet mot obefogade uppsägningar en hörnsten i regleringen. Skyddet för de båda kategorierna av hyresgäster skiljer sig dock åt på väsentliga punkter.

Huvudregeln är att en bostadshyresgäst har rätt att ^{Sida 840(1124)} få avtalet förlängt om en hyresvärd säger upp hyresavtalet till hyrestidens slut (ofta benämnt direkt besittningsskydd), 46 § hyreslagen. En lokalhyresgäst kan däremot inte tvinga fram en förlängning av hyresavtalet men hyresvärden kan bli skyldig att ersätta hyresgästens skada till följd av uppsägningen (s.k. indirekt besittningsskydd), 57 § hyreslagen.

Från besittningsskyddet – det direkta och det indirekta – undantas situationer när hyresrätten är förverkad och hyresavtalet sägs upp att upphöra i förtid (se 45 respektive 56 §§ hyreslagen).

I nära samband med det direkta besittningsskyddet för bostadshyresgäster står bestämmelserna om hyrans storlek. Hyresvärden ska inte kunna få hyresgästen att flytta genom att begära en oskälig hyra. Hyran för flertalet lägenheter är föremål för förhandlingar enligt hyresförhandlingslagen. Det resultat som de förhandlande parterna – hyresvärd och hyresgästorganisation – kommer fram till benämns förhandlingsöverenskommelse¹. Utöver att en sådan i praktiken bestämmer hyran för lägenheter fyller de också ut lagens norm om skälig hyra (55 § hyreslagen). Modellen för hyressättning kallas ofta bruksvärdessystemet. Om en part är missnöjd med hyran och motparten inte går med på en ändring av hyresvillkoren, kan parten vända sig till hyresnämnden som kan pröva om hyran är skälig. Hyran fastställs då till skäligt belopp med ledning av hyran för främst andra lägenheter vars hyra bestämts i en förhandlingsöverenskommelse.

3.2 Hyresvärdens och hyresgästens ansvar för bostadsmiljön

3.2.1 Hyresvärden ska tillhandahålla en fullgod bostad

Hyresvärden ska vid tillträdet tillhandahålla hyresgästen lägenheten i sådant skick att den enligt den allmänna uppfattningen i orten är fullt brukbar för det avsedda ändamålet (9 § hyreslagen). Lägenheten ska också som utgångspunkt hållas i det skicket under hyresförhållandet (15 § hyreslagen). Hyresvärdens ansvar för lägenhetens skick omfattar även allmänna utrymmen såsom trapphus eller tvättstuga.

¹ Det förekommer även att en organisation av fastighetsägare i vilken hyresvärden är medlem deltar i förhandlingarna, jfr 1 § hyresförhandlingslagen (1978:304).

En bostadslägenhet ska vara fullt brukbar som bostad medan det i fråga om lokaler varierar beroende på den avtalade användningen (och inte sällan avtalsvillkor i frågan). En lägenhet ska, utöver att ha ett godtagbart fysiskt skick också leva upp till andra krav, till exempel godtagbar temperatur och tillgång till vatten.

Hyresvärdens ansvar för lägenhetens skick omfattar också störningar från andra hyresgäster eller andra brister i bostadsmiljön om de är av sådan karaktär att de utgör hinder eller men i nyttjanderätten (jfr 16 § hyreslagen). Det kan handla om störande musik, dålig lukt eller ett hotfullt beteende från en annan hyresgäst. Även ideella värden skyddas och ett allvarligt och befogat obehag för ett förhållande kan medföra ansvar även om det inte bevisligen är hälsofarligt.²

I fråga om störningar kommer hyresvärdens ansvar till uttryck på så sätt att värden är skyldig att uppmana en hyresgäst som utsätter en annan hyresgäst för störning i boendet att upphöra med det (25 § hyreslagen).

En hyresvärd kan inte freda sig med att han eller hon inte orsakat bristen.³ Den grundläggande tankegången är att hyresgästen betalar för ett fullgott boende och tillhandahålls inte ett sådant har han eller hon inte fått den prestation som hyran avser och har därför rätt till påföljder, till exempel avdrag på hyran.

En bostadshyresgäst kan begära att hyresvärden vid vite ska åläggas att få störningar att upphöra, s.k. åtgärdsföreläggande (16 § andra stycket hyreslagen). Det är då den sökande hyresgästen som ska bevisa att det förekommer störningar i sådan omfattning att det utgör hinder eller men i nyttjanderätten.⁴

3.2.2 Överblick över hyresgästens skyldigheter

Hyresgästens huvudförpliktelse är att betala hyra som motprestation för nyttjandet av lägenheten. Hur det ska gå till är noggrant reglerat och en betalningsförsummelse kan leda till att hyresavtalet upphör (se 20–22 §§ och 42 § första stycket 1 och 2 hyreslagen). Därutöver finns ett antal förpliktelser för hyresgästen vid användningen av lägenheten.

² NJA 2016 s. 303 p. 16 och 17.

³ Se till exempel NJA 1950 s. 131 om vattenbrist.

⁴ Se t.ex. Svea hovrätts beslut 2011-02-21 i mål nr ÖH 9067-10.

En hyreslägenhet får som utgångspunkt inte användas för annat ändamål än det avsedda (23 § hyreslagen). Av stor praktisk betydelse är vidare hyresgästens vårdplikt. Den innebär att denne ska väl vårda lägenheten och det som tillhör den (24 § hyreslagen). Hyresgästen är även skyldig att underrätta hyresvärden om skador som behöver åtgärdas. Om hyresgästen av vårdslöshet orsakar hyresvärden skada är han eller hon skyldig att ersätta den, liksom om en person för vilken hyresgästen ansvarar orsakar skada genom försummelse. Hyresrätten kan vidare förverkas om lägenheten är vanvårdad (42 § första stycket 9 hyreslagen).

Hyresgästen ska vid användningen av lägenheten se till att de som bor i omgivningen inte utsätts för störningar som i sådan grad kan vara skadliga för hälsan eller annars försämra deras bostadsmiljö att de inte skäligen bör tålas (störningar i boendet). Hyresgästen har även en skyldighet att bevara sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten (25 § hyreslagen).

Hyresgästen ska hålla noggrann tillsyn över att skyldigheterna enligt 25 § hyreslagen iakttas även av dem hyresgästen ansvarar för, till exempel familjemedlemmar och inneboende. Om så inte sker kan hyresgästen göras ansvarig för dessa personers handlingar. Ansvaret i denna del gäller på samma sätt idag i fråga om handlingar som begås av hyresgästens omyndiga barn som för andra personer inom den krets av personer som hyresgästen ansvarar för.

Om hyresgästen åsidosätter det som ska iakttas enligt 25 § hyreslagen kan hyresrätten vara förverkad (42 § första stycket 9 hyreslagen). Även om hyresrätten till en bostadslägenhet inte är förverkad kan hyresavtalet ändå komma att upphöra. Så är fallet om hyresgästen åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att hyresavtalet inte skäligen bör förlängas (46 § första stycket 2 hyreslagen).

För lokaler skiftar förutsättningarna i högre grad än vid bostadshyra. Det beror bland annat på att lokaler kan avse vitt skilda objekt och även övriga förhållanden kring upplåtelsen kan variera. Det är till exempel vanligt att parter i ett lokalhyresavtal avviker från lagens regel om hyresvärdens underhållsansvar genom att hyresgäster åtar sig ett mer långtgående ansvar för lokalen (vilket en hyresgäst och en hyresvärd inte lagligen kan avtala om i fråga om bostadshyra). I fråga om lokaler kan också användningen vara striktare reglerad till exempel i fråga om vilken verksamhet som får bedrivas eller under vilka tider eller vissa förutsättningar för verksamheten, till exempel

bullernivå. En hyresvärd är skyldig att se till att lokalhyresgäster inte stör boende i omgivningen. Sid 843(1124)

3.2.3 Allmänt om uppsägning på grund av hyresgästens åsidosättande av skyldigheter

Om en hyresgäst åsidosätter sina skyldigheter kan hyresvärden säga upp hyresavtalet till upphörande. Hyresavtalet kan sägas upp till omedelbart upphörande, om förutsättningarna för förverkande är uppfyllda. Grunderna för förverkande anges uttömmande i 42 § första stycket hyreslagen.

En uppsägning av hyresavtalet till omedelbart upphörande prövas av allmän domstol. Hyresnämnden är alltså inte behörig att pröva den. Om hyresgästen inte godtar att flytta får hyresvärden således föra en talan om avhysning vid tingsrätt för att på så vis få frågan om uppsägning prövad.

Hyresvärden kan även säga upp hyresavtalet till upphörande med iakttagande av den uppsägningstid som gäller för avtalet, för bostadshyresgäster i allmänhet tre månader (4 § hyreslagen). Om bostadshyresgästen inte godtar uppsägningen måste hyresvärden hänskjuta tvisten om hyresavtalets upphörande till hyresnämnden inom en månad från hyrestidens utgång (s.k. förlängningstvist). I annat fall är uppsägningen utan verkan (49 § hyreslagen). Svea hovrätt är slutinstans för alla sådana tvister i landet.

I 46 § hyreslagen anges de situationer när hyresavtalet inte ska förlängas. Hyresvärden kan även vid en förlängningstvist göra gällande att hyresrätten är förverkad (46 § första stycket 1 hyreslagen). Hyresvärden kan också, såvitt här är av intresse, åberopa att hyresgästen utan att hyresrätten är förverkad har åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att avtalet skäligen inte bör förlängas (46 § första stycket 2 hyreslagen).

Lokalhyresgästen kan, till skillnad mot bostadshyresgästen, inte framtvinga en förlängning av hyresavtalet mot hyresvärdens vilja. Även en obefogad uppsägning till hyrestidens slut av en lokalhyresgäst leder därför, om parterna inte förlikas, till att hyresavtalet upphör. Däremot har lokalhyresgästen rätt till ersättning om uppsägningen är obefogad. Även i fråga om lokaler gäller att en uppsägning är befogad om hyresgästen åsidosatt sina skyldigheter i så hög grad att det inte skäligen kan fordras att hyresvärden förlänger hyresför-

hållandet (57 § hyreslagen). Förfarandet kring uppsägning av lokaler är noggrant reglerat men det kommer inte att beröras närmare. En talan om ersättning på grund av en obefogad uppsägning prövas av allmän domstol men frågan om hyresavtalets upphörande måste först hänskjutas till hyresnämnden för medling.

I det följande behandlas de grunder för hyresavtalets upphörande som är av särskilt intresse för utredningen.

3.3 Störningar i boendet och krav på sundhet, ordning och gott skick

Störningar i boendet

Med störningar i boendet avses att de som bor i omgivningen utsätts för störningar som i sådan grad kan vara skadliga för hälsan eller annars försämra deras bostadsmiljö att de inte skäligen bör tålas (25 § första stycket hyreslagen). Bestämmelsen infördes i hyreslagen år 1993. Dessförinnan fanns det mer allmänt uttryckta kravet på sundhet, ordning och skick för hyresgästen som också innefattade sådant som numera bedöms som störningar i boendet.

Det övergripande motivet bakom lagändringen var att lagstiftaren ville förbättra hyresgästernas skydd mot störningar. Det blev bland annat möjligt att snabbare åstadkomma rättelse eller avhysa en störande hyresgäst. Frågans praktiska betydelse ansågs vidare motivera att frågan behandlas uttryckligen i hyreslagen.⁵

Bestämmelserna om störningar i boendet skyddar dem som bor i omgivningen. Utsätts någon annan, till exempel en representant för hyresvärden som inte bor i området, en lokalhyresgäst eller en tillfällig besökare, för ett störande beteende är det därför inte en störning i boendet. I ett sådant fall kan det i stället vara fråga om ett åsidosättande av det som krävs för att bevara sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten.

När det gäller försämringar av hälsan anknyter man i författningskommentaren till tidigare hälsoskyddslagstiftning där en störning utgjordes av en sanitär olägenhet som kan vara skadlig för människors hälsa både i fysiskt och psykiskt hänseende och som inte är ringa eller helt tillfällig.⁶ I förarbetena betonas att alla typer av störningar

⁵ Prop. 1992/93:115 s. 19 f.

⁶ Prop. 1992/93:115 s. 30.

som kan ha skadlig inverkan på en människas hälsa inte omfattas⁷ utan vissa måste accepteras. Som exempel nämns ljudet av lekande barn som kan störa sömnen för en granne som sover dagtid.⁷ Annorlunda uttryckt kan sägas att ett sådant beteende skäligen bör tålas.

Även beteenden som försämrar bostadsmiljön omfattas. De som bor i ett flerfamiljshus ska alltså ha en god bostadsmiljö. Störningar får inte medföra att en boende i sin bostadsmiljö inte kan fungera på vanligt sätt. Det måste t.ex. finnas möjlighet att sova på natten.⁸

I förarbetena behandlas gränsdragningsfrågor kring begreppet störningar i boendet mycket kortfattat. Det bakomliggande motivet bakom särregleringen av störningar i boendet tycks ha varit att komma till rätta med sådant beteende som mer direkt drabbar andra boende i omgivningen, alltså det som i dagligt tal kallas störningar.⁹ I rättspraxis har störningar i boendet också i huvudsak bedömts på detta sätt. Förvaring av vapen och sprängmedel i en lägenhet har därför inte bedömts utgöra en störning i boendet när grannarna har varit ovetande om den.¹⁰

Bevarande av sundhet, ordning och gott skick

Kravet på att bevara sundhet, ordning och gott skick har som framgår ovan en bredare träffyta än störningar i boendet. Störningar i boendet kan ses som ett specialfall av det som föreskrivs om sundhet, ordning och gott skick. I begreppet ryms långt fler situationer än de som utgör störningar i boendet. Några praktiskt viktiga situationer behandlas i det följande.

Ekonomiska angrepp på hyresvärden såsom stöld eller olovlig avledning av elektricitet är ett åsidosättande av sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten. Skadegörelse på huset eller intilliggande konstruktioner och nedskräpning kan också omfattas. Även angrepp i en eller annan form på lokalhyresgäster, som inte bor i omgivningen, kan komma i fråga. Detsamma gäller hot eller våld mot hyresvärden eller personer som för hyresvärdens räkning utför en uppgift i anslutning till fastigheten. Också överdrivna kontakter med hyresvärden kan om-

⁷ Prop. 1992/93:115 s. 31.

⁸ Prop. 1992/93:115 s. 31.

⁹ Prop. 1992/93:115 s. 18 f. och s. 30 f.

¹⁰ Svea hovrätts beslut 2022-02-14 i mål nr ÖH 11710-21.

fattas men en hyresvärd får antagligen tåla oönskade kontakter i relativt stor omfattning.¹¹

Förvaring av vapen och sprängmedel i stor mängd i lägenheten har bedömts utgöra ett åsidosättande av skyldigheten att iaktta sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten.¹²

Koppling till boendet

Bestämmelsen om störning i boendet gäller till skydd för dem som bor i omgivningen. Reglerna gäller inte bara till förmån för bostadshyresgästerna i huset utan även andra kringboende i omgivningen.¹³ Någon särskild yttre begränsning med uttrycket omgivning finns inte.¹⁴

Begreppet bostadsmiljö omfattar även ytor utanför ett flerfamiljshus.¹⁵ Även det förhållandet att den skyddade kretsen är de som bor i omgivningen talar för att handlingen inte måste ha begåtts på fastigheten, om den har ett samband med boendet. Handlingar som skett i närheten av fastigheten kan omfattas under förutsättning att den riktar sig mot den skyddade kretsen. Våld som utövats mot en granne som bodde två hus bort på en parkeringsplats intill fastigheten har i rättspraxis ansetts vara en störning i boendet.¹⁶ En händelse som har utspelats cirka 30–40 meter från ingången till trapphuset har vidare ansetts utgöra en särskilt allvarlig störning i boendet.¹⁷ En person som bodde i ett hus bredvid hyresgästens hus har ansetts ingå i den skyddade kretsen och misshandeln av denne som skedde på ett grönområde som lägenheterna hade balkongerna mot har ansetts utgöra en särskilt allvarlig störning.¹⁸

Närmare hur den geografiska avgränsningen ska göras har inte klargjorts i rättspraxis.

¹¹ Se Svea hovrätts beslut 2023-02-24 i mål nr ÖH 9671-22.

¹² Som framgår ovan har en sådan situation dock i rättspraxis inte ansetts utgöra en störning i boendet när de kringboende varit ovetande om förhållandet och först efter att polisen varit på plats och avlägsnat föremålen reagerat med oro och obehag.

¹³ Det betyder inte nödvändigtvis att ett angrepp måste vara direkt riktat mot boende i området, se närmare nedan om särskilt allvarliga störningar.

¹⁴ Prop. 1992/93:115 s. 31.

¹⁵ Prop. 1992/93:115 s. 31.

¹⁶ RH 1997:57 II.

¹⁷ RH 2015:31.

¹⁸ RH 2016:57.

Det har i rättspraxis ansetts sakna betydelse om hyresgästen känd till att personen i fråga bodde i omgivningen.¹⁹

Kravet på bevarande av sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten kan omfatta vissa handlingar som sker utanför fastigheten, om det finns ett tydligt samband med boendet. Ett typiskt exempel är att hyresgästen hotar en representant för hyresvärden på dennes kontor som en reaktion på fastighetsförvaltningen.²⁰

Rättelseanmaning

Om det förekommer störningar i boendet, ska hyresvärden ge hyresgästen tillsägelse att se till att störningarna omedelbart upphör samt, om denne är en bostadshyresgäst, underrätta socialnämnden i den kommun där lägenheten är belägen om störningarna (25 § andra stycket hyreslagen). Skyldigheten för hyresvärden att agera är till för att skydda andra boende.²¹

En hyresgäst som vidtar rättelse utan dröjsmål efter tillsägelse riskerar inte att hyresrätten förverkas. Det gäller både vid störningar i boendet och åsidosättande som avser sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten (och vanvård av lägenheten), 42 § första stycket 9 hyreslagen. Frågan om en rättelseanmaning gjorts och om rättelse skett därefter är därför av stor praktisk betydelse. Det finns en relativt omfattande rättspraxis som avser olika frågor om rättelseanmaningar men denna kommer inte att beröras närmare.

Även om förutsättningarna för förverkande inte är uppfyllda, t.ex. för att hyresgästen vidtagit rättelse utan dröjsmål eller att rättelseanmaningen inte varit korrekt, kan störningarna ändå ligga till grund för en bedömning i en förlängningstvist i hyresnämnden att hyresgästen åsidosatt sina skyldigheter i så hög grad att hyresavtalet skäligen inte bör förlängas (46 § första stycket 2 hyreslagen). Den prövning som görs då skiljer sig delvis från den som görs när frågan om förverkande prövas (se närmare nedan).

Det finns i lag ingen yttersta tidsram för när en uppsägning får ske på grund av störningar i boendet. Även om lagreglering saknas kan det inte anses lämpligt att hyresvärden dröjer med uppsägningen hur länge som helst. I NJA 2008 s. 243 var tidsutdräkten mellan hän-

¹⁹ Se t.ex. RH 2016:57.

²⁰ Se t.ex. RH 1997:19.

²¹ Prop. 1992/93:115 s. 20.

delsen och uppsägning uppe för prövning. Högsta domstolen uttalade att hyresvärden hade möjlighet att avvakta med uppsägning till dess att brottmålsdomen angående en gärning som anses utgöra särskilt allvarlig störning vunnit laga kraft.²²

Särskilt allvarliga störningar i boendet

Om det är fråga om särskilt allvarliga störningar i boendet finns inte något krav på att hyresgästen ska ha uppmanats att vidta rättelse innan uppsägningen sker. En kopia av uppsägningen ska i sådant fall skickas till socialnämnden (42 § fjärde stycket hyreslagen). En följd av detta är att det är tillräckligt med en störning om den är av särskilt allvarlig karaktär. Det är alltså fråga om så allvarliga störningar att det ansetts motiverat att omedelbart kunna skilja hyresgästen från lägenheten.

Att en störning är särskilt allvarlig beror på dess art eller omfattning. I förarbetena lyfts två typfall fram som kan utgöra särskilt allvarliga störningar. Det ena är när störningarna består av allvarlig brottslighet som har samband med boendet, t.ex. mordbrand eller misshandel och hot mot den som påtalat störningarna eller mot någon annan som bor i huset. Det andra är de situationer då störningarna kan betraktas som outhärdliga för närboende och det kan förutsättas att en tillsägelse inte skulle leda till någon förbättring. Till exempel kan det vara fråga om allvarligt drogmissbruk, psykisk sjukdom eller liknande problem.²³

En dödsjutning mot en innergård har ansetts utgöra en särskilt allvarlig störning trots att den inte var direkt riktad mot någon som bodde i omgivningen. Påverkan på bostadsmiljön för boende i omgivningen bedömdes som direkt och de boende bedömdes ha utsatts för fara och obehag på ett sätt som inte skäligen borde godtas.²⁴

Huvudregeln är att en misshandel eller ett hot bör ha ett straffvärde på fängelsnivå för att bedömas som en särskilt allvarlig störning.²⁵ Undantag kan dock tänkas om det finns försvårande omständigheter.²⁶

²² NJA 2008 s. 243.

²³ Prop. 1992/93:115 s. 21.

²⁴ Svea hovrätts beslut den 18 april 2023, mål nr H 15146-22.

²⁵ Se t.ex. NJA 2008 s. 243.

²⁶ RH 2016:57.

I förarbetena betonas att bestämmelserna om särskilt allvariga störningar i boendet bara kan tillämpas i undantagsfall och att den tar sikte på mycket grava störningsfall.²⁷ Sid 849(1124)

Hyresgästens skyldighet att hålla tillsyn över andra

Hyresgästen ska, utöver att själv iaktta allt som krävs för att bevara sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten och inte utsätta boende i omgivningen för störningar, hålla noggrann tillsyn över att detta iakttas av dem för vilka hyresgästen svarar (s.k. tillsynsansvar). Tillsynsansvaret omfattar dem som hör till hushållet, gäster, annan som inrymts i lägenheten eller som utför arbete för hyresgästens räkning (24 och 25 §§ hyreslagen).

Om hyresgästen inte hållit den tillsyn som krävs över en person, kan hyresgästen få svara hyresrättsligt för det som ligger den personen till last. I ett sådant fall kan hyresrätten förverkas om en person i hyresgästens hushåll exempelvis orsakat störningar i boendet (42 § första stycket 9 hyreslagen).

En hyresgäst kan hållas hyresrättsligt ansvarig för att ha brustit i sitt ansvar om utredningen visar att hyresgästen mot bakgrund av tidigare kännedom om personen har haft anledning att räkna med att personen skulle kunna agera på ett sätt som skulle kunna få betydelse för hyresförhållandet och trots sådan kännedom underlåtit att vidta kraftfulla och konsekventa åtgärder för att förhindra agerandet eller få det att upphöra.²⁸ Det är alltså skillnad på situationen att en hyresgäst på grund av tidigare erfarenheter haft anledning att räkna med att ett vuxet barn kunde störa grannar och att en inneboende utan förvarning misshandlar en annan hyresgäst. I det senare fallet kommer något ansvar som utgångspunkt inte i fråga. Det kommer dock att krävas av hyresgästen att han eller hon vidtar åtgärder för att förhindra att det inträffade upprepas.

Det ligger i sakens natur att tillsynsansvarets praktiska betydelse ökar när det finns omständigheter som talar för att ett oacceptabelt beteende kan förekomma. När någon i personkretsen gör sig skyldig till störningar har hyresgästen en långtgående skyldighet att vidta

²⁷ Prop. 1992/93:115 s. 40.

²⁸ RH 2019:29 se även SÖH 180/1999 och SÖH 331/2000.

åtgärder för att få dessa att upphöra. Det kan t.ex. innebära att stör-^{Sid 850(1124)}ande besökare inte längre kan tas emot i lägenheten.

I ett rättsfall var fråga om en hyresgäst som lämnat en vuxen son ensam i lägenheten skulle anses ansvarig för en brand som sonen startade. Sonen hade tidigare gjort sig skyldig till liknande händelser och hyresgästen hade inte vidtagit några särskilda åtgärder. Hyresgästen ansågs därmed ha brustit i sitt tillsynsansvar och hyresrätten var förverkad.²⁹ Däremot upphörde inte avtalet när maken till en hyresgäst dömts för olaga hot mot anställd hos hyresvärden men inte tidigare hade missskött sig.³⁰ En hyresgäst som vistats utomlands och därför inte hållit sig informerad om sonens agerande har inte ansett kunna freda sig mot ansvar för sonens brott i anslutning till bostaden. Den andra hyresgästen (pappan) ansågs inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder och svarade därför också för sonens agerande.³¹

Det har i ett rättsfall uttalats att det ligger i sakens natur att tillsynsansvaret normalt inte kan utsträckas till områden så långt från bostadsfastigheten att det inte rimligen kan krävas att hyresgästen där övervakar den som omfattas av tillsynsansvaret eller kan förutse vad som där kommer att ske.³²

3.4 Brottslig verksamhet i lägenheter

Hyresrätten är förverkad och hyresvärden berättigad att säga upp avtalet att upphöra i förtid om lägenheten helt eller till väsentlig del används för sådan näringsverksamhet eller liknande verksamhet som är brottslig eller där brottsligt förfarande ingår till en inte oväsentlig del eller används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning (42 § första stycket 12 hyreslagen).

När bestämmelsen infördes, år 1981, var motverkande av olika former av olaglig spelverksamhet i fokus men den var avsedd att kunna tillämpas vid annan systematisk brottslighet i lägenheten.³³ År 1984 gjordes tillägget om tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning i

²⁹ RH 2019:29.

³⁰ Svea hovrätts beslut 2011-02-03 i mål nr ÖH 5057-10 (prövning enligt 46 § första stycket 2 hyreslagen).

³¹ Svea hovrätts beslut 2023-04-18 i mål nr H 15146-22.

³² Svea hovrätts beslut 2005-09-08 i mål nr ÖH 8099-04.

³³ Prop. 1979/80:179 s. 23 f. och s. 29.

samband med att det kriminaliserades som främjande av koppleri att upplåta lägenheten till sådan verksamhet.³⁴ Sid 851(1124)

Bestämmelsen om brottslig verksamhet skiljer sig från andra grunder för uppsägning i det att förverkandegrunden inte motsvaras av någon i hyreslagen angiven skyldighet för hyresgästen i förhållande till hyresvärden. Förklaringen är att man ansåg att det var något märkligt att föreskriva att hyresgästen inte får begå brott i lägenheten (sådana frågor behandlas i stället i straffrätten).³⁵

För att hyresrätten ska kunna förverkas på grund av brottslig verksamhet förutsätts att själva lägenheten är en förutsättning eller ett hjälpmedel för den brottsliga verksamheten. Det är lägenhetens karaktär av ett typiskt hjälpmedel som kan ligga till grund för förverkandet. Enbart det förhållandet att brott begås i en lägenhet innebär alltså inte att hyresrätten är förverkad. Därutöver gäller att brottsligheten ska präglas av affärsmässighet. Kvalificeringen i denna del utformades efter synpunkter från Lagrådet.³⁶ Som exempel nämns fall när lägenheten används som uppehållsplats för ett antal personer som försörjer sig på brottslighet eller att lägenheten används för att förvara omfattande utrustning för brottslig verksamhet.

Brottsligheten ska vidare sätta prägel på lägenheten så att den helt eller till väsentlig del tar den i anspråk. Den legala användningen, t.ex. som bostad, ska i praktiken framstå som utesluten för en normal hyresgäst. I realiteten handlar det om den återstående delen av lägenheten inte ska vara lämplig som bostad på grund av de förutsättningar under vilka den brottsliga verksamheten bedrivs. Om hyresgästen bor i lägenheten samtidigt som det bedrivs en omfattande brottslig verksamhet får en avvägning mellan dessa båda intressen avgöra huruvida hyresrätten är förverkad.

Kraven för att hyresrätten ska förverkas är alltså högt ställda. Om dessa är uppfyllda är det dock inte nödvändigt att verksamheten pågått under en längre tid. Utrymmet för att anse att hyresgästens brottslighet är av ringa betydelse torde vara obefintligt i praktiken. Någon möjlighet till rättelse för hyresgästen finns inte heller. Där emot måste uppsägning ske inom två månader från det att hyresvärden fick vetskap om förhållandet eller, om förundersökning inletts under samma tid, senast två månader efter att dom i brottmål

³⁴ Prop. 1983/84:105 s. 64.

³⁵ Prop. 1979/80:179 s. 25.

³⁶ Prop. 1979/80:179 s. 108.

fått laga kraft eller att det rättsliga förfarandet avslutats på annat sätt (43 § tredje stycket hyreslagen).^{Sid 852(1124)}

Det är hyresvärden som har att styrka att hyresgästen begått brott i sådan omfattning att hyresrätten är förverkad. Det är inte nödvändigt att hyresgästen dömts för brott för att handlandet ska kunna utgöra grund för förverkande av hyresrätten. I praktiken torde det dock ofta vara en förutsättning för att hyresvärden ska kunna nå framgång.³⁷

Några exempel på hur bestämmelsen tillämpats i rättspraxis återges i det följande.

En hyresgäst hade odlat en avsevärt större mängd narkotika än vad som kunde anses vara för enbart eget bruk och ett av rummen användes uteslutande för odling. Lägenheten hade även i övrigt iordningställt i odlingssyfte på ett sätt som gjorde att lägenheten inte kunde anses ha varit lämplig för ett normalt boende. Till exempel hade alla fönster i lägenheten mörklagts och det förvarades utrustning i lägenheten. Hyresrätten ansågs förverkad.³⁸

Svea hovrätt har uttalat att den omständigheten att narkotika förvarats i en lägenhet i regel inte leder till att hyresrätten är förverkad om inte utredningen visar att det också förekommit narkotikaöverlåtelse i lägenheten. När innehavet varit begränsat och enstaka överlåtelse skett ansågs lägenheten inte ha använts för brottslig verksamhet i sådan omfattning som förutsätts för ett förverkande.³⁹

Förvaring och överlåtelse av narkotika och sprit i enstaka fall har i flera avgöranden inte bedömts utgöra en verksamhet av en sådan omfattning som utgör en förutsättning för förverkande.⁴⁰

I ett fall hade en hyresgäst dömts för grovt bedrägeri genom att vid flera tillfällen hyrt ut lägenheten till olika personer och tagit förskottshyror utan att personerna fått tillträde till lägenheten. Eftersom hyresgästen använt sig av lägenheten som brottsobjekt bedömdes hyresrätten förverkad.⁴¹

Förvaring av stöldgods i lägenheten medförde inte att hyresrätten var förverkad då förvaringen inte bedömdes ha skett affärsmässigt eller som ett led i en organiserad brottslighet.⁴²

³⁷ Jfr prop. 1979/80:179 s. 30.

³⁸ RH 2017:2.

³⁹ Svea hovrätts beslut 2015-12-21 i mål nr ÖH 8514-15.

⁴⁰ BD 122/1990, BD 391/1990, SÖH 91/1994, LH 3010-07.

⁴¹ SÖH 342/2002.

⁴² Svea hovrätts beslut 2007-01-11 i mål nr ÖH 4950-06.

3.5 Uppsägning på grund av åsidosatta förpliktelser (Sid 853(1124))

När hyresavtalet sägs upp på grund av att hyresrätten är förverkad kan hyresvärden, som nämnts ovan, i fråga om bostadshyra välja att antingen säga upp hyresavtalet till omedelbart upphörande eller till hyresetidens slut. I det förra fallet handläggs tvisten av allmän domstol medan den i det senare fallet handläggs som en förlängningstvist av hyresnämnd.

Hyresvärden kan även säga upp hyresavtalet på grund av åsidosatta förpliktelser utan att hyresrätten är förverkad. Hyresavtalet kan då bara sägas upp till hyrestidens slut. I fråga om bostadshyra blir det därför alltid en förlängningstvist i hyresnämnd, om inte hyresgästen godtar hyresvärdens uppsägning.

Möjligheten att säga upp hyresgästen på grund av åsidosättanden i andra fall än förverkande har stor praktisk betydelse och hyresnämnderna hanterar ett mycket stort antal sådana tvister varje år. Det kan här inte komma i fråga att ge någon heltäckande bild över hur sådana frågor bedöms utan endast huvuddragen berörs nedan.

Det direkta besittningsskyddet bryts, det vill säga hyresavtalet ska upphöra, om hyresgästen åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att hyresavtalet skäligen inte bör förlängas (46 § första stycket 2 hyreslagen).

Det förutsätts att hyresgästen åsidosatt en förpliktelse, t.ex. genom att störa grannar eller inte betala hyran i tid. Det finns inte formella regler kring uppsägningen i samma utsträckning som vid förverkande. Tanken är i stället att hyresnämnden ska göra en helhetsbedömning av om det är skäligt att hyresavtalet upphör på grund av de åsidosatta förpliktelserna. En praktiskt viktig skillnad är att även åsidosättanden som sker efter uppsägningen kan få betydelse vid bedömningen enligt 46 § första stycket 2 hyreslagen medan så inte är fallet vid förverkande.

Av betydelse är hur allvarligt åsidosättande som förekommit och om det upprepats, liksom även om ett åsidosättande föregåtts av en rättelseanmaning och om åsidosättande kan väntas upprepas (se 46 § andra stycket hyreslagen där rättspraxis om rättelseanmaning kodifierats).

Förhållanden på hyresgästens sida beaktas vid skälighetsbedömningen. Ett sådant är hur länge hyresgästen innehaft lägenheten och hans eller hennes personliga förhållanden och behov av lägenheten.

I förarbetena tas som exempel upp att bedömningen av följden av bristande skötsamhet i viss mån bör anpassas till hyresgästens möjligheter att få annan bostad på orten.⁴³

Europakonventionen (art 8) och Barnkonventionen (art 3) ska beaktas. Vid en skälighetsbedömning ska hänsyn tas till hur barn skulle kunna påverkas av beslutet. Om en hyresgäst gjort sig skyldig till ett allvarligt åsidosättande av sina förpliktelser som hyresgäst har i rättspraxis hänsynen till barnets bästa inte getts en avgörande betydelse vid intresseavvägningen.⁴⁴ Det kan ändå ha betydelse för frågan om uppskov.

När ett åsidosättande av förpliktelser bedöms enligt 46 § första stycket 2 hyreslagen tas främst sikte på upprepad misskötsamhet men bestämmelsen kan undantagsvis vara tillämplig på en enstaka händelse när den varit av allvarlig karaktär.⁴⁵ I förarbetena anges att en alltför långtgående tolerans mot en misskötsam hyresgäst skulle kunna urholka värdet av de andra hyresgästernas besittningsskydd.⁴⁶ En jämförelse kan göras med särskilt allvarliga störningar i boendet där det inte förutsätts någon rättelseanmaning. Så var t.ex. fallet när en hyresgäst vid ett telefonsamtal med en av hyresvärdens anställd person hotat att döda henne.⁴⁷

Ett lokalhyresavtal kan också upphöra upp på grund av att hyresrätten är förverkad. Det indirekta besittningsskyddet gäller då inte (se 56 § första stycket 2 hyreslagen). Lokalhyresavtalet kan även sägas upp på den grunden att hyresgästen åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att det inte skäligen kan fordras att hyresvärdens förlänger hyresförhållandet (57 § första stycket 1 hyreslagen). En uppsägning på sådan grund leder, om den inte godtas, till s.k. obligatorisk medling vid hyresnämnden och en eventuell efterföljande ersättningstvist vid allmän domstol. Någon närmare beskrivning av hur bedömningen bör göras för avtal om lokalhyra finns inte att hämta i förarbetena. I stället bör det som gäller för en bostadshyresgäst kunna tillämpas analogivis.⁴⁸

⁴³ Prop. 1968:91 bilang A s. 91.

⁴⁴ Se bl.a. NJA 2013 s. 1241 och RH 2021:1.

⁴⁵ RH 2010:84.

⁴⁶ Prop. 1968:91 bilang A s. 62 f.

⁴⁷ Se bl.a. RH 2010:84.

⁴⁸ Leif Holmqvist m.fl., Hyreslagen, 4 maj 2022, Norstedts, Juno, kommentaren till 57 §.

3.6 Brott mot närstående vid hyresförhållanden Sid 855(1124)

Sedan ungefär tio år nämns brott mot närstående som en faktor som i en förverkandetvist ska beaktas i förmildrande riktning vid bedömningen av om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse (42 § femte stycket hyreslagen). Närmare bestämt anges att det särskilt ska beaktas om åsidosättandet har sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i hyresgästens hushåll för brott (42 § femte stycket hyreslagen). Likaså ska vid bedömningen om en hyresgäst åsidosatt sina förpliktelser särskild beaktas om åsidosättandet har sin grund i att hyresgästen eller någon i hushållet utsatts för ett brott av en närstående och i sådant fall beakta det som skäl för en förlängning av hyresavtalet (46 § andra stycket hyreslagen).

Bestämmelserna syftar till att stärka besittningsskyddet för hyresgäster som blivit utsatta för brott. Praktiskt sett aktualiseras bestämmelsen främst vid störningar i boendet men kan bli aktuell vid alla typer av åsidosättanden.⁴⁹ Hur intresseavvägningen bör ske mellan en brottsutsatt hyresgäst och de omkringboendes intressen av en trygg boendemiljö, liksom hyresvärdens intresse av att kunna bedriva en god förvaltning, bedömdes inte kunna besvaras generellt. I stället överlämnades det till rättstillämpningen att göra en avvägning mellan intressena. Reglerna ska dock säkerställa att det alltid tas hänsyn till brottsoffers utsatta ställning. De omkringboendes intresse av trivsel och trygghet kan dock väga över om det är fråga om mer bestående störningar.⁵⁰ I rättspraxis har arten och omfattningarna av de störningar som omkringboende hyresgäster utsatts för, liksom om hyresgästen vidtagit några åtgärder för att få störningarna att upphöra, beaktats vid skälighetsbedömningen.⁵¹

En medhyresgäst, make eller sambo kan under vissa förutsättningar ha rätt att överta ett hyreskontrakt. Om lägenheten hyrs gemensamt av två eller flera men endast den ena har misskött sig kan den part som inte misskött sig ha rätt till förlängning av avtalet om hyresvärdens skäligen kan nöja sig med honom eller henne som hyresgäst. En medhyresgäst som är make eller sambo till den som sagt upp avtalet eller föranlett att hyresgästerna inte gemensamt har rätt till förlängning av avtalet har rätt till förlängning även när den besittningsskydds- bry-

⁴⁹ Prop. 2013/14:195 s. 22.

⁵⁰ Prop. 2013/14:195 s. 14.

⁵¹ Svea hovrätts beslut 2021-10-07 i mål nr ÖH 1499-21.

tande grunden är förverkande, dock inte vid betalningsförsummelse (47 § första stycket hyreslagen).^{Sid 856(1124)}

Även en make eller sambo som inte är medhyresgäst kan ha rätt att ta över hyresavtalet, om hyresgästen sagt upp hyresavtalet eller annars inte har rätt att få det förlängt. Det gäller även när hyresvärden sagt upp avtalet på grund av förverkande. Det förutsätts då att hyresvärden skäligen kan nöja sig med maken eller sambon som hyresgäst (47 § andra stycket hyreslagen). Av betydelse vid den bedömningen är, förutom makens eller sambons ekonomiska förhållanden, om han eller hon haft del i ett åsidosättande av förpliktelser eller om hyresgästen kommer att bo kvar.⁵² Det torde då kunna beaktas att maken eller maken har utsatts för våld.⁵³ Om en hyresgäst begår övergrepp mot en make eller sambo som inte har del i hyresrätten och hyresgästen sägs upp på grund av störningar eller liknande kan maken eller sambon som har sin bostad i lägenheten alltså ha rätt att få hyresavtalet förlängt för egen del.

3.7 Hyresvärdens ansvar vid brottslig verksamhet i lägenheter

3.7.1 Koppleri

I 6 kap. 12 § andra stycket brottsbalken finns en straffsanktionerad förpliktelse för fastighetsägare att vidta åtgärder som skäligen kan begäras för att få hyresavtal att upphöra om han eller hon får veta att lägenheten helt eller till väsentlig del används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning. Den som upplåter en lägenhet som inte är till bostadsändamål utan till helt eller till väsentlig del användas för prostitutionsverksamhet – exempelvis under täckmantel av massageinstitut eller dylikt – döms för att främjat verksamheten på sådant sätt att han eller hon gjort sig skyldig till koppleri.⁵⁴

För koppleri döms även den hyresvärd som först efter att lägenheten hyrts ut får kännedom om att lägenheten inte används som bostad utan helt eller väsentligen för prostitutionsverksamhet (6 kap. 12 § andra stycket brottsbalken). Hyresvärden anses ha främjat tillfälliga

⁵² Exempel på en sådan bedömning finns i Svea hovrätts beslut 2023-06-09 i mål nr H 6374-22 (otillåten ombyggnad). Se om förverkande SOU 1966:14 s. 227.

⁵³ Jfr prop. 2013/14:195 s. 16.

⁵⁴ Se prop. 1983/84:105 s. 42 och 58.

sexuella förbindelser mot betalning, om prostitutionssyftet fortsätter eller återupptas och värden underlåter att göra vad som skäligen kan begäras för att upplåtelsen ska upphöra. Straffansvaret omfattar dock inte det fall att en hyresvärd mot normal hyra upplåter en vanlig lägenhet som bostad åt en prostituerad.

För att undgå straffansvar ska hyresvärden antingen förmå hyresgästen att upphöra med verksamheten i lägenheten eller också göra vad som skäligen kan begäras för att få upplåtelsen att upphöra. I förarbetena anges att vad som skäligen kan begäras av hyresvärden i första hand är att säga upp hyresavtalet på grund av att hyresrätten är förverkad (se ovan) och, om det behövs, begära handräckning för att få hyresgästen att flytta.⁵⁵ Om en hyresvärd blir underrättad av polis eller sociala myndigheter om sådan verksamhet blir hyresvärden i princip skyldig att agera, såvida hyresvärden inte kan få garantier för att lägenheten inte längre kommer att användas på aktuellt sätt.⁵⁶ Det saknas relevant rättspraxis i frågan.

3.7.2 Samröre med en terroristorganisation

Den som upplåter lokal till terroristorganisation döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, för samröre med en terroristorganisation (5 § terroristbrottslagen [2022:666]).⁵⁷ Med terroristorganisation avses en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott (3 § terroristbrottslagen) eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Med terroristbrott avses att ett annat uppsåtligt brott eller ett försök till ett sådant brott har begåtts och gärningen allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation. Härutöver krävs även att gärningen begås i avsikt att a) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning, b) otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller c) allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, kon-

⁵⁵ Prop. 1983/84:105 s. 59.

⁵⁶ Prop. 1983/84:105 s. 58 f.

⁵⁷ I och med ikraftträdandet av terroristbrottslagen (2022:666) den 1 juli 2022 upphävdes lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet där motsvarande bestämmelse reglerades i 2 b §.

stitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation (4 § terroristbrottslagen).⁵⁸

Att gärningen ska vara ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation innebär att åklagaren inte behöver visa något visst syfte med gärningen eller att en viss effekt har uppstått. Samröret med organisationen ska däremot vara sådant att det typiskt eller generellt sett bidrar till terroristorganisationen på ett sådant sätt.⁵⁸

Det är inte nödvändigt att samröresgärningen tar sikte på terroristbrott för att den ska omfattas av straffbestämmelsen. Det kan vara tillräckligt att genom samröre med organisationen skapa gynnsamma förutsättningar för den att växa eller verka, göra den mer effektiv eller slagkraftig eller att gynna, stödja eller på något annat sätt underlätta för den. Det är inte nödvändigt att upplåtelsen sker för organisationens verksamhet, dvs. det behöver inte faktiskt bedrivas någon verksamhet för att en straffbar upplåtelse av lokal eller mark ska anses ha skett.⁵⁹ Det krävs uppsåt till att upplåtelsen sker till en terroristorganisation samt till de omständigheter som gör att sammanslutningen är en terroristorganisation. Det krävs inte att gärningsmannen har haft en avsikt att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.⁶⁰

Sedan den 1 juni 2023 gäller även att gärningen inte utgör brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Brottet deltagande i en terroristorganisation infördes samtidigt i terroristbrottslagen.⁶¹

Det saknas relevant rättspraxis om hyresvärdens ansvar.

3.7.3 Främjandebrott enligt spellagen

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet främjar deltagande i otillåtet spel eller spel utan nödvändig licens döms för främjande av olovligt spel (19 kap. 2 § spellagen [2018:1138]). Ett exempel på främjandebrott är om en hyresvärd upplåter en lägenhet med vetskap om att det ska bedrivas olaglig spelverksamhet. Förutsättningarna för främjande av olovligt spel är uppfyllda om hyresvärden under avtalstiden får vetskap om att lägenheten används för olovlig spel-

⁵⁸ Prop. 2021/22:133 s. 181.

⁵⁹ Prop. 2021/22:133 s. 181.

⁶⁰ Prop. 2021/22:133 s. 183.

⁶¹ Prop. 2022/23:73.

verksamhet, och försök eller förberedelse till samma brott, om hyresvärdens underlåter att göra vad som skäligen kan begäras för att upplåtelsen ska upphöra.⁶² Exempel på åtgärd som ska vidtas är att göra en polisanmälan eller säga upp avtalet och om så krävs föra talan om att hyresrätten ska upphöra.⁶³ I ringa fall döms inte till ansvar.

3.8 Upplåtelse till inneboende

3.8.1 Andrahandsupplåtelse och inneboende

En hyresgäst får inte utan hyresvärdens samtycke hyra ut eller på annat sätt upplåta lägenheten i andra hand till annan för självständigt brukande (39 § hyreslagen).⁶⁴ Frågan om vad som är självständigt brukande har bedömts med ledning av bland annat vilken kontroll hyresgästen utövat över lägenheten och i vilken utsträckning hyresgästen disponerat den som egen bostad.⁶⁵

I oktober 2019 trädde en lagändring i kraft som förtydligar vad som avses med att lägenheten är upplåten för självständigt brukande när det gäller bostadslägenheter. Om det är fråga om en bostadslägenhet som hyresgästen inte använder som bostad i beaktansvärd utsträckning, ska en upplåtelse av lägenheten eller en del av den alltid anses vara för självständigt brukande. Syftet med ändringen var att tydliggöra gränsdragningen mellan en tillståndspliktig andrahandsupplåtelse och en upplåtelse till inneboende. Med att en hyresgäst använder en bostadslägenhet som bostad i beaktansvärd utsträckning avses att hyresgästen använder lägenheten som sin fasta bostad, dvs. permanentbostad, eller som ett nödvändigt komplement till den fasta bostaden, s.k. komplementbostad. Den praxis som finns när det gäller prövning enligt 46 § första stycket 10 hyreslagen om en hyresgäst har ett skyddsvärt behov av sin lägenhet som permanent- eller komplementbostad förväntas enligt förarbetena vara vägledande för bedömningen. Enligt denna rättspraxis ska frågan om huruvida en lägenhet är en hyresgästs permanenta bostad avgöras utifrån en helhetsbedömning där bl.a. hyresgästens familjeförhållanden, anknytning till orten

⁶² Jfr prop. 1981/82:170 s. 107.

⁶³ Leif Holmqvist m.fl., Hyreslagen, 4 maj 2022, Norstedts, Juno, kommentaren till 42 § första stycket 12.

⁶⁴ Från förbudet mot att upplåta lägenhet i andra hand finns ett undantag som gäller den situationen att lägenheten upplåtits till en kommun.

⁶⁵ Se bland annat NJA 2001 s. 241 och prop. 2008/09:27 s. 13.

och framtidsplaner när det gäller boendet beaktas. För att en lägenhet ska anses vara ett nödvändigt komplement till hyresgästens fasta bostad krävs normalt att hyresgästen visar att han eller hon övernattar i lägenheten 2–3 dagar per vecka eller 80–100 dagar per år och att detta sker i samband med arbete eller studier.⁶⁶ Är den permanenta bostaden på pendlingsavstånd är en komplementbostad som utgångspunkt inte skyddsvärd.

Hyresgästen kan ansöka om hyresnämndens tillstånd till en upplåtelse i andra hand, om hyresvärden inte samtycker till den.

En hyresgäst får inte inrymma utomstående personer i lägenheten, om det kan medföra men för hyresvärden (41 § hyreslagen). Bestämmelsen innebär motsatsvis att en hyresgäst utan särskilt tillstånd får ha inneboende i sin lägenhet så länge det inte kan medföra men för hyresvärden.

I förarbetena uttalas att det förhållandet att en hyresgäst bedriver en relativt omfattande rumsuthyrning inte behöver medföra att lägenheten utsätts för större slitage än som förutsattes vid avtalets ingående eftersom lägenheten tidigare kan ha bebotts av ett flertal personer, t.ex. barn som efter hand flyttat. En rumsuthyrning som omfattar mer än hälften av lägenhetens rum behöver därmed inte innebära att antalet boende i lägenheten ökat.⁶⁷

Enligt 45 § första stycket 3 hyreslagen får hyresgästen inte något besittningsskydd vid hyra av lägenhet som utgör del av upplåtarens egen bostad. En inneboende saknar alltså besittningsskydd. Samma gäller för upplåtelse av lägenhet i andra hand om hyresförhållandet inte varat längre än två år i följd (45 § första stycket 1 hyreslagen).

Vad som utgör en skälig hyra för upplåtelse i andra hand och till inneboende regleras i 55 § fjärde stycket hyreslagen. En hyra som överstiger den hyra som hyresvärden (förstahandshyresgästen) betalar med tillägg för möbler, utrustning och andra nyttigheter ska aldrig anses som skälig. Som riktmärke anges att ett sådant tillägg inte får överstiga 15 procent av den hyra som hyresvärden betalar och tillägg för nyttigheter som ingår inte får överstiga förstahandshyresgästens kostnader. Om upplåtelsen bara avser en del av lägenheten motsvarar en skälig hyra en i förhållande till omfattningen av upplåtelsen, proportionerlig andel av den hyra som hyresvärden betalar med tillägg för möbler, utrustning och andra nyttigheter.

⁶⁶ Prop. 2018/19:107 s. 66.

⁶⁷ Prop. 1968:91 Bihang A s. 150.

Om hyresgästen betalat för mycket hyra kan han eller hon hos hyresnämnden ansöka om återbetalning enligt vad som närmare anges i 55 f § hyreslagen.

3.8.2 Uppsägning på grund av olovlig andrahandsupplåtelse och utnyttjande av reglerna om inneboende

Upplåtelse av en del av lägenheten till inneboende på ett sätt som kan medföra men för hyresvärden kan leda till att hyresrätten förverkas, om inte rättelse vidtas utan dröjsmål (42 § första stycket 7 hyreslagen). Sedan lagändringen i oktober 2019 kan även uttag av oskäligen hyra leda till att hyresrätten förverkas, om hyresgästen inte kan visa giltig ursäkt (42 § första stycket 6 hyreslagen). Någon möjlighet till rättelse finns inte om förverkandegrunden är oskäligen hyra.

En hyresrätt är även förverkad om hyresgästen utan behövligt samtycke av hyresvärden eller tillstånd av hyresnämnden upplåter en lägenhet i andra hand och någon giltig ursäkt inte kan visas från hyresgästens sida (42 § första stycket 3 hyreslagen). Någon möjlighet att vidta rättelse finns inte för hyresgästen om det är fråga om en bostadshyresgäst men däremot för lokalhyresgäster (42 § första stycket 4 hyreslagen).

Vid otillåten andrahandsupplåtelse och uttag av oskäligen hyra kan hyresgästen bara skiljas från lägenheten om hyresvärden sagt upp avtalet inom sex månader från det att hyresvärden fick vetskap om förhållandet, dock senast sex månader efter att det förverkandegrundande förhållandet upphörde (43 § andra stycket hyreslagen).

Enligt 42 § första stycket 7 hyreslagen är en hyresrätt förverkad om den används i strid med upplåtelseändamålet (23 § hyreslagen). Ett exempel är att det sker en sådan omfattande vidareupplåtelse att det utgöra en hotellverksamhet.⁶⁸

För samtliga fall gäller att hyresrätten inte är förverkad om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse (42 § femte stycket hyreslagen). I fråga om upplåtelse i andra hand har uttalats att en enstaka upplåtelse som inte pågått längre än någon månad i ett typfall bör kunna betraktas som ringa.⁶⁹

Sedan 2019 är det dessutom straffbart att hyra ut en bostadslägenhet i andra hand för självständigt brukande utan behövligt

⁶⁸ RH 2020:20.

⁶⁹ Prop. 2018/19:107 s. 69.

sid 862(1124)
samtycke av hyresvärden eller tillstånd av hyresnämnden om hyresgästen tar emot en hyra för upplåtelsen som inte är skälig (65 c § hyreslagen).

Det kan slutligen noteras att det sedan 2018 är straffbart att uppsåtligt lämna oriktig uppgift som ligger till grund för beslut om folkbokföring eller att underlåta att fullgöra sin anmälningsskyldighet enligt 25, 26 eller 27 § folkbokföringslagen (42 § folkbokföringslagen). Syftet med införandet av bestämmelsen var att säkerställa att folkbokföringsdatabasen speglar verkliga förhållanden eftersom uppgifterna ligger till grund för ett stort antal samhällsfunktioner.⁷⁰

3.8.3 Rätt till tillträde till lägenheten

Hyresgästen har en skyldighet att låta hyresvärden utan uppskov få tillträde till lägenheten för att utöva nödvändig tillsyn eller utföra förbättringsarbete som inte kan skjutas upp utan skada (26 § första stycket hyreslagen). Hyresvärden får låta utföra mindre brådskannde förbättringsarbeten efter tillsägelse minst en månad i förväg om inte arbetena vållar väsentligt hinder eller men i nyttjanderätten. Om hyresvärden vill utföra annat arbete i lägenheten får hyresgästen inom en vecka från det att denne fick meddelande om detta säga upp avtalet till upphörande (26 § andra stycket hyreslagen). Hyresvärden ansvarar för att hyresgästen inte förorsakas större olägenhet än nödvändigt.

Om hyresgästen inte ger hyresvärden tillträde till lägenheten för att utöva nödvändig tillsyn eller utföra förbättringsarbeten kan Kronofogdemyndigheten förordna om särskild handräckning (26 § första och femte stycket hyreslagen). Hyresrätten är dessutom förverkad om hyresgästen vägrar att utan uppskov ge hyresvärden tillträde till lägenheten och hyresgästen inte kan visa någon giltig ursäkt (42 § första stycket 10 hyreslagen). Ett beslut om särskild handräckning medför inte att hyresgästen kan gå fri från förverkandepåföljd. Hyresgästen kan dock inte skiljas från lägenheten om rättelse görs innan hyresvärden sagt upp avtalet (43 § hyreslagen).

Exempel på giltig ursäkt är tillfällig bortovaro på grund av resa eller sjukhusvistelse. Hyresvärden ska se till att hyresgästen inte orsakas större olägenhet än nödvändigt (26 § tredje stycket hyreslagen). Att hyresvärden har rätt att utan uppskov få tillträde innebär

⁷⁰ Prop. 2017/18:145 s. 116 f.

därmed inte alltid en rätt att omedelbart få tillträde till lägenheten^{Sid 863(1124)} för att genomföra en besiktning. En bedömning av hur angeläget det är att få tillträde måste göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och därefter kan hyresvärden välja en tidpunkt som innebär att hyresgästen inte orsakats större olägenhet än vad som är nödvändigt i det aktuella fallet. I rättspraxis har tillräckligt god tid i vart fall bedömts vara 12 dagar före tillträdet för besiktning inför ombyggnation.⁷¹

Vägrat tillträde till lägenheten kan även anses utgöra ett åsidosättande av hyresgästens förpliktelser och därmed utgöra grund för hyresavtalets upphörande i en förlängningstvist (46 § första stycket 2 hyreslagen).

⁷¹ RH 2016:49.

Sid 864(1124)

4.1 Hur kartläggningen genomförts

4.1.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att undersöka och redogöra för problembilden avseende brottslighet som begås i hyreslägenheter eller i närområdet till sådana och lägenheter som används för kriminell verksamhet eller av kriminella organisationer. Likaså ingår det i uppdraget att kartlägga den problematik som finns med att en hyresgäst i sin lägenhet upplåter ett stort antal s.k. madrassplatser och liknande situationer där hyresgästen upplåter lägenheten till ett stort antal personer.

Frågor om brott som begås i bostadsområden är mångbottnade och komplexa. Det gäller både frågor om brottens orsaker och vilka åtgärder och resurser som kan behövas för att minska brottsligheten. Problemen sträcker sig över flera olika fält och berör ett stort antal aktörer av varierande slag. Flertalet av dessa frågor faller utanför utredningens uppdrag. De behandlas därför endast i den utsträckning som det behövs för att genomföra uppdraget.

Kapitlet är beskrivande och alltså inte ett uttryck för utredningens slutsatser. Utredningen har inte desto mindre behövt bearbeta vissa uppgifter för att åstadkomma en sammanhängande text. Detta har genomgående gjorts med utgångspunkten att alla beskrivningar ska vara väl belagda. Kapitlet syftar i huvudsak till att bidra med ett tillförlitligt underlag för utredningens bedömningar. I den mån inget annat anges avses med begreppet lägenhet både bostadslägenhet och lokal.

Kapitlet har följande disposition. Efter ett inledande avsnitt om hur kartläggningen genomförts redogör utredningen för bostadsområden med allvarliga problem. Därefter sammanfattas vissa rapporter och promemorior om brottslighet som myndigheter, intresseorganisationer och tidigare utredningar publicerat. Ett koncentrat redovisas av de undersökningar som utredningen har gjort, bl.a. genom möten

med fastighetsägare, representanter för olika lokalpolisområden inom Polismyndigheten och representanter för lokala hyresgästföreningar. Här återges även en del synpunkter som inkommit på nuvarande lagstiftning. Slutligen lyfts några metoder som fastighetsägare, kommuner och myndigheter tagit fram för att öka tryggheten i bostadsområden.

4.1.2 Tillvägagångssätt

Den grundläggande frågeställningen för utredningen är hur hyresgäster, och andra boende, påverkas av att brott begås i hyreslägenheter eller i närområdet. Kartläggningen har därför gjorts med utgångspunkt i de övriga boendes intresse av en trygg och säker boende- och närmiljö.

Svenska myndigheter har publicerat ett stort antal rapporter om brottslighet och dess följdverkningar. Det finns också ett flertal utredningar som redovisat en lägesbild över till exempel brottslighetens utveckling eller kriminella nätverks påverkan.¹ Utredningen har tagit del av dessa publiceringar och gjort ett urval utifrån den frågeställning om hyresgästers trygghet i boendet som ska belysas. Dessa rapporter bidrar bland annat med statistiskt material om hur vanliga vissa brott är och vilka skillnader som kunnat mätas i olika delar av landet. Det utgör den större delen av kartläggningen.

Utredningen har bedömt att det är av värde att komplettera de publicerade rapporterna med en redogörelse för praktiska erfarenheter av brottslighet i och omkring hyreslägenheter för att få närmare kunskap om bl.a. effekter av brottsligheten för boende i närområden och om de som begår brott i bostadsområden har en koppling till området.

Utredningen har efter att ha övervägt olika alternativ valt att komplettera problembilden genom att inhämta erfarenheter och synpunkter från aktörer med lång praktisk erfarenhet av dessa frågor.

Utredningen har genomfört längre intervjuer med privata och allmännyttiga fastighetsägare i Sverige genom digitala möten. Totalt har utredningen haft möte med 15 fastighetsägare och därutöver Störningsjouren i Göteborg som bl.a. hanterar uppsägningar åt flera stora allmännyttiga bostadsföretag i Göteborg. För att få in ett så brett underlag som möjligt har utredningen valt att inhämta kunskap

¹ Se bl.a. SOU 2021:68, Ds 2020:23, SOU 2021:35.

från fastighetsbolag med både små och stora fastighetsbestånd. Lika så har fastighetsägare från mindre, medelstora och stora städer varit representerade i urvalet. Sida 867 (1124)

Utredningen har träffat representanter från lokala hyresgästföreningar som berättat om egna och andra boendes erfarenheter av trygghetsfrågor och brottslighet i närområdet och i lägenheter.

För att få en aktuell bild av brottsligheten och de utmaningar som den medför i olika avseenden har utredningen haft möten med representanter från åtta lokala polisområden inom Polismyndigheten samt med Nationella operativa avdelningen (NOA). En övervägande del av representanterna från lokalpolisområdena arbetar inom ett eller flera utsatta områden.

I media rapporteras frekvent om brott som påverkar tryggheten i boende. Utredningen har gått igenom dessa publiceringar och sammanfattat ett representativt urval, se avsnitt 4.4.1 och 4.5.1.

Utredningen har beställt visst statistiskt material från SCB, se närmare avsnitt 4.2. Vidare har utredningen låtit Brå ta fram detaljerad statistik över svar på frågeställningar i den årliga nationella trygghetsunderökningen utifrån den boendeform deltagare i studien har.

4.1.3 Fokus på utsatta områden

Otrygghet på grund av brott och andra missförhållanden förekommer i hela landet. Samtidigt är det väl dokumenterat att problemen är mer utbredda och allvarliga i vissa områden och att det inte sällan får en stor påverkan på dessa områden trots att det är få som begår brott i förhållande till det antal människor som bor i områdena. Det är också stor skillnad på de praktiska förutsättningarna för fastighetsägarna i områden som präglas av kriminalitet jämfört med andra områden, inte minst säkerhetsmässigt. Till detta kommer att sådana områden ofta har en stor andel hyresrätter, se avsnitt 4.2. Det är därför naturligt att i stor utsträckning avgränsa kartläggningen till sådana områden. En annan sak är att hela hyresmarknadens behov och förutsättningar måste beaktas när förslag tas fram.

Det finns flera olika benämningar på områden med stora utmaningar, t.ex. utsatta områden, socialt utsatta områden och socioekonomiskt utsatta områden.

Utsatta områden är det begrepp som togs fram av Polismyndigheten 2015. Det består av tre kategorier: särskilt utsatta områden, riskområden och utsatta områden.² Polismyndighetens områdesindelning stödjer det polisära arbetet och utgör ett verktyg för att kunna göra analyser, prioritera åtgärder och resurser.³

Ett utsatt område är enligt Polismyndigheten ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället.⁴ Inverkan är snarare knuten till den sociala kontexten i området än de kriminellas utstuderade vilja att ta makten och kontrollera lokalsamhället. Effekten blir att de boende i området upplever otrygghet, vilket i sin tur leder till en minskad benägenhet att anmäla brott och att medverka i rättsprocessen. Påverkan kan utgöras av direkta påtryckningar, exempelvis genom hot och utpressning, eller indirekta, som offentliga våldshandlingar som riskerar att skada tredje man, narkotikahandel som bedrivs öppet eller ett utåtagerande missnöje mot samhället.

Ett särskilt utsatt område är ett geografiskt avgränsat område som kännetecknas av en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen. Det kan även förekomma systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen, målsägande och anmälare i området. Situationen i området innebär att det är svårt eller nästintill omöjligt för polisen att fullfölja sitt uppdrag, vilket kräver regelmässig anpassning av arbetssätt eller utrustning. Många gånger har det skett en normalisering vilket lett till att varken polisen eller de boende reflekterar över det avvikande läget i området. En ytterligare försvårande uppgift är om det ligger andra utsatta områden i nära anslutning till ett särskilt utsatt område. Då finns det risk för samverkan mellan kriminella personer och mellan kriminella nätverk inom områdena. Ett särskilt utsatt område inbegriper även i viss mån parallella samhällsstrukturer, extremism, personer som reser i väg för att delta i strid i konfliktområden och en hög koncentration av kriminella.

Socialt utsatta områden är en definition som Brå tagit fram och som tidigare användes bl.a. för att redovisa resultatet av nationella trygghetsundersökningar. Sedan 2020 har dock en övergång skett till att

² Med riskområde avses ett område som uppfyller samtliga kriterier för ett utsatt område men som inte når upp till de kriterier som kännetecknar ett särskilt utsatt område. Läget är dock så alarmerande att det finns en överhängande risk att området riskerar att bli särskilt utsatt om inte adekvata åtgärder sätts in.

³ Delegationen mot segregation (2022), Skillnader och likheter mellan polisens lista och områdestyperna s. 8 ff.

⁴ Polismyndigheten, Lägesbild över utsatta områden, 2021, s. 7.

definiera vilka områden som ska betraktas som *socioekonomiskt utsatta*.⁵ Syftet har varit att skapa förutsättningar för att följa upp socioekonomisk segregation och olika områdens socioekonomiska förutsättningar. I en områdesindelning utifrån socioekonomisk status kategoriseras alla områden i hela landet enligt ett index som är baserat på befolkningens utbildningsnivå och ekonomiska standard samt eventuellt ekonomiska bistånd och/eller arbetslöshet. De områden där utbildningsnivån och den ekonomiska standarden i genomsnitt är låga samtidigt som det är en stor andel som uppbär ekonomiskt bistånd eller är arbetslösa anses ha socioekonomiska utmaningar. Det görs ibland skillnad på om ett område har socioekonomiska utmaningar eller stora socioekonomiska utmaningar.⁶

Indelningarna utsatta områden och socioekonomiskt utsatta områden har olika syften och användningsområden. De utgår från olika mått och indikatorer och tas fram på olika sätt. Indelningarna baseras även på olika geografiska enheter även om det finns en överlappning mellan områdena.⁷

Utredningen har i huvudsak utgått från Polismyndighetens definitioner. Dessa är avgränsade så att statistik om boendeformer kan tas fram med utgångspunkt i definitionerna vilket bedömts vara en fördel. De utsatta områdena identifieras även utifrån brottslighet och påverkan på bostadsområden vilket ligger nära utredningens övergripande uppdrag. För att bredda bilden har utredningen även använt sig av statistik och rapporter som omfattar socioekonomiskt utsatta områden. Utsatta områden och socioekonomiskt utsatta områden är i stor utsträckning överlappande även om socioekonomiskt utsatta områden är större och fler till antalet.

4.2 Boendeformer i utsatta områden

Hyresrätten är en av de vanligaste boendeformerna i Sverige tillsammans med äganderätt till småbostadshus. Hyresrätter förekommer främst i flerbostadshus men även i småhus och som specialbostäder.

⁵ Delegationen mot segregation (Delmos) har i samarbete med Statistiska centralbyrån (SCB) tagit fram en rikstäckande områdesindelning av områden utifrån socioekonomisk status.

⁶ Brå (2022) NTU-resultat för områden med socioekonomiska utmaningar om områden som klassas som utsatta ur ett polisiärt perspektiv, s. 5.

⁷ Delegationen mot segregation, s. 10 ff.

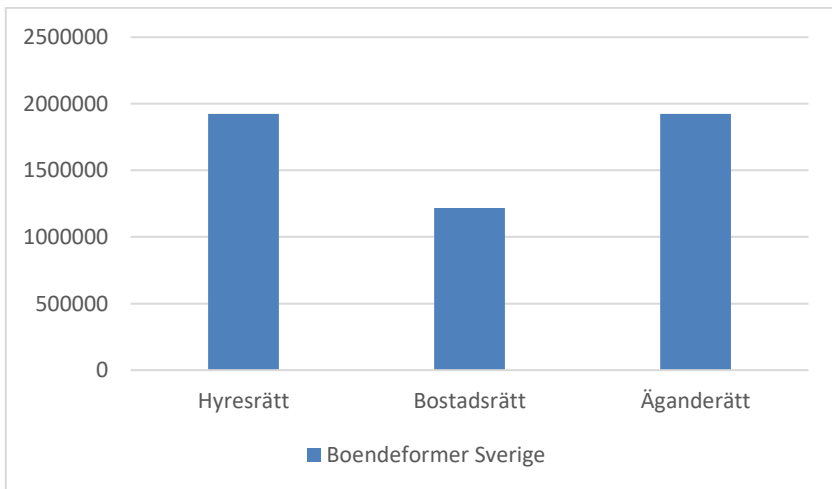
Boendeformen hyresrätt finns i såväl små orter som i större städer. I utsatta områden är den mer vanlig än i riket i övrigt.

Utredningen har låtit inhämta statistik från SCB över boendeformer i utsatta områden. Statistiken avser år 2021.

Av statistiken framgår att antalet hyresrätter i de av polisen identifierade utsatta områdena sammantaget uppgår till över 180 000 lägenheter. Det utgör nio procent av det totala antalet hyresrätter i Sverige som uppgår till nära två miljoner hyresrätter.⁸ Antalet bostadsrätter i dessa områden uppgår till drygt 52 000 lägenheter av totalt drygt 1 200 000 bostadsrätter i hela Sverige medan antalet äganderätter i utsatta områden uppgår till strax under 10 000 av totalt cirka 2 miljoner äganderätter i Sverige. Följande diagram illustrerar hur boendeformer i utsatta områden förhåller sig till Sverige totalt sett.

Figur 4.1 Boendeformer Sverige

Antalet bostäder utifrån boendeform



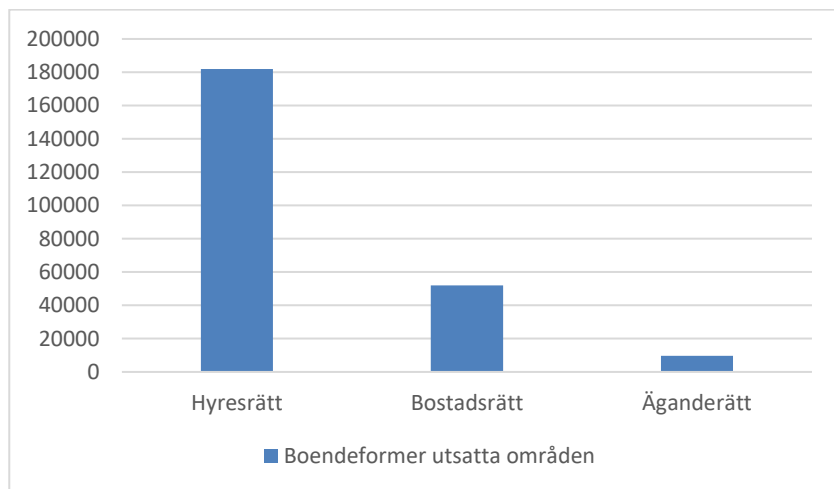
Källa: SCB. Antalet hyresrätter totalt i Sverige uppgick per den 31 december 2021 till 1 923 286, antalet bostadsrätter till 1 218 537 och antalet äganderätter till 1 923 286. 594 bostäder saknade angiven boendeform.

⁸ Antalet hyreslägenheter i utsatta områden uppgick till 181 929 per den 31 december 2021. Motsvarande antal hyresrätter för hela Sverige uppgår till 1 923 286.

Figur 4.2 Boendeformer i utsatta områden

Sid 871(1124)

Antalet bostäder utifrån boendeform i utsatta områden



Källa: SCB. Antalet hyresrätter i utsatta områden uppgick per den 31 december 2021 till 181 929, antalet bostadsrätter till 52 029 och antalet äganderätter 9 761.

Andelen hyresrätter varierar mellan de utsatta områdena. I Hässleholmen/Hulta utgörs 65 procent av bostäderna av hyresrätter medan det i vissa utsatta områden såsom i Rosengård, Råslätt och Tjärna ängar enbart finns hyresrätter som boendeform. Rinkeby/Tensta är det utsatta område där det finns störst antal hyresrätter – 10 560 hyresrätter – vilket utgör över 87 procent av bostäderna i området. Charlottesborg, Hallunda/Norsborg och Östberga avviker från statistiken med en högre andel bostadsrätter än hyresrätter.⁹

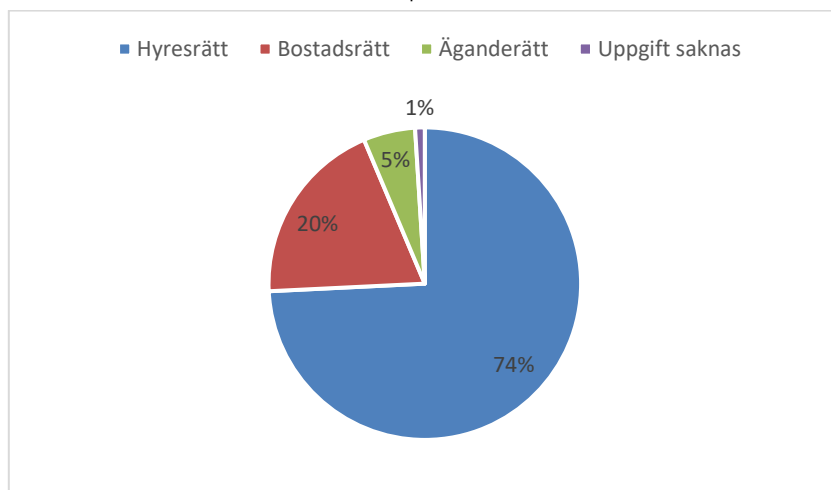
Antalet boende i utsatta områden uppgick till 572 141 personer per den 31 december 2021. Av dessa bodde ungefär 75 procent i hyresrätt, cirka 20 procent i bostadsrätt och 5 procent i bostad med äganderätt. Det kan jämföras med det totala antalet boende i Sverige som uppgick till 10 452 326 personer per den 31 december 2021. Andelen boende i hyresrätt i Sverige uppgick till cirka 30 procent, andelen boende i bostadsrätt till 20 procent och boende i bostad med äganderätt till strax under 50 procent av befolkningen. Nedanstå-

⁹ I det utsatta området i Charlottesborg utgör 96 procent av bostäderna bostadsrätter och endast 2 procent hyresrätter. I Hallunda/Norsborg utgörs boendena av 48 procent bostadsrätter och 38 procent hyresrätter. I Östberga utgör andelen bostadsrätter 84 procent av boendena och hyresrätter 10 procent.

ende åskådliggör fördelningen av befolkningen fördelat på boendeform i utsatta områden jämfört med i hela Sverige.

Figur 4.3 Befolkning i utsatta områden per boendeform

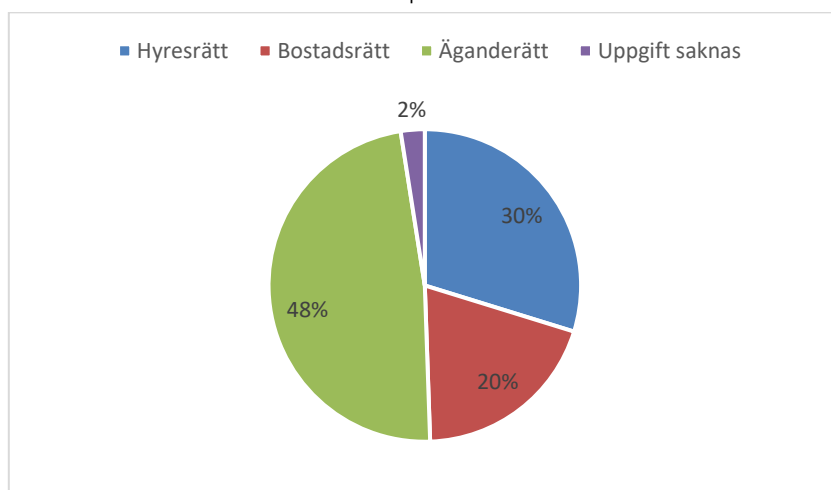
Andelen boende fördelat på olika boendeformer



Källa: SCB. Antalet boende i hyresrätt i utsatta områden uppgick per den 31 december 2021 till 424 683 personer i bostadsrätt 111 063 personer och i boende med äganderätt 30 678 personer. För 5 717 personer boende i utsatta områden saknas uppgift över boendeform.

Figur 4.4 Befolkning i Sverige per boendeform

Andelen boende fördelat på olika boendeformer



Källa: SCB. Antalet boende i hyresrätt uppgick per den 31 december 2021 till 3 111 914 personer i bostadsrätt 2 057 293 personer och i boende med äganderätt 5 024 144 personer. För 258 975 personer boende i Sverige saknas uppgift över boendeform.

4.3 Kriminella grupperingar

Sid 873(1124)

I utredningens uppdrag ingår att undersöka hur lägenheter används för kriminell verksamhet eller av kriminella organisationer. Många brott, inte minst grova brott, begås i dag inom ramen för någon form av samarbete mellan olika personer och antalet sammanslutningar i den kriminella miljön bedöms ha ökat.¹⁰

För att beskriva dessa grupperingar används olika begrepp, t.ex. kriminella organisationer och kriminella nätverk. Någon definition i svensk lag finns emellertid inte. När frågan om skärpta straff för brott i kriminella nätverk nyligen utreddes bedömdes det inte ändamålsenligt att införa en definition av brottslighet som utövas i organiserad form i svensk lagstiftning.¹¹

Det närmaste man i svensk rätt kommer en definition av organiserad brottslighet är den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken om brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form.

Kriminella nätverk är ett begrepp som används allt oftare. Det används i olika sammanhang för att beskriva en rad olika sorters konstellationer av brottsliga aktörer, allt från hierarkiska och formaliserade organisationer till löst sammansatta grupper.¹² De kriminella nätverken kan delas in i olika kategorier och undergrupper, såsom mc-gäng, familje- och släktbaserade nätverk och nätverk som bygger på gemensamt ursprung eller gemensamma tidigare erfarenheter. En annan kategori, som fått ökad spridning och uppmärksamhet, är förorts- och stadsdelsbaserade grupper eller med ett andra begrepp, lokala kriminella nätverk eller territoriella nätverk.¹³

Gemensamt för *förorts- och stadsdelsbaserade grupper* är att medlemmarna har koppling till ett gemensamt bostadsområde och att de

¹⁰ SOU 2021:68 s. 52.

¹¹ SOU 2021:68 s. 157 f. Inom EU tillämpas en lista över kriterier som kan användas för att definiera begreppet organiserad brottslighet. Enligt kriterierna ska det bl.a. vara fråga om samarbete mellan fler än två personer, lång eller obegränsad utsträckning i tiden, misstanke om allvarliga kriminella handlingar och strävan efter vinning och/eller makt. Se rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet. Den 1 juli 2023 trädde ny lagstiftning i kraft i syfte att minska kriminella nätverkens inflytande och för att öka tryggheten i samhället. Bl.a. skärptes straffskalor, nya kvalifikationsgrunder och särskilda straffskärpningsgrunder infördes för vissa allvarligare brott som innefattar våld eller hot och närliggande brottslighet.

¹² Fyra övergripande kategorier av grupper brukar nämnas i sammanhanget. Självdefinierade grupper, externdefinierade grupper, icke-namngivna grupper och projektbaserade konstellationer, se bl.a. Brå (2016), Brå 2016:12. Kriminella nätverk och grupperingar, s. 9 ff.

¹³ SOU 2021:68 s. 55 ff.

ofta har växt upp tillsammans och ingått i samma ^{Sid 874(1124)}ungångeskrets sedan de var barn. En sådan typ av relationsbaserat nätverk kan vara särskilt starka för ungdomar och kan ta formen av ett kompisgäng. Det sker inte alltid en aktiv rekrytering utan vissa personer glider gradvis in i kriminalitet som en följd av att de bor i ett visst område eller befinner sig i en miljö med kriminellt aktiva personer i närheten. Medlemmar i förorts- och stadsdelsbaserade grupper beskrivs generellt som mer händelsestyrda och spontana i sin våldsanvändning där beslut tas på individnivå. Detta innebär att tröskeln till våldsanvändning i vissa fall kan vara mycket låg. När en konflikt väl uppstått är det inte heller lätt att backa utan att förlora i trovärdighet.¹⁴ Grupperna använder sällan något gruppnamn, symboler eller attribut. Gemensamt för dessa nätverk är att de oftast beskrivs som lösa i sin struktur och att de i regel har en koppling till utsatta områden.¹⁵ En del av de förorts- och stadsdelsbaserade grupperna försöker kontrollera vissa geografiska territorier i sina bostadsområden för att äga sin egen kriminella marknad. Ett bostadsområde kan omfatta flera olika nätverk och grupperingarnas revir behöver inte vara särskilt stort utan kan röra sig om någon eller några gator. Ofta är det yngre kriminellt belastade personer som håller till och anser sig äga sitt område och verksamheten i ett revir eller territoriet kan ta sig uttryck i exempelvis öppen gatuförsäljning av narkotika.¹⁶

I sammanhanget ska även de *familje- och släktbaserade nätverken* nämnas. Ibland betecknas dessa som klaner för att markera att det rör sig om en vid skara och att nätverken härrör från länder med s.k. klan-samhällen. Dessa nätverk är vanligare i vissa delar av landet än andra och finns bl.a. i Göteborg och Malmö. De drivs inte bara av ekonomisk vinning utan även av en ambition att kontrollera de områden där de förekommer.¹⁷ Några av nätverkens kärnor beskrivs också vara genom-syrade av föreställningen att oförrätter måste besvaras för att gruppen ska upprätthålla sin heder och respekt. Många av nätverken beskrivs ha lätt för att ta till grovt våld. Konsekvensen blir att även mycket triviala konflikter kan resultera i allvarligt våld.¹⁸

¹⁴ Brå (2020), Brå 2020:4. Dödligt våld i den kriminella miljön 2005-2017, s. 13.

¹⁵ SOU 2021:68 s. 56 f., Polismyndigheten (2019) Kriminella nätverk inom en organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm, s. 7 f.

¹⁶ Brå 2016:12 s. 50.

¹⁷ SOU 2021:68 s. 57 f.

¹⁸ Brå 2020:4 s. 13 f.

4.4 Brott i lägenheter och bostadsområden

Sid 875(1124)

4.4.1 Rapporter och utredningar

Polismyndighetens rapporter

Lägesbild över utsatta områden 2021

I rapporten *Lägesbild över utsatta områden* redovisar Polismyndigheten regeringsuppdraget för 2021 att uppdatera lägesbilden över utsatta områden, beskriva områdena och ge en samlad bedömning och analys av situationen utifrån ett polisiärt perspektiv.¹⁹

I lägesrapporten för 2021 redovisades en ökning av antalet identifierade utsatta områden från 60 till 61. Områdena finns i 33 av totalt 98 lokalpolisområden. De områden som bedömdes som utsatta 2019 utgör ungefär 0,02 procent av Sveriges yta medan befolkningsandelen ungefär 5 procent. Andelen barn och ungdomar mellan 0–19 år utgör strax över en fjärdedel av populationen i de utsatta områdena.²⁰

Det finns tydliga kopplingar mellan skjutningar i kriminella miljöer och de områden som bedöms som utsatta. Under 2020 hade cirka 40 procent av skjutningarna i landet en koppling till utsatta områden, antingen genom att de inträffat i utsatta områden eller utförts av aktörer med en koppling till sådana områden. Av landets skjutningar inträffade 28 procent rent geografiskt inom ett utsatt område, en klar överrepresentation.²¹ Skadegörelse genom brand i motorfordon har också en högre koncentration i utsatta områden och utgör 20 procent av samtliga anmälningar i landet. Det är också mer vanligt förekommande med hot och övergrepp i rättssak, liksom narkotikabrott och vapenbrott i dessa områden.²²

Olika former av angrepp mot poliser förekommer i mer än hälften av områdena, även om våld mot poliser minskat sedan tidigare bedömningar 2017 och 2019. En annan iakttagelse är att den synliga narkotikahandeln generellt sett minskat och att en viss anpassning skett efter den ökade kamerabevakningen. Många narkotikaöverlåtelser sker

¹⁹ Polismyndigheten (2021), *Lägesbild över utsatta områden*, Regeringsuppdrag 2021.

²⁰ Polismyndigheten, *Lägesbild över utsatta områden*, s. 14 och 26.

²¹ Polismyndigheten, *Lägesbild över utsatta områden*, s. 4 och 20.

²² Polismyndigheten, *Lägesbild över utsatta områden*, s. 23 f. Narkotikabrott och vapenbrott är s.k. ingripandebrott och antalet anmälda brott är ofta kopplat till polisiär närvaro och insatser.

numera genom digital kommunikation och levereras genom utkörning eller upphämtning.²³

Skjutningar och beslag av skjutvapen

I rapporten *Skjutningar och beslag av skjutvapen i Polisregion Stockholm under 2020* ger Polismyndigheten en regional lägesbild av skjutvapenvåld och vapenbeslag. Under 2020 beslagtogs totalt 269 automatkarbiner, kulsprutepistoler och pistoler i kriminella miljöer i Region Stockholm.²⁴ De vanligaste platserna där vapen påträffas är i en bostad (94 vapen), på en allmänt tillgänglig plats såsom buskage, cykelförråd, garage, grönområde, soprum, terräng, skogsområden, skolgård och trapphus (65 vapen) och låst offentlig plats såsom i ett förråd, kryptgrund, lager eller låst utrymme i flerfamiljshus (50 vapen).²⁵

Under 2020 skedde totalt 166 skjutningar i polisregion Stockholm. En övervägande majoritet av morden och mordförsöken skedde mellan kl. 21 och kl. 23 medan övriga skjutningar ägde rum mer jämnt fördelat under kvällens timmar.²⁶ Den övervägande delen av skjutningar skedde på allmän plats (61–64 procent) följt av skogsområden (20–26 procent). Skjutningar i bostäder eller byggnader utgjorde 8–10 procent av fallen.²⁷

Under 2021 beslagtogs 40 procent av vapnen i kriminella kontexter av polis i bostäder. Andelen vapen som beslagtogs i bostäder var högre för mindre vapen som pistoler och kulsprutepistoler. Större automatvapen beslagtogs i större utsträckning på andra platser men påträffades även i bostäderna.²⁸

Lägesbild över explosiva och andra farliga ämnen

Under 2021 inträffade 88 explosioner i Sverige med kriminellt nyttjande eller uppsåt vid användandet av explosiv vara. Det var en nedgång i en annars uppgående trend de senaste fem åren vilket förklarades med att en större insats genomfördes under 2019–2020 med stora

²³ Polismyndigheten, Lägesbild över utsatta områden, s. 31 f.

²⁴ Sturup (2021), Polismyndigheten, Skjutningar och beslag av skjutvapen i Polisregion Stockholm under 2020, s. 14.

²⁵ Sturup (2021), s. 15.

²⁶ Sturup (2021), s. 19.

²⁷ Sturup (2021), s. 20.

²⁸ Polismyndigheten (2022), PM gällande vapenbeslag nationellt 2021.

beslag av explosiva ämnen. De flesta sprängningar genomförs^{Sid 877(1124)} mot privatbostäder som enfamiljsbostäder och flerfamiljshus. Sedan 2017 har andelen explosioner med en privatbostad som mål ökat från ungefär en fjärdedel av fallen till över hälften av explosionerna 2021.²⁹ Att brotten med explosiva ämnen sker mot privatbostäder är särskilt allvarligt då explosionerna framför allt sker nattetid då många personer är hemma. Explosionerna har även bedömts komma närmare utomstående och den privata sfären.³⁰

Risker för utomstående

Polismyndigheten har kartlagt hur vanligt det är att utomstående skadas och dödas i skjutningar och sprängningar.³¹ Utomstående har definierats som allmänhet, närstående till gängkriminella och individer som skjutits eller skadats men där det skett en förväxling från gärningsmannens sida i fråga om offret. Under 2011–2020 har minst 46 utomstående personer drabbats i 36 skjutningar och sprängningar. Totalt 14 utomstående har avlidit och 32 skadats.³²

Riskerna för utomstående att drabbas bedöms ha ökat mellan 2011–2020. Under de tre första åren var det totalt fyra som drabbades medan antalet skadade och dödade uppgick till 24 under de tre sista åren.³³ En bedömd ökad risk för utomstående är kopplad till det ökande antalet hylsor som återfinns på brottsplatserna, andelen automatvapen vid mord med skjutvapen i kriminella miljöer samt ett växande antal sprängningar.³⁴ En klar majoritet av offren i skjutningar och sprängningar i Sverige är män mellan 15 och 29 år men när utomstående skadas eller dödas är en betydande högre andel kvinnor eller personer under 15 år respektive över 55 år.³⁵

²⁹ Polismyndigheten (2022), Lägesrapport avseende explosiva och andra farliga ämnen, s. 12 f.

³⁰ Polismyndigheten (2022), Lägesrapport avseende explosiva och andra farliga ämnen, s. 3.

³¹ Sturup (2020), Polismyndigheten, Risken för tredje man att skadas eller dödas i skjutningar och sprängningar i kriminella miljöer i Sverige 2011 till 2020.

³² Sturup (2020), s. 2.

³³ Sturup (2020), s. 5.

³⁴ Sturup (2020), s. 2 och 7 f.

³⁵ Sturup (2020), s. 8 f.

Människohandel för sexuella och andra ändamål

Sid 878(1124)

Sedan 2009 har det skett en successiv övergång från organiserade prostitutionsverksamheter på hotell till lägenheter hyrda i andra hand och till lägenhetshotell, framför allt i storstadsregionerna. Förövarna hyr oftast lägenheterna under en kortare period på några veckor genom olika andrahandsförmedlingar.³⁶ Därutöver förekommer prostitutionsverksamhet inom verksamheter som erbjuder kroppsvård, i andra lokaler inomhus eller genom att förövarna skjutsade kvinnorna till sexköparens hem.³⁷ Användningen av en lägenhet ingår som en del av upplägget genom att människohandlaren hyrt en lägenhet, oftast i andra hand, som kvinnan själv får ta sig till eller förs till av förövaren. Försäljning av sexuella tjänster förekommer både genom ett bokat besök hos en kvinna i en lägenhetsbordell eller genom att sexköparen beställer en kvinna till sitt hem eller hotellrum.³⁸

Rapporter från Brå*Skjutvapensbrottslighet på offentliga platser*

Under senaste åren har det dödliga våldet som samhällsfenomen ändrat karaktär. Skjutvapenrelaterat våld med dödlig utgång har ökat successivt sedan 2012 och åtta av tio fall av dödligt skjutvåld sker numera i den kriminella miljön. En av förändringarna är att skjutningar ofta sker utomhus på olika platser i den offentliga miljön dit allmänheten äger tillträde. Under 2005–2017 var de vanligaste brottsplatserna för dödligt våld i kriminella miljöer torg, gata, väg eller allmän kommunikation (32 procent), i eller i nära anslutning till någons bostad (32 procent) och i park, skog eller grönområde (10 procent).³⁹ Dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön sker mer än åtta gånger så mycket, relaterat till befolkningens storlek, i utsatta områden, jämfört med i övriga landet.⁴⁰

När dödligt våld i den kriminella miljön begås i eller i nära anslutning till någons bostad rör det sig i första hand om brottsoffrets bostad, men det förekommer även att bostaden tillhör någon annan

³⁶ Polismyndigheten (2021), Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 22 för 2020, s. 22.

³⁷ Polismyndigheten (2021), Människohandel för sexuella och andra ändamål s. 107.

³⁸ Polismyndigheten (2021), Människohandel för sexuella och andra ändamål s. 25.

³⁹ Brå (2020), Brå 2020:4. Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017, s. 8 och 27.

⁴⁰ Brå 2020:4 s. 26.

(vän, släkting, kumpan osv.). Endast i sällsynta fall rör det sig om gärningsmannens bostad.⁴¹

I Brås rapport redovisas vissa uppgifter om brottsoffrens och gärningspersonernas boendesituation. Antalet brottsoffer och gärningspersoner som bor hemma hos sina föräldrar har ökat. Under perioden 2013–2017 bodde en tredjedel av alla brottsoffer fortfarande hemma hos föräldrar/styvföräldrar vid tiden för det dödliga våldet medan cirka en fjärdedel var sammanboende med en partner. Under perioden dessförinnan (2005–2012) bodde 10 procent fortfarande hemma hos sina föräldrar medan 38 procent var sammanboende med en partner. Samma sak går att iakttä i fråga om gärningspersonerna där andelen av de som fortfarande bor hemma hos föräldrarna gått från 15 procent under perioden 2005–2012 till 29 procent under perioden 2013–2017.⁴²

Narkotikamarknader

I en rapport om narkotikamarknader från 2021 har Brå på uppdrag av regeringen kartlagt narkotikamarknaden i Sverige. I rapporten behandlas bl.a. förekomsten av öppen gatuförsäljning och distributionskedjor i bostadsområden. Öppen gatuförsäljning förekommer enligt rapporten på vissa allmänna platser i cityområden och lokala centrum samt i bostadsområden med kriminellt kontrollerade platser i socialt utsatta områden.⁴³ Genom en kartläggning i region Stockholm har framkommit att drygt hälften av platserna för öppen narkotikaförsäljning var kopplade till välkända kriminella nätverk och på 71 procent av försäljningsplatserna ansågs säljarna vara lokalt förankrade i området.⁴⁴

Mycket talar enligt Brå för att en central del av narkotikahandeln i Sverige utgår från bostadsområden som präglas av ekonomisk segregation, sociala problem och otrygghet. En väsentlig del av narkotikadistributionen koncentreras i områden som anses kontrolleras av tungt kriminellt belastade individer. En utbredd rädsla, bland de boende, för att vittna och anmäla brott kan i många fall vara en förutsättning för den storskaliga hanteringen av narkotika på dessa platser.⁴⁵

⁴¹ Brå 2020:4 s. 28.

⁴² Brå 2020:4 s. 36 f.

⁴³ Brå (2021), Brå 2021:10, Narkotikamarknader s. 66 f.

⁴⁴ Brå 2021:10 s. 67.

⁴⁵ Brå 2021:10 s. 159.

De kriminellt kontrollerade platserna kännetecknas av att ett eller flera nätverk anser sig ha ensamrätt att styra narkotikaförsäljningen i området och således kontrollera vilka som får sälja narkotika och även ägna sig åt andra kriminella aktiviteter. Flertalet av dessa platser finns i förortsområden i och omkring städer. Att flertalet platser återfinns i bostadsområden kan handla om att nätverkens kapacitet och räckvidd är begränsade. En tänkbar förklaring som lämnats är att det är betydligt svårare att försöka ta kontroll över en plats där man inte bor.⁴⁶

Det finns enligt Brå flera skäl till att öppen gatuförsäljning anses vara ett samhällsproblem, särskilt när det förekommer i bostadsområden. Studier visar att områden där öppen försäljning förekommer också präglas av nedskräpning, öppen narkotikaanvändning, arbetslöshet och otrygghet. I vissa särskilt utsatta områden förekommer även olika grader av parallella samhällsstrukturer. Det finns också en relation mellan dessa platser och en högre förekomst av brottslighet som kan kopplas till kriminella miljöer. Det har i studier framkommit att det finns ett geografiskt samband mellan platser där det skett upprepade skjutningar och förekomsten av öppen gatuförsäljning. Platser för öppen narkotikaförsäljning präglas även av annan kriminalitet såsom om ordningsstörningar, utpressning, rån, misshandel och brott mot poliser.⁴⁷

I bostadsområden har olika försäljningsformer identifierats där gatuförsäljning och försäljning genom mobiltelefoner utgör de huvudsakliga försäljningsformerna. Det förekommer även miljöspecifik försäljning där kunden söker upp säljaren. Sådana försäljningar sker i miljöer som kriminella nätverk har visst inflytande över.⁴⁸

Köp av sexuella tjänster

I en rapport från 2022 redovisar Brå en uppföljning av hur rättsväsendet tillämpar förbudet mot köp av sexuell tjänst. Rapporten utgår från anmäld brottslighet. Av rapporten framgår att försäljning av sexuella tjänster förekommer i lägenheter. I de fall där sexköpet skett på den plats där säljaren befinner sig och där kontakt förmedlats via eskortsidor är det oftast fråga om en tillfälligt hyrd lägenhet

⁴⁶ Brå 2021:10 s. 68.

⁴⁷ Brå 2021:10, s. 71.

⁴⁸ Brå 2021:10 s. 72 f.

som sexköpet skett på (37 procent).⁴⁹ Tips till polisen om misstänkt sexköpbrott kommer bland annat från grannar till en lägenhet eller en massagesalong.⁵⁰

Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden.

Brå redovisade 2018 ett regeringsuppdrag att undersöka trygghet och förtroende för rättsväsendet samt uppkomsten av parallella samhällsstrukturer i socialt utsatta områden.⁵¹ Rapporten bygger på data från nationella trygghetsundersökningen, enkätundersökning i två särskilt utsatta områden och intervjuer med representanter från bland annat polisen, kommun och bostadsföretag.

En betydligt större andel boende i utsatta områden upplevde otrygghet vid utevistelse sent på kvällen i det egna bostadsområdet än boende i andra urbana områden. Åren 2012–2017 var andelen i utsatta områden 39 procent medan andelen i övriga urbana områden uppgick till 17 procent.⁵² Totalt hade 53 procent av de boende i utsatta områden känt en oro under det senaste året för att en närstående ska drabbas av brott.⁵³

På fråga om i vilken utsträckning de boende i utsatta områden upplever brotts- och ordningsproblem i det egna bostadsområdet svarade de flesta att de upplever buskörning, nedskräpning och bilbränder som ett problem. Även gäng eller personer som bråkar och stör, öppen narkotikahandel, skadegörelse och skottlossning/skjutningar upplevdes som stora problem i det egna bostadsområdet. I en jämförelse med statistik på nationell nivå var skillnaden störst i hur boende upplevde problem med öppen narkotikahandel, 38 procent i utsatta områden jämfört med 5 procent av totala befolkningen.⁵⁴

Även kriminellas påverkan på beteenden i området undersöktes. Hela 68 procent av de boende svarade att kriminella har en påverkan på något sätt i området. Den vanligaste uppfattningen bland de boende var att kriminella påverkar personer i området att inte ställa upp som vittnen i domstol (53 procent av de tillfrågade). I fråga om anmälan av brott uppgav 45 procent av de boende att de kriminella

⁴⁹ Brå 2022:3, Köp av sexuella tjänster, s. 69.

⁵⁰ Brå 2022:3, s. 52.

⁵¹ Brå 2018:6, Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden.

⁵² Brå 2018:6 s. 33.

⁵³ Brå 2018:6 s. 37 f.

⁵⁴ Brå 2018:6 s. 38 f.

påverkar andra att inte anmäla brott och 41 procent att man inte säger ifrån mot någon som exempelvis vandaliserar egendom. En knapp tredjedel, 31 procent, uppgav att man inte kan rör sig fritt i områdena.⁵⁵

I rapporten tas även företagares utsatthet upp. Genom intervjuer med lokala småföretagare framkom att kriminella grupperingar och ungdomsgäng även kan påverka butiksägare och andra företagare. Företagare klagade över att stökiga folksamlingar som stör deras handel, och på att ungdomar snattar och stör kunder inne i butiker. Företagare nämnde även beskyddarverksamhet och utpressning riktad mot butiker och restauranger.⁵⁶

Nationella trygghetsundersökningen 2022

Nationella trygghetsundersökningen (NTU) är en brottsoffer- och trygghetsundersökning som genomförs årligen sedan 2006. Syftet med undersökningen är att undersöka människors utsatthet för brott, upplevelse av oro och otrygghet samt förtroende för rättsväsendet, liksom brottsutsattas erfarenheter av kontakter med rättsväsendet. Brå har sedan tidigare gjort separata redovisningar av NTU-resultat för områden som myndigheten benämnt socialt utsatta områden. Sedan 2022 redovisas resultaten från NTU även för de områden som Polismyndigheten betecknar som utsatta och enligt en indelning i socioekonomiskt utsatta områden.

I 2022 års trygghetsundersökning deltog cirka 65 000 personer.⁵⁷ Fram till 2015 var andelen otrygga relativt oförändrad varpå en påtaglig ökning skedde året därpå. Sedan 2016 har nivån varit stabil.

I 2022 års undersökning uppger totalt 27 procent av befolkningen (16–84 år) att de känner sig mycket eller ganska otrygga eller att de till följd av otrygghet undviker att gå ut ensamma under sena kvällar i sitt bostadsområde, vilket i princip är på samma nivå som 2021, då andelen var 28 procent. En mindre grupp avstår helt från att gå ut sena kvällar på grund av otrygghet (sex procent).⁵⁸

Det är betydligt vanligare att kvinnor känner sig otrygga än att män gör det (35 respektive 18 procent). Bland män är andelen störst i

⁵⁵ Brå 2018:6 s. 39.

⁵⁶ Brå 2018:6 s. 82.

⁵⁷ Brå 2022:9, Nationella trygghetsundersökningen 2022, 26.

⁵⁸ Brå 2022:9, s. 130.

åldersgrupperna 20–24 år och 75–84 år (21 procent i respektive grupp).^{Sid 883(1124)} För kvinnor är andelen störst i åldersgruppen 20–24 år (47 procent). Otrygghet vid utevistelse under sena kvällar är vanligare bland svenskfödda personer med två utrikesfödda föräldrar och bland utrikesfödda personer (32 respektive 31 procent) jämfört med bland svenskfödda personer med minst en svenskfödd förälder (25 procent). Otrygghet är även vanligare för boende i flerfamiljshus jämfört med boende i småhus (34 respektive 21 procent).⁵⁹

46 procent av befolkningen oroar sig i stor utsträckning för brottsligheten i samhället.⁶⁰ Ungefär 10 procent av befolkningen oroar sig för misshandel och våldtäkt eller andra sexuella övergrepp. Ungefär 15 procent uppger att de ofta oroar sig för personrån och 22 procent för bostadsinbrott.

Trygghetsundersökningens resultat fördelat på vissa områden och boendeformer

Brå redovisade 2022 separata resultat fördelade på socioekonomiskt utsatta områden och de områden som Polismyndigheten betecknar som utsatta. Det ingår betydligt fler respondenter som bor i områden med stora socioekonomiska utmaningar än i områden som Polismyndigheten bedömer som utsatta.

I områden med socioekonomiska utmaningar har 41 procent uppgett att de känner sig mycket eller ganska otrygga eller att de till följd av otrygghet avstår från att gå ut en sen kväll i det egna bostadsområdet. Störst otrygghet upplever personer som bor i Botkyrka (56 procent) och Järva (55 procent). I områden som Polismyndigheten klassar som utsatta är motsvarande andel personer som känner otrygghet under kvällstid i det egna bostadsområdet 49 procent. Återigen är det Botkyrka och Järva som har högst andel otrygga boende (61 respektive 55 procent). Svarsfrekvensen har i vissa områden varit för låg för att det av statistiska skäl ska kunna redovisas.

I en sammanställning har Brå redovisat resultatet av den nationella trygghetsundersökningen utifrån boendeform. Brå har även sammanställt en sådan redovisning över utsatta områden och socioekonomiskt utsatta områden där resultat även är fördelat på boendeform.

⁵⁹ Brå 2022:9, s. 135.

⁶⁰ Brå 2022:9, s. 13.

Av andelen i den totala befolkningen som äger sin bostad har 21 procent angett att de upplever sig mycket eller ganska otrygga i det egna bostadsområdet. Motsvarande siffra för boende i hyreslägenhet är cirka 34 procent medan andelen för boende i bostadsrätt är cirka 30 procent. Högst andel av befolkningen som upplever otrygghet fördelat på boendeform är hyresgäster som bor i hyreslägenhet i ett flerbostadshus (cirka 36 procent).

I områden med socioekonomiska utmaningar har cirka 35 procent av dem som äger sin bostad angett att de upplever sig mycket eller ganska otrygga i det egna bostadsområdet. Motsvarande siffra för boende i hyreslägenhet är cirka 45 procent och andelen boende i bostadsrätt som upplever otrygghet uppgår till cirka 39 procent.

I områden som är utsatta enligt polisens definition har cirka 47 procent av dem som äger sin bostad angett att de upplever sig mycket eller ganska otrygga inför att gå ut på kvällen i det egna bostadsområdet. Motsvarande siffra för boende i hyreslägenhet är 50 procent och andelen boende i bostadsrätt som upplever otrygghet utomhus uppgår till cirka 44 procent i utsatta områden.⁶¹

Tabell 4.1 Andelen i befolkningen som känner sig otrygga inför att gå ut på kvällen i sitt bostadsområde utifrån boendeform

Statistik från nationella trygghetsundersökningen 2022

	Hela befolkningen	Socioekonomiskt utsatta områden	Utsatta områden (Polismyndighetens definition)
Äganderätt	21,0 %	34,7 %	47,1 %
Hyresrätt	34,3 %	44,5 %	50,1 %
Bostadsrätt	29,6 %	39,4 %	44,2 %
Total	26,5 %	41,3 %	48,7 %

Källa: Brå.

Nationella trygghetsundersökningen – uppföljningsintervjuer 2022

I en analys presenterar Brå resultatet från uppföljningsintervjuer som skett inom ramen för den nationella trygghetsundersökningen. Intervjuer har skett med personer i åldrarna 16–84 år som uppgett

⁶¹ I områden som definieras som utsatta av Polismyndigheten har svarsunderlaget varit mindre än i de områden som benämns som socioekonomiska utmaningar. Statistiken har därför inte kunnat redovisats på samma utförliga sätt som för områden med socioekonomiska utmaningar. Områdena är dock i stor utsträckning överlappande.

att de utsatts för brott under år 2021.⁶² Analysen omfattar brotten misshandel, hot, sexualbrott och personrån och beaktade faktorer som gärningspersonens kön, ålder och relation till brottsutsatta. Sid 885(1124)

Den vanligaste brottsplatsen där män utsattes för misshandel, hot eller personrån var en allmän plats. När kvinnor utsattes för misshandel skedde det oftast i en bostad (48 procent av misshandelsfallen för kvinnor jämfört med 7 procent för männen).⁶³ Det var mycket vanligare att gärningspersonen var en helt okänd person när män utsattes för misshandel än när kvinnor gjorde det (49 procent jämfört med 17 procent). För kvinnor var gärningspersonen oftast en partner eller före detta partner (54 procent av händelserna) medan så inte var fallet för män (3 procent).⁶⁴

Under 2021 skedde störst andel av sexualbrotten mot kvinnor i en bostad (40 procent), en ökning med 10 procentenheter från 2019. Andelen sexualbrott som sker mot kvinnor på allmän plats har minskat mellan 2019 och 2021 (från 49 till 31 procent).⁶⁵

När kvinnor utsattes för hot var brottsplatsen oftast en allmän plats (53 procent) men det var vanligare bland kvinnor än bland män att utsättas för hot i en bostad (27 procent jämfört med 9 procent).⁶⁶

Grov kvinnofridskränkning

I en rapport om grov kvinnofridskränkning redovisar Brå hanteringen och utvecklingen i rättskedjan av brottet grov kvinnofridskränkning för åren 1998–2017.⁶⁷ I rapporten konstateras att våld mot kvinnor ofta sker i det egna hemmet och att förövaren många gånger är någon inom familjen, vanligen en närstående man. När män däremot blir utsatta för våld sker det mestadels utomhus och av för dem okända män.⁶⁸ Att våld sker i hemmet och av en gärningsperson som den utsatta har starka känslomässiga och praktiska bindningar till förstärker den negativa inverkan som våldet har på den utsattas självkänsla och handlingskraft. Mannens våld i nära relationer kan om-

⁶² Brå, NTU Kortanalys 1/2023, Nationella trygghetsundersökningen – uppföljningsintervjuer 2022.

⁶³ Brå, NTU Kortanalys 1/2023 s. 29.

⁶⁴ Brå, NTU Kortanalys 1/2023 s. 21 f.

⁶⁵ Brå, NTU Kortanalys 1/2023 s. 31 f.

⁶⁶ Brå, NTU Kortanalys 1/2023, s. 30 f.

⁶⁷ Brå 2019:8, Grov kvinnofridskränkning.

⁶⁸ Brå 2019:8 s. 21.

fatta många delar av vardagslivet och innebär ofta en stark kontroll och begränsning av kvinnans livsutrymme.⁶⁹

Sid 886(1124)

Hyresgästföreningens rapport om hushållen 2022

I en rapport från Hyresgästföreningen redovisas resultatet av en undersökning om hur den svenska allmänheten ställer sig till de politiska parterna, bostadspolitik, trygghet, byggande och hushållens egen ekonomi.⁷⁰ Här redovisas den del av rapporten som avser trygghet i bostadsområdet. I den delen av rapporten har grupper som trångbodda hushåll, ekonomiskt stressade hushåll och hushåll med ohållbara boendekostnader belysts särskilt. Här har trångbodda visat sig vara särskilt missnöjda med sina bostäder.⁷¹

Andelen trångbodda hushåll är enligt studien 5 procent av det totala antalet hushåll. 45 procent av dessa hushåll bor i hyresrätt medan 18 procent bor i bostadsrätt eller eget hus. Ytterligare 31 procent av de trångbodda är inneboende eller bor i andra hand.⁷²

Ungefär 90 procent av de tillfrågade upplever sig trygga utomhus. Boende i hyresrätt, trångbodda och hushåll som är ekonomiskt stressade och har ohållbara bokostnader utgör de grupper där flest känner sig otrygga. Mellan 8 och 12 procent i dessa grupper har uppgett att de känner sig otrygga utomhus i det område där de bor medan motsvarande siffra är lägre än fyra procent för boende i småhus.⁷³ På frågan om bostadsområdet de bor i behöver åtgärder för att skapa ökad trygghet har en majoritet av de tillfrågade hushållen (71 procent) ansett att inte behövs sådana åtgärder.⁷⁴ Nästan var fjärde hyresgäst har dock uppgett att de vill ha fler åtgärder för ökad trygghet medan detsamma gäller för en av tio småhusägare. På följdfrågan vilka åtgärder som skulle kunna öka tryggheten har det vanligast svaret varit

⁶⁹ Brå 2019:8 s. 27.

⁷⁰ Hyresgästföreningen (2022), Hyresgästerna 2022 – hushållens syn på sin ekonomi, trygghet och bostadspolitik.

⁷¹ Hyresgästföreningen, s. 24. Med trångboddhet avses hushåll med färre än 20 kvm per person utifrån Boverkets rapport Mått på bostadsbristen.

⁷² Hyresgästföreningen, s. 24. Upplåtelseform anges inte för inneboende eller boende i andra hand.

⁷³ Hyresgästföreningen, s. 27. Det var fråga om en webbenkät med cirka 62 procent svarsfrekvens. Svaren redovisas på nationell nivå utan analys av svarsfrekvens i olika områden eller andra faktorer.

⁷⁴ Hyresgästföreningen, se bilaga dataunderlag till rapporten.

Hämtad från www.hyresgastforeningen.se/bostadsfakta/rapporter/hyresgasterna-2022/trygghet-i-bostadsområdet/.

bättre belysning och mer närvaro av polis eller väktare. Även sociala insatser för unga och övervakningskameror hamnar högt.⁷⁵

Sid: 887 (1124)

Svenska handels trygghetsbarometer

Svensk handel har i en rapport om brottsutsattheten bland svenska handlare sammanställt resultatet av en enkätundersökning för 2022.⁷⁶ Undersökningen har besvarats av butiker inom detaljhandeln. Av rapporten framgår att 35 procent av handlarna uppgett att deras butik varit utsatt för stöld eller ringa stöld den senaste veckan. 7 procent hade i samband med en stöld eller ringa stöld utsatts för hot eller våld under den senaste månaden. 20 procent av de tillfrågade hade upplevt hotfullt beteende från besökare eller kunder under den senaste månaden. 14 procent hade utsatts för något bedrägeri eller bedrägeriförsök den senaste månaden. Livsmedel och elektronikhandel och vitvaror var de delbranscher som varit mest utsatta under året. Örebro, Södermanland och Stockholms län hade högst andel utsatta butiker under 2022.

Trygghetskommissionens rapport

På initiativ av Svensk försäkring tillsattes 2017 en trygghetskommission. Kommissionen hade i uppgift att belysa utvecklingen av den anmälda vardagsbrottsligheten och den brottsrelaterade otryggheten samt lägga fram åtgärdsförslag för att bryta brottsutvecklingen. Kommissionen redovisade sitt uppdrag 2018 i två rapporter.⁷⁷

En viktig utgångspunkt för kommissionen var att polisen inte ensam klarar av att bedriva det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som krävs för att skapa ett tryggt samhälle. Även andra samhällskrafter måste engageras, mobiliseras och tillåtas att delta i arbetet och mycket talar enligt kommissionen för att det krävs väsentligt större och bredare lösningar än satsningar på polisen för

⁷⁵ Hyresgästföreningen, s. 28 f.

⁷⁶ Svensk handel (2023). Sammanställning av trygghetsbarometern helåret 2022. Hämtad från <https://www.svenskhandel.se/rapporter/trygghetsbarometern-helaret-2022>.

⁷⁷ Trygghetskommissionen (2018). Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott.

Trygghetskommissionen (2018). Den nya tidens kvalitetsbrott – internationella stöldligor och it-relaterad bedrägeribrottslighet. Hämtade från <https://trygghetskommissionen.se/rapporter/>.

att minska livskvalitetsbrotten och öka tryggheten.⁷⁸ Utöver polisen behöver aktörer aktiveras såsom kommuner, fastighetsägare, säkerhetsbransch, övriga näringsidkare och försäkringsbransch.

Genom att fastighetsägare tillhandahåller bostäder och kommersiella lokaler bedöms de ha en mycket viktig roll för brottsförebyggande arbete och trygghetsfrågor. Eftersom de ansvarar för själva fastigheterna och miljön däromkring har de även möjlighet att påverka flera viktiga förhållanden såsom att åtgärda skadegörelse, motverka störande beteenden och skapa trivsel i miljön. Fastighetsägarna har även verktyg att hålla ordning genom möjligheten att säga upp hyreskontrakt och när det gäller den fysiska miljön att till exempel ordna skalskydd och anställa vakter.⁷⁹

I rapporten nämns som ett positivt exempel bland annat bostadsområdet Gårdsten i Göteborg som genom ett omfattande arbete haft en positiv utveckling med minskad brottsligheten, ökat antal invånare och en god företagsutveckling i området. En av de satsningar som gjorts i området är inrättandet av en trygghetsgrupp med personer som arbetar som trygghetsvärdar i området genom tillsyn och ansvar för fastigheterna på kvällar och helger. Trygghetsgruppen är synliga i området och arbetar bland annat med att lösa olika problem med den fysiska miljön, skapa förtroende hos de boende och erbjuder trygghetsskapande tjänster såsom möjlighet att eskortera personer som känner sig otrygga.⁸⁰

Trygghetskommissionen lämnade ett antal åtgärdsförslag av mer övergripande och generell karaktär. Några av dess beskrivs här.

Ett första förslag är att kommuner tillsammans med polis och andra relevanta samhällsaktörer ska genomföra kartläggningar i syfte att identifiera områden som är i behov av insatser.⁸¹ Vidare bedömdes en ökad polisiär närvaro för brottsförebyggande arbete, trygghetsskapande och förtroende hos de boende vara av avgörande betydelse.

Det föreslås att fastighetsägare ska göra en analys av de utrymmen som gränsar till det offentliga rummet för att identifiera verksamheter som bidrar till en levande miljö, såsom butiker, caféer och

⁷⁸ Trygghetskommissionen (2018). Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott, s. 52 f Livskvalitetsbrotten delas upp i fyra olika kategorier; våld i offentlig miljö, brott i hemmiljö, brott mot egendom och övriga brott och störningar.

⁷⁹ Trygghetskommissionen (2018). Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott, s. 155 f.

⁸⁰ Trygghetskommissionen (2018). Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott, s. 156 f.

⁸¹ Trygghetskommissionen (2018). Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott, s. 16.

lokaler för småföretagande. Kommissionen lyfter även att det är viktigt att fastighetsägare har en aktiv skötsel av fastigheter, till exempel så att reglerna för upplåtelse i andra hand följs men också att det finns en fungerande renhållning och att skadegörelse åtgärdas. Det bör även skapas finansiering för att inrätta lokala trygghetsvårdar som arbetar i områdena. Ansvaret för att anordna finansiering bör kunna ligga på fastighetsägarna, vilka i sin tur kan vända sig till andra intressenter i områdena. Det kan även krävas att kommunen stöttar ett sådant arbete.⁸² Kommissionen lyfter även att det finns marknadsekonomiska fördelar med att flera aktörer deltar i ett brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Som exempel nämns att fastighetsägare vid förbättrade förhållanden i ett bostadsområde kan få ökade uthyrningsmöjligheter och höjda fastighetsvärden.⁸³

Det föreslås även en modell där intressenter i ett område, i första hand kommuner, fastighetsägare och näringsidkare, går samman och tar ett gemensamt ansvar för området i en modell benämnd affärs- och medborgarplatsmodellen (AMP-organisation).⁸⁴ En framgångsrik metod i andra länder har varit att bl.a. utforma en miljö för att minska brottstillfällen genom att koncentrera sig på enskilda områden eller platser och på så sätt skapa en levande, attraktiv samhällsmiljö där människor vill uppehålla sig. Det är då en nödvändighet att ha privata kommersiella krafter närvarande på platsen för att få den levande och attraktiv samt att skapa offentliga rum som är tillgängliga för alla.⁸⁵

Hyresgästutredningens betänkande

År 2015 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att överväga vissa frågor om hyra av lägenheter. Hyresgästutredningen hade i uppdrag att belysa problemen med kriminella grupperingars användning av hyreslägenheter och ta ställning till om det bör bli lättare att säga upp hyresavtal för lägenheter. Uppdraget redovisades i betänkandet *Stärkt ställning för hyresgäster* (SOU 2017:33).

⁸² Trygghetskommissionen (2018). Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott, s. 183 f.

⁸³ Trygghetskommissionen (2018). Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott, s. 15.

⁸⁴ Se Trygghetskommissionen (2018). Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott, s. 159 ff. I arbetet med att aktivera fastighetsägare är New York ofta nämnt som förebild genom sitt arbete med s.k. Business Improvement Districts (BID).

⁸⁵ Trygghetskommissionen (2018). Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott, s. 19.

I betänkandet anges att både bostadslägenheter och hyreslokaler används i olika kriminella verksamheter. De kriminella verksamheterna sträcker sig från småskaliga verksamheter såsom förvaring- eller försäljningsplatser av narkotika och stöldgods, till storskalig och systematisk verksamhet som tillverkningscentral av falska identitetshandlingar, narkotikaodlingar, plats för penningtvätt eller annan ekonomisk brottslighet. Prostitution förekommer även ofta i bostadslägenheter, i vissa fall som ett led i människohandel. Det finns en stor mängd ärenden där polisen i samband med olika utredningsåtgärder har hittat vapen i hyreslägenheter eller lokaler. Det förekommer enligt betänkandet även en relativt omfattande spelklubsverksamhet i Stockholmsregionen i både förorterna och i innerstaden.⁸⁶

Utredningen konstaterade även att det i närheten av organiserad kriminell verksamhet finns en hypotetisk hotbild som kan bli överförd på grannar och boende i närheten. Våldshandlingar som exempelvis skjutningar på allmän plats och mot bostäder riskerar att gå ut över andra. Kriminella nätverk och aktörers användning av hyreslägenheter och lokaler är omfattande och problembilden komplex. Det är svårt att ha kontroll på vilka som faktiskt nyttjar lägenheter när förstahandshyresgästen olovligen hyr ut eller när kriminella aktörer döljer sig bakom bulvaner eller företag. Det är ofta när kriminella aktiviteter uppstås och fastighetsägaren vill säga upp kontraktet som problem uppstår, dels med hot om våld eller andra repressalier, dels med långa juridiska processer.⁸⁷

I betänkandet beskrevs även att representanter för fastighetsbolag vid problem i lägenheter som kan kopplas till organiserad brottslighet drar sig för att agera då det föreligger en oro för vad som kan hända med dem, familj och andra närstående om de vidtar åtgärder.⁸⁸

Vissa geografiska områden beskrivs som platser där demokratiska samhällen i det närmaste ersätts av alternativa samhällsstrukturer och att dessa mer eller mindre styrs av kriminella grupperingar. Dessa områden präglas av förekomsten av våldsamma situationer i allmänhet, skjutningar, försäljning och bruk av narkotika, trafficking, prostitution, verksamheter som samtliga har kopplingar till kriminella nätverk. Dessa brottsliga verksamheter och de följdproblem som genereras leder till en omfattande oro i utsatta områden.⁸⁹

⁸⁶ SOU 2017:33 s. 261 f.

⁸⁷ SOU 2017:33 s. 264.

⁸⁸ SOU 2017:33 s. 267.

⁸⁹ SOU 2017:33 s. 266.

Betänkande av Gängbrottsutredningen

Sid 891(1124)

I betänkandet Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68) redovisas bedömningar och förslag på författningsändringar i syfte att markera allvaret i brott som begås i kriminella nätverk.⁹⁰

I betänkandet konstateras att den våldsutveckling som skett under senare år, med bl.a. en ökning av dödligt våld i den kriminella miljön, i stor utsträckning synes härröra från stadsdels- och förorts-baserade grupper. Främst våldsbrottsligheten men också annan brottslighet såsom narkotikabrottslighet skapar stor otrygghet i bl.a. utsatta områden. Det bedömdes att det totalt kan finnas minst 5 000 medlemmar fördelade på omkring 200 kriminella nätverk i de utsatta områdena.⁹¹

En gemensam nämnare för lokala kriminella nätverk i utsatta områden är våldskapitalet som används för att kontrollera områden, utöva otillåten påverkan och bedriva narkotikahandel men även för att utöva annan brottslighet som t.ex. utpressning. En viktig beståndsdel är att våldskapitalet bidrar till den s.k. tystnadskultur som, tillsammans med parallella samhällsstrukturer, underlättar de kriminella nätverkens verksamhet i områdena.

Personrånen har ökat kraftigt på senare år, framför allt mot unga, och sådana rån har sammankopplats med kriminella nätverk i utsatta områden. Personrån har även beskrivits som ett s.k. strategiskt brott som yngre individer ofta begår innan de går vidare till att ägna sig åt annan brottslighet inom ramen för stadsdels- och förortsbaserade grupper. Även olika former av utpressning beskrivs som ett vanligt förekommande brott inom dessa nätverk. Sådan brottslighet kan riktas mot t.ex. näringsidkare i utsatta områden men även inom den kriminella miljön och internt inom nätverken genom s.k. bötning. Utpressningsverksamhet har enligt betänkandet utvecklats till en viktig inkomstkälla för många kriminella grupper och ett våldskapital är ofta en förutsättning för brottens genomförande.⁹²

⁹⁰ Delar av förslagen trädde i kraft den 1 juli 2023, se prop.2022/23:53.

⁹¹ SOU 2021:68 s. 69.

⁹² SOU 2021:68 s. 75 f.

Rapportering i media

Sid 892(1124)

Under sommaren 2022 rapporterades i Dagens industri⁹³ om hur kriminella grupperingar använder bostäder, affärslokaler och källare som bas för sin verksamhet. Det var fråga om lägenheter som använts som samlingspunkt för kriminella grupperingar och där skjutvapen påträffats efter en dödsjutning, lägenheter där automatvapen, handgranater och dynamit påträffats och fall där narkotika och vapen påträffats i källarförråd. Även en lokal uppges ha använts som träffpunkt och som ett led i penningtvätt åt ett kriminellt nätverk. Både svårigheter med att vinna framgång i uppsägningsärenden och säkerhetsfrågor lyfts. Ett problem anges vara att varken grannar eller någon annan gjort störningsanmälningar och att fastighetsägare inte känt till att en lägenhet eller källarlokal använts som samlingslokal för kriminella trots att det varit känt för polisen under längre tid. Sekretess hindrade fastighetsägaren från att få del av polisens underrättelseinformation. Det beskrivs även hur polisen i Malmö arbetar med en långsiktig strategi för att hindra kriminella grupperingar från att nyttja lokaler, t.ex. genom myndighetssamarbete. Det kan i praktiken gå till så att polisen tipsar räddningstjänsten som därefter vid en efterföljande brandinspektion slår ned på att användande av vissa lokaler i t.ex. källare och dylikt strider mot brandskyddsreglerna och därför inte får fortsätta.

SVT⁹⁴ rapporterade i december 2022 om hur en dödsjutning i ett trapphus i Södertälje påverkat hyresgäster. I reportaget intervjuas grannar som beskriver en känsla av otrygghet och att trapphuset brukar vara en samlingsplats för unga killar som inte bor där. Innan trapphuset kunde saneras var boende tvungna att passera blodfläckar för att ta sig till och från sina hem och gemensamma utrymmen i fastigheten.

I Malmö rapporterades under hösten 2022 i bl.a. Sydsvenskan⁹⁵ om att en hyresvärd sagt upp hyresgäster på grund av att en rad mycket grova våldshandlingar ägt rum i och omkring fastigheten sedan dessa flyttade in. Inom loppet av ett år hade en bostadslägenhet i fastigheten beskjutits, en sprängladdning placerats utanför en

⁹³ Wierup, L. (20 juni 2022). Tvingas titta bort när kriminella flyttar in. Dagens industri.

⁹⁴ SVT (5 december 2022). Efter dödsjutningen – hyresgäster fick passera blodspår i trapphuset. Hämtat från <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/sodertalje/hyresgaster-fick-kliva-over-blodstank-efter-mordet-i-blombacka>.

⁹⁵ Billing, S (11 november 2022). MKB vill vråka föräldrar till gängmedlemmar i Limhamns sjöstad. Sydsvenskan. Hämtat från <https://www.sydsvenskan.se/2022-11-11/mkb-vill-vraka-foraldrar-till-gangmedlemmar-i-limhamns-sjostad>.

lägenhetsdörr och beväpnade män genomfört ett misslyckat kidnappningsförsök. Händelserna har kopplats till hyresgästernas söner och har fått många att höra av sig till hyresvärderna med oro för nya skjutningar och bomber. Sid 893 (1124)

I en artikelserie i Dagens Nyheter⁹⁶ som publicerades under hösten 2022 beskrivs hur en bostadsrättsförening på Malmvägen i Sollentuna som fram tills för några år sedan bestod av hyreslägenheter tagits över av kriminella grupper. Gängmedlemmar anges ha tagit över källaren i bostadshuset och gjort det till sitt eget högkvarter. Källaren används som gömställe för narkotika och vapen och som skjutbana. I ett av bostadshusen finns en förskola. I samband med en händelse då gänget beväpnade sig och sprang runt i bostadsområdet med vapen konstaterade polisen att risken för att tredje man skulle ha kunnat komma till skada måste bedömas som extremt hög.

I Sydsvenskan⁹⁷ rapporterades i december 2022 om hur gängkriminella under början av 2022 i en konflikt mellan grupperingar placerat fyra bomber vid olika bostäder i Malmö varav tre exploderade. Ingen skadades men utomstående hade passerat bomberna eller befann sig i närheten när de detonerade. En fjärde bomb hittades av polisen i hisschaktet till ett hyreshus. Det fanns spår av dynamit vilket gjorde att polisen misstänkte att det även förvarats sprängämnen i hisschaktet. I artikeln anges att det inte är ett ovanligt tillvägagångssätt att kriminella använder gemensamma utrymmen i flerbostadshus för att förvara vapen och narkotika. Under en utredning av en döds skjutning under sommaren 2018 framgick att gärningsmännen hade tillgång till kopierade hemtjänstnycklar för att enkelt kunna ta sig till sina vapengömmor.

I SVT⁹⁸ rapporterades i januari 2023 om en trygghetsundersökning i Järva som Folkets Husby genomfört tillsammans med forskare. I trygghetsundersökningen där över 500 personer deltog svarade 51 procent att skjutningar och våldsdåd i området ofta eller alltid får dem att känna sig nedstämda. Vidare uppgav 27 procent att de ofta eller alltid hade svårt att koncentrera sig eller att sova.

⁹⁶ Erlandsson, Å. (10 oktober 2022) Bostadshusets källare blev gängets högkvarter. Dagens Nyheter. Hämtat från <https://www.dn.se/malmvagen/>.

⁹⁷ Herkel, B (8 december 2022). Gängkriminella hade bombgömma i hisschakt i hyreshus. Sydsvenskan. Hämtat från <https://www.sydsvenskan.se/2022-12-08/gangkriminella-hade-bombgemma-i-hisschakt-i-hyreshus>.

⁹⁸ SVT (16 januari 2023). Kriminologen: "Tryggheten har blivit ojämnt fördelad". <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/tryggheten-har-blivit-ojamlikt-fordelad>.

I en artikelserie i Hem och hyra⁹⁹ har en kartläggning^{Sid 894(1124)} om boendeform och brott som begåtts i närområdet genomförts i Malmö. Artikelförfattaren har studerat tingsrättsdomar som meddelats under 2021 med brottstyperna narkotikabrott (överlåtelse), vapenbrott och brott mot blåljuspersonal där brottsplatsen varit i ett område om maximalt två kilometer från hemadressen. Genom en granskning har där efter konstaterats att 56 gärningsmän hade sin bostadsadress i ett hyreshus i närområdet av brottsplatsen (upp till 2 000 meter från hemmet). Av dessa hade 43 begått brott inom radien av en kilometer från bostaden, 32 inom 500 meter från bostadsadressen och 25 personer på bostadsadressen.

4.4.2 Utredningens undersökningar

En sammanfattande bild av praktiska erfarenheter

Utredningar har som framgår ovan kompletterat tillgänglig statistik och publicerade rapporter genom att träffa aktörer med praktisk erfarenhet av utredningens frågor. Avsikten är att kortfattat kunna ge en bild av praktiska förutsättningar för hyresgäster och hyresvärdar i utsatta områden. Det stora flertalet fastighetsägarna som utredningen haft kontakt med har även haft stora bestånd i andra områden och har därför kunnat jämföra erfarenheten från olika områden.

Det har framkommit skillnader mellan brottslighetens karaktär, allvar och organisation, och således även i fråga om situationen för boende, mellan olika utsatta områden. Det har inte desto mindre bedömts som mest ändamålsenligt att ge en samlad beskrivning av problemen. Utredningen har tagit med sådant som bedömts vara en återkommande problembild och således kan sägas vara förekommande i flera utsatta områden. I några fall görs preciseringar till vissa områden eller städer.

⁹⁹ Paulsson, A (24 januari 2023). Om sonen säljer knark kan föräldrarna vrakas – så många skulle fått flytta med ny lag: ”Stör du i området ska du ut”. Hem och hyra. Hämtat från <https://www.hemhyra.se/reportage/om-sonen-saljer-knark-kan-foraldrarna-vrakas-sa-manga-skulle-fatt-flytta-med-ny-lag-stor-du-i-området-ska-du-ut/>.

Information från poliser

Sid 895(1124)

Inledning

De representanter som utredningen träffat från lokalpolisområden i storstadsregioner och i mellanstora städer har haft roller som kommunpolis, gruppchef eller andra mer strategiska roller. Samtliga har betonat vikten av en god samverkan med lokala fastighetsägare. Många har beskrivit att det finns en upparbetad samverkan mellan Polismyndigheten och fastighetsägare som t.ex. kan innefatta veckovisa avstämningar.

Beskrivning av brottsligheten

Representanter från lokalpolisområden där det finns utsatta områden har på ett övergripande plan bekräftat den problembild som framgår av publicerade rapporter. De har uppgett att utbredda och djupgående problem kopplade till brottslig verksamhet av olika slag har stor påverkan på boende och sätter vanliga samhällsfunktioner ur spel. Förutsättningarna för utsatta områden skiljer från andra bostadsområden på ett sätt som kan vara svårt att förmedla för dem som inte bor där.

Skjutningar och sprängningar skapar en stor otrygghet för boende i områdena när de förekommer. Efter en skjutning är det inte ovanligt att barn i närområdet under några veckors tid inte vistas ute i samma utsträckning som annars. Det beror sannolikt på rädsla för att vederläggningar ska leda till ytterligare skjutningar. Det förekommer också att barn hålls inne i lägenheter trots att någon skjutning inte inträffat. Det har av polisen tolkats som att det finns en oro inom lokalsamhället för att en skjutning ska inträffa eller en kännedom om att en gängkonflikt är på väg att blossa upp. Det visar även på den utbredda tystnadskultur som finns då sådana situationer kan uppstå innan polisen får vetskap om en pågående konflikt.

Det genomförs skjutningar och sprängningar mot hus med lägenheter där det bor hyresgäster med kopplingar till kriminella nätverk. Det kan då finnas en förhöjd hotbild inte bara mot de utsatta hyresgästerna utan även mot övriga boende i fastigheten. Det har i sådana sammanhang förekommit att polisen uppmanat hyresgäster att flytta för att polisen ska kunna fullgöra sitt uppdrag att förbygga och förhindra brottslig verksamhet och störningar av den allmänna ordningen

och säkerheten. Många gärningsmän präglas av påtaglig hänsynslöshet och risken för att träffa utomstående tycks inte beröra dem. Sid 896(1124)

Narkotikabrott är en grund för brottslig verksamhet i områdena. Narkotikaförsäljningar leder ofta till följdproblem i form av våldsbrott och utpressningar men också otrygghet på grund av synliga överlåtelser eller att narkotika förvaras i allmänna utrymmen dit andra boendes tillgång därför begränsas. Narkotika säljs ofta i det närområde där gärningsmannen bor. Flera poliser har uppgett att de därför anser att det finns en koppling mellan bostadsområde och brottsområde. Det är dock inte alltid någon som står på ett hyreskontrakt som begår sådana brott men det finns ofta en koppling till en bostadslägenhet. Det kan till exempel handla om barn till hyresgäster som begår sådana brott, personer som är inneboende hos hyresgäster eller annars besöker dem.

Även andra brott har enligt vad många poliser uppgett en stor total påverkan på tryggheten för de boende. Som exempel på vanligt förekommande sådan brottslighet har lyfts fram stölder, skadegörelse, misshandel, olaga hot men även trafikbrott såsom vårdslösa körningar med moped och bil. Brott kan skapa en känsla av otrygghet även om de inte utgör typiska störningar.

Till en gräns kan ett lokalsamhälle förbli relativt opåverkat av att det förekommer brottslighet. I vissa utsatta områden har man enligt polisernas erfarenhet passerat en sådan gräns. Den höga koncentrationen av kriminella på en liten yta orsakar en stor negativ inverkan på lokalsamhället, både på boende, och andra aktörer. Det kan till exempel ofta vara svårt att få affärskedjor som finns i andra stadsdelar att etablera sig där.

För vissa kriminella kan lägenheten vara av stort värde för att kunna utöva den kriminella verksamheten. Kriminella personers tillgång till lägenheter i områden som de utövar kontroll över är en praktisk faktor i deras maktbas. Det kan illustreras med att polisen i Göteborg har bedömt att många kriminella har tillräckligt med medel för att kunna förvärva ett ägt boende i väl fungerande områden men väljer att bo kvar i sin lägenhet i ett utsatt område.

Redan närvaron av personer som omgivningen vet har kopplingar till kriminella nätverk har stor inverkan på tryggheten i området. Det är alltså inte nödvändigt att dessa begår något brott för att påverka andra. Boende avstår ofta från att påtala störande beteende som sådana personer uppvisar på grund av dessa personers våldskapital. Det förekommer även att anställda vid skolor inte ingriper vid klara regel-

överträdelser av samma skäl eller att fastighetsförvaltare ser mellan fingrarna på beteende som är oacceptabelt. För polisen orsakar detta problem eftersom stödet från andra aktörer då uteblir. Sid 897(1124)

När det gäller brottslighet i bostadslägenheter har polisen erfarenhet av att lägenheter används för förvaring av narkotika, vapen, sprängmedel och stöldgods.

I allt större utsträckning sker förvaringen av narkotika i gemensamma utrymmen och utomhus i anslutning till fastigheter. Bostadslägenheter används även som medel för att begå bidragsbrott och folkbokföringsbrott. Oklara hyresförhållanden, till exempel olovlig andrahandsupplåtelse, förekommer inte sällan i sådana sammanhang. Bostadslägenheter kan även användas som gömställe för gärningsmän före och efter allvarlig brottslighet i området. Bostadslägenheter används även för odling av narkotika och som packningscentraler av narkotikapreparat.

Våld i nära relationer påverkar ofta övriga boendes bostadsmiljö även om våldet inte leder till direkta störningar. Ytterligare exempel på detta är barnpornografibrott och sexualbrott när de övriga boende får kännedom om att brotten begåtts i en bostadslägenhet.

Koppleri och prostitution sticker ut i det att det förekommer i alla områden i större städer och således inte är särskilt utmärkande för utsatta områden.

Polisen har vidare lyft fram olika inslag av det som benämns hederskultur som ett problem i områden som begränsar främst kvinnors frihet i olika grad.

Brottsligheten har i utsatta områden fått till följd att det utvecklats en stark tystnadskultur. Den visar sig genom en ovilja att vittna eller anmäla brott som begåtts till fastighetsägare eller polis. Det finns exempel på att tillsägelser av hyresgäster mot grannar eller deras barn vid störningar lett till repressalier i form av misshandel och hot av hyresgästen. När det blir känt avstår andra från att säga till eller försöka komma till rätta med missförhållanden.

Den tystnadskultur som uppstått på grund av ett upplevt säkerhetshot har försvagat institutioner. Både skola, fastighetsägare och myndigheter kan enligt polisens erfarenhet låta bli att agera på grund av de inblandades våldskapital. Det sagda kan exemplifieras med att fastighetsägare i Göteborg i vissa fall föredrar att polisen bryter upp dörren vid tillslag mot lägenheten mot att lämna ut nyckeln till poli-

sen. De tar således hellre på sig reparationskostnaden för dörren än att hamna i en situation där de uppfattas ha hjälpt polisen. Sid 898(1124)

Poliser verksamma i områdena har framfört att det skulle bidra till en positiv utveckling i områdena om det skulle vara möjligt att säga upp hyresgäster som begått brott. Det skulle innebära att kriminella nätverk skulle få ett mindre fast grepp om ett område. Även om det finns en risk för att brottsligheten flyttar med en hyresgäst som lämnar ett område har det lämnats exempel på fall där en förflyttning av en brottsbenägen hyresgäst till ett nytt område har lett till en minskad brottsaktivitet.

Några poliser har tagit upp frågan om inom vilket område ett brott kan få påverkan på andra hyresgästers trygghet. Påverkan på tryggheten för övriga boende beror i stort utsträckning på hur närområdet ser ut. I vissa städer ligger bostadsområden geografiskt mycket nära varandra och det är svårt att dra någon egentlig gräns mellan stadsdelarna. I andra fall finns det tydliga knypunkter och samlingsplatser såsom torg som bedöms påverka hela området även om det inte ligger i direkt anslutning till bostadsfastigheterna.

Särskilt om lokaler

Det förekommer brottslighet i lokaler vilket också skapar otrygghet i närliggande bostadsområden. Problemen tycks dock, utifrån de uppgifter som utredningen fått, variera mellan olika områden. I vissa områden upplever polisen stora problem (exempelvis vissa delar av Göteborg) kopplade till lokaler medan man i andra inte har samma erfarenhet (till exempel Kalmar).

Det är av stor vikt att rätt hyresgäst väljs. Om det etableras en förening eller en affärsidkare som ägnar sig åt kriminell verksamhet kan det ha stor påverkan på närområdet. Det leder ofta till en trafik av personer med koppling till kriminella och problem i närområdet. Det finns också ett intresse hos vissa kriminella nätverk att ta kontroll över lokaler och hyresgästen som ett led i att ha kontroll över området i stort. För hyresvärdar är det ofta svårt att genomföra tillräckliga bakgrundskontroller på den som vill hyra en lokal. Polisen tillfrågas inte sällan i sådana sammanhang men regler om sekretess gör att polisen inte kan lämna ut uppgifter till fastighetsägare. Det händer därför att lokaler hyrs ut till hyresgäster som har kopplingar

till kriminella nätverk trots att polisen har kännedom om att hyresgästen är problematisk. I vissa lokaler skapas ett tillhåll för personer som är med i eller har kopplingar till kriminella nätverk. ^{Sid 899(1124)}

Ett särskilt problem är att lokal innehavare råkar ut för att kriminella tar över deras verksamhet eller utövar ett inflytande över den eller utnyttjar lokalen för att gömma till exempel narkotika. En hyresgäst till en lokal kan vidare tvingas till tystnad om aktiviteter som äger rum i deras lokal. Det är situationer som liknar s.k. beskyddarverksamhet. I sådana fall är lokalhyresgästen själv ett offer för brottsligheten men lokalen kan likväl bli ett problem. I något fall har en lokalhyresgäst utan förvarning övergett lokalen och lämnat landet, vilket polisen kopplat samman med en hotbild mot hyresgästen.

Vissa typer av lokaler används enligt polisens bedömning i stor utsträckning för försäljning av sexuella tjänster där även människohandel förekommer. Representanter från polisregion Stockholm bedömer att försäljning av sexuella tjänster förekommer i så mycket som 90 procent av thaimassagealongerna i Stockholm.¹⁰⁰ När en sådan lokal sägs upp bestrids ofta inte uppsägningen. Det är en indikation på att kontraktet inte har så stort värde för innehavaren, till exempel för att det är lätt att flytta verksamheten till en annan lokal.

Utredningen har även fått uppgifter från NOA om förekomsten av utbredning av thaimassagealonger som även erbjuder sexuella tjänster mot betalning och dess koppling till hyresrätter. Massagealonger med misstänkt försäljning av sexuella tjänster bedöms finnas i såväl stora som små städer eller i mindre tätorter. Ett slumpmässigt urval av ett antal salonger har kontrollerats mot fastighetsregistret. Det har då framkommit att verksamheten för dessa salonger finns i flerfamiljshus med ett privat eller kommunalt bolag eller bostadsrättsförening som lagfaren ägare. Polisen har därför antagit att det är vanligt att verksamheten bedrivs i hyrda lokaler. Polisens operativa arbete försvåras av att samarbetet med andra viktiga aktörer, t.ex. fastighetsägare, inte är reglerat fullt ut, och att problemet spänner över olika områden.

Såvitt NOA känner till har det inte förekommit att åtal väckts mot någon fastighetsägare på grund av upplåtelse av lägenhet för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning (6 kap. 12 § andra stycket brottsbalken). Kontakter med hyresvärdar i sådana frågor har dock

¹⁰⁰ Enligt polisens bedömning förekommer försäljning i 80 procent av hela Sveriges uppskattningsvis 2 000 thaimassagealonger. Se bl.a. SVT <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/har-hittas-sperma-pa-vaggarna-se-polisens-bilder>.

tagits. Så har dock inte skett i fråga om förberedelse till terrorverksamhet såvitt framkommit. Sid 900(1124)

Information från fastighetsägare

Inledning

De fastighetsägare som utredningen har träffat äger mellan 100 och 30 000 bostadslägenheter. Många har även lokaler i sina bestånd. Något bolag har främst varit inriktat på uthyrning av lokaler. En del bolag har verksamhet i flera städer medan andra är begränsade till vissa bostadsområden eller stadsdelar. Bolagen har bl.a. bostadsbestånd i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Västerås, Örebro, Linköping och Södertälje. Flertalet av fastighetsägarna har bostadsbestånd i utsatta områden. Störningsjouren i Göteborg, vars erfarenheter också ligger till grund för redogörelsen, ansvarar för handläggningen av bl.a. störningsärenden i ett bestånd som omfattar cirka 70 000 lägenheter.

Utredningen har i fråga om uppgifter från fastighetsägarna fokus på hur de praktiska förutsättningarna för fastighetsförvaltare och hyresgäster påverkas av brottslighet och annat störande beteende.

Vissa personer utredningen har träffat är själva fastighetsförvaltare och arbetar praktiskt med bestånd i utsatta områden. Andra har varit chefer eller jurister och har redogjort för sina och medarbetares erfarenheter av att arbeta med förvaltning i utsatta områden. I det följande används ordet fastighetsägare som gemensam benämning på aktörerna.

Fastighetsägarnas perspektiv på brottsligheten i bostadsområden

På ett övergripande plan kan sägas att flera fastighetsägare har beskrivit stora problem kopplade till att förvalta hyreslägenheter i utsatta områden. Problemen avser bland annat trygghet för andra hyresgäster, förhöjda kostnader för förvaltning och olika former av säkerhetsproblem för personal. Vissa fastighetsägare har i mindre utsträckning än andra drabbats av problemen. Till stor del kan detta antas bero på skillnader mellan olika områden och hur brottsligheten och de kriminella elementen är sammansatta.

De flesta fastighetsägare har pekat ut narkotikabrott som det vanligast förekommande brottet som orsakar otrygghet i närområdet. Narkotikabrotten sker genom t.ex. öppen försäljning, bruk och förvaring av narkotika i bostadslägenheter, gemensamma utrymmen och på gårdar intill bostäderna. Försäljning av narkotika skapar mycket otrygghet för övriga boende genom att många obehöriga, och ibland även påverkade, personer rör sig i gemensamma utrymmen och trapphus. Synlig narkotikaförsäljning beskrivs av flera fastighetsägare som vanligt förekommande.

Härutöver har de flesta fastighetsägare uppgett att vapenbrott starkt påverkar tryggheten för boende. Det kan vara genom att någon bär på vapen, gömmer vapen i gemensamma utrymmen och självklart även användning av vapen genom skjutningar mot fasader, balkonger och lägenhetsdörrar. Andra vanligt förekommande brott som påverkar tryggheten negativt är olaga hot (även subtila hot), förvaring av sprängämnen och sprängningar.

Olika former av egenmäktigt förfarande förekommer och kan ofta vara en följd av andra brott. Ett exempel är att hyresgäster – eller personer som är inhysta hos en hyresgäst – tar över andras källarförråd eller gemensamma utrymmen för förvaring av narkotika eller vapen eller annan brottsrelaterad verksamhet.

Brottslighet som stölder (t.ex. genom inbrott i bostadslägenheter eller källarförråd), häleri, skadegörelse (t.ex. genom klotter eller bilbränder), försäljning av alkohol och sexuella tjänster är andra exempel på brott som fastighetsägarna märker av i utsatta områden. Det är inte ovanligt med anlagda bränder i bilar, garage eller soprum. Även folkbokföringsbrott, bidragsbrott och olovlig upplåtelse i andra hand förekommer i stor omfattning och får en påverkan på känslan av trygghet för grannarna då särskilt olovlig andrahandsuthyrning medför att många obehöriga rör sig i trapphusen. Även hedersrelaterat förtryck och brottslighet där vissa grupper kontrollerar kvinnors beteenden i närområdet eller i bostadslägenheter har angetts skapa otrygghet. Vissa fastighetsägare har vittnat om att de vid inspektion sett att det monterats lås på innerdörrar vilket tolkats som att personer i lägenheten låsts inne.

Fastighetsägarna har svårt att på ett generellt plan uttala sig om vem som begår brotten. Vissa fastighetsägare ser en koppling mellan brott och lägenhet men det är ofta inte hyresgästen själv som begår brotten. Det kan vara svårt att knyta brottsligheten till en särskild

hyresgäst. I vissa fall har det gått men i många fall misstänks det vara t.ex. besökare, inneboende och andra medlemmar av en kriminell organisation som begår brott. Det är för det mesta ungdomar som begår brotten i närområden till bostäder.

Frågan om brottsligheten kan knytas till en hyresgäst eller en lägenhet har vidare besvarats olika beroende på vilken typ av brottslighet det är fråga om. Vissa fastighetsägare har gett uttryck för att narkotikabrott ofta har någon koppling till hyresgäster i området. Några fastighetsägare har bedömt att de grövre brotten begås av andra än hyresgästerna medan den mindre allvarliga brottsligheten såsom stölder, skadegörelse m.m. orsakas av de som hör till ytterkanten av gäng eller andra ungdomar. Barn och ungdomar till hyresgäster begår brott men det är inte ovanligt att vuxna barn enbart är folkbokförda på förälderns adress men inte bor kvar där. I vissa fall finns det misstankar om att en hyresgästs kontakter med kriminella nätverk bidrar till att brott begås i fastigheten vilket även kan innebära att hyresgästen själv blir utsatt för grova brott. Det finns flera exempel på beskjutning av hus där måltavlan tros ha varit en boende i huset. Sådana skjutningar medför ofta stora risker för utomstående och skapar en stor otrygghet hos grannar.

Brottsligheten i bostadslägenheter består enligt fastighetsägare främst av förvaring av vapen, narkotikaförsäljning och innehav av narkotika men även våld mot närstående och försäljning av sexuella tjänster och andra sexualbrott har nämnts. Många fastighetsägare har även gett uttryck för att det är svårt att få kännedom om brott som begås i bostadslägenheter när de inte utgör störningar. Den utbredda tystnadskulturen försvårar detta ytterligare. Den mer tysta brottsligheten kan dock likaväl skapa en otrygghet i samband med att grannar uppmärksammar brottsligheten. Många hyresgäster ifrågasätter varför fastighetsägarna inte gör något, till exempel genom att säga upp hyresgäster som begår brott.

De som bor i fastigheterna är enligt fastighetsägarna de som förlorar mest på brottsligheten eftersom det skapar en otrygghet och en dålig boendemiljö. Fastighetsägare har ofta kontakter med hyresgäster som är oroliga i samband med allvarliga händelser. Grövre brott brukar få stor spridningseffekt. En fastighetsägare har exempelvis förklarat att en dödsbeskjutning som ägde rum över 200 meter från ägarens bostadsbestånd ledde till många samtal från oroliga hyresgäster under en längre tid. Otryggheten efter brottslighet får en påverkan inom fas-

tigheten, bostadskvarteret och ibland hela bostadsområdet. I vissa fall är påverkan större än så och omfattar hela stadsdelar. Samtidigt tenderar toleransnivån mot brottslighet vara högre i vissa områden. Till exempel kan kringboende hyresgäster i högre grad tolerera öppen narkotikahandel i ett utsatt område.

De flesta fastighetsägare har uppgett att det är ett praktiskt problem att en uppsägningsprocess tar lång tid. Tidsutdräkten kan uppstå på grund av att om att bevisning måste inhämtas men också på grund av lång handläggningstid i domstol och hyresnämnd. Särskilt när den uppsagda personen har stort våldskapital är detta ett stort problem, för fastighetsägare och andra boende i huset eftersom det inte sällan medför en tystnadskultur och t.ex. en ovilja för grannar att vittna.

Brottslighetens påverkan på fastighetsägarnas förvaltning

De flesta fastighetsägare med bestånd i utsatta områden har vittnat om omfattande problem för personal och deras verksamhet på grund av oro för personalens säkerhet. Vissa fastighetsbolag arbetar med sträng sekretess kring vilka som arbetar med ärenden mot hyresgäster. Det förekommer även fingerade uppgifter för personal.

Många fastighetsförvaltare har en latent hotbild emot sig och har blivit utsatta för våld, hot och misshandel eller liknande brott. Vissa fastighetsägare har beskrivit hur personalen har särskilda säkerhetsrutiner i utsatta områden och alltid måste arbeta två och två och använda sig av larm. I områden som är starkt kontrollerade av kriminella nätverk hindras ibland fastighetsförvaltare och uppdragstagare till fastighetsägaren från att komma in i bostadsområden eller fastigheter. En fastighetsägare med bestånd i bland annat utsatta områden i Stockholm har uppgett att personalen alltid backar in i områden med bilen för att snabbt kunna lämna det vid säkerhetsproblem. Den utsatta situationen leder till problem med att rekrytera personal och förhöjda sjukskrivningstal och ett behov av att rotera personal. Fastighetsförvaltare låter ibland bli att rapportera incidenter på grund av de inblandades våldskapital, vilket undergräver deras egen, men också fastighetsägarens, ställning.

Flera fastighetsägare har uppgett att de trots förekomst av uppsägningsgrund avstått från att säga upp hyresgäster på grund av en

gjord säkerhetsbedömning. I dessa delar upplever fastighetsägare ofta att deras uppdrag i praktiken tangerar polisens. När ett uppsägningsärende ska drivas mot en person lämnar flera fastighetsägare uppdrag till externa jurister att driva ärenden mot personer som bedöms farliga. Det kan dock vara svårt att hitta någon som är villig att driva ärendet. Vid verkställighet av avhysning kan omfattande polisnärvaro krävas. Det förekommer att omfattande polisnärvaro behövs när en avhysning ska verkställas. Den typen av säkerhetsproblem är svåra att hantera, anser många fastighetsägare.

Ekonomiskt innebär säkerhetsproblem stora kostnader. Redan problemen för personalen bidrar till ökade kostnader. Brottslighet leder vidare till onormalt mycket arbete med reparationer, extra underhåll och behov av arbete med utökad säkerhet för personalen.

Särskilt om lokaler

Fastighetsägare har uppgett att verksamhet som pågår i lokaler i bostadsområden får stor effekt på boendemiljön i området. Det kan vara lokaler som ligger i anslutning till torg eller lokaler som finns i hus där det även finns bostadslägenheter, t.ex. affärsverksamhet i markplan. Lokaler har beskrivits som en plats där det lättare går att gömma undan kriminell verksamhet genom att det naturligt rör sig fler människor utanför och i lokalen. Det har också förekommit att kriminella grupperingar använt en lokal som tillhåll för att umgås eller spana över ett bostadsområde eller torg. Sådant beteende får stor påverkan på området. Fastighetsägare har lämnat exempel på att brandbomber kastats mot lokaler vilket skapade otrygghet för boende i samma fastighet. Det förekommer även att vapen förvaras och narkotika säljs i lokaler. Andra exempel på brott som sker i lokaler är bordellverksamhet och penningtvätt. Rekrytering till terroristverksamhet har de flesta fastighetsägare dock inte haft någon erfarenhet av.

Vissa fastighetsägare har uppgett att det är för svårt att säga upp lokalhyresgäster, se närmare nedan.

Information från hyresgäster

Sid 905(1124)

De hyresgäster som utredningen har intervjuat – som också varit lokala hyresgästrepresentanter – har beskrivit i allt väsentligt att det förekommer brottslighet i området kring bostadslägenheter. Sprängningar mot lägenheter, vapeninnehav och narkotikabrott i bostadsområden har beskrivits förekomma. Narkotika har påträffat i gemensamma utrymmen liksom kanyler och andra hjälpmedel för narkotikabruk. Även olagliga verksamheter i lägenheter såsom tillverkning av narkotika, förvaring av sprängmedel och prostitution har av hyresgästrepresentanter beskrivits som otryggt. Grannar som avtjänat straff för grövre brottslighet och som dessutom har koppling till kriminella gäng skapar stor otrygghet med oro för att eventuella hämndaktioner ska drabba övriga boende i fastigheten. Det finns också fall där störningar har förekommit men där grannar avstått från att anmäla det till fastighetsvärden på grund av svårigheter för de som orsakar störningarna att få en ny bostad. Det har även lyfts att det ibland framstår som orimligt att grannar måste vittna i hyresnämnd och domstol för att fastighetsägaren ska nå framgång med ett uppsägningsärende.

4.5 Missbruk av regler om inneboende

4.5.1 Rapporter och utredningar

Betänkande av Utredningen om åtgärder mot svarthandel med hyreskontrakt

Utredningen om åtgärder mot svarthandel med hyreskontrakt lyfte i betänkandet Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning (SOU 2017:86) problematiken med allt för omfattande upplåtelse till inneboende och otillåten andrahandsupplåtelse.

Många av de fastighetsägare som utredningen hade kontakt med berättade att köp av ett inneboendekontrakt eller av en madrassplats blivit allt vanligare. Som förklaringar till att problemen lyftes bl.a. bostadsbrist och ett stort antal nyanlända fram.¹⁰¹

Fenomenet madrassboende beskrevs som att någon hyr ut antingen ett rum eller enbart en plats i en lägenhet stor nog att sova på och med tillgång till badrum och kök. Förmedlarna av madrassplatser utnyttjar

¹⁰¹ SOU 2017:86 s. 182.

i allmänhet utsatta personer och enligt polisen har det i extrema fall bott så många som 50 personer i samma lägenhet. Den som innehar en madrassplats kan inte alltid räkna med att få tillgång till lägenheten under hela dygnet. En innehavare av ett inneboendekontrakt kan få tillgång till lägenheten först inför natten. Företrädare för Södertälje kommun och även allmännyttiga bostadsföretag framförde att det dessutom finns barnfamiljer som har denna form av boende, vilket påverkar barnens mående och skolgång negativt.¹⁰²

I betänkandet anges att det förekommer att folkbokföringsadresser säljs.¹⁰³ Det uppges finnas flera skäl till att människor förvärvar en folkbokföringsadress. Det kan vara ett led i genomförandet av ett otillåtet förvärv av en hyresrätt genom ett lägenhetsbyte för skens skull. Ett annat skäl till att folkbokföringsadresser förvärvas kan vara att förvärvaren oriktigt vill komma över en social förmån, exempelvis ett bidrag. Under utredningens kartläggning framkom det uppgifter om att ett vanligt pris för en brevlådeadress är 500–1 000 kronor per månad samtidigt som den enskilde mot ersättning hyr en plats som inneboende i samma lägenhet eller någon annan lägenhet.¹⁰⁴

En alltför omfattande uthyrning till inneboende bedömdes leda till trångboddhet och osunda boendevillkor och bidrar till ökad risk för de boendes fysiska och psykiska hälsa. Barnfamiljer som är inneboende eller bor i lägenheter med många inneboende är särskilt utsatta och barnens lek och skolgång riskerar att påverkas negativt. En uthyrning till ett stort antal inneboende leder också till ökat slitage på fastigheten. Även andra boende i fastigheten kan påverkas genom att otryggheten ökar i trappuppgångar och tillgången till gemensamma utrymmen försämras.¹⁰⁵

Betänkande av Hyresgästutredningen

Även Hyresgästutredning tog upp problem med utnyttjande av reglerna om inneboende och otillåten andrahandsupplåtelse. Utredningen konstaterade att hyreskontrakt kan användas som underlag för bidragsbrott. I brottsuppläggen används felaktiga folkbokför-

¹⁰² SOU 2017:86 s. 81.

¹⁰³ Det är sedan 2018 straffbart att uppsåtligen lämna oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring eller att underlåta att anmäla vissa ändrade förhållanden om åtgärden innebär fara i bevishänseende (42 § folkbokföringslagen).

¹⁰⁴ SOU 2017:86 s. 82.

¹⁰⁵ SOU 2017:86 s. 181 f.

ingsuppgifter, skenseparationer eller skyddsbehov för att lyfta felaktiga bidrag eller kringgå kommunala bostadsköer. Problemet inbegriper också otillåten andrahandsuthyrning där en person samtidigt kan hyra flera bostadslägenheter i andra hand vilka denne sedan hyr ut i tredje hand, möjligtvis med förstahandshyresgästens goda minne. Det bedömdes ske systematiskt att sådana andrahandskontrakt och inneboendekontrakt används i kontakt med socialtjänsten som efter prövning betalar ut ersättning.¹⁰⁶

Det framstod enligt utredningen som att kriminella nätverk stod bakom dessa transaktioner om otillåten andrahandsuthyrning i stor utsträckning. När många flyktingar anlände förvärrades situationen ytterligare. Det bedömdes inte vara ovanligt att så många som tjugo personer var folkbokförda i samma lägenhet. I ett fall var så många som 250 personer skrivna i samma lägenhet i Göteborg. Kriminella nätverk kan t.ex. skriva falska avtal om hyra av bostadslägenheter som visar att en person hyr en lägenhet i andra hand för en viss summa. Hyresavtalet läggs sedan till grund för en ansökan om försörjningsstöd för hyresgästen trots att denne endast fått tillgång till exempelvis en soffa i en bostadslägenhet med ett större antal personer. Socialtjänsten gör enligt utredning vid prövningen av rätten till försörjningsstöd ingen närmare kontroll av hyresförhållandet, varför förfarandet anses mer eller mindre riskfritt.¹⁰⁷

Skatteverkets rapport

Skatteverket lämnade i oktober 2021 en rapport om ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet.¹⁰⁸ I rapporten anges att folkbokföring används som ett brottsverktyg inom den organiserade brottsligheten. Skatteverket har identifierat omkring 500 s.k. strategiska adresser som misstänks ingå i olika former av avancerade brottsupplägg där felaktig folkbokföring ingår som en del. Några exempel på brottslighet som begås med hjälp av felaktig folkbokföring är penningtvätt, svartjobb, skattebrott, bedrägerier, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet, fusk med

¹⁰⁶ SOU 2017:33 s. 263.

¹⁰⁷ SOU 2017:33 s. 264.

¹⁰⁸ Skatteverket, Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet (FI2020/02991).

uppehållsrätt i landet och identitetsrelaterade brott.¹⁰⁹ Vissa av de strategiska adresserna används som madrassboende för illegal arbetskraft. En folkbokföring på en strategisk adress kan generera en rätt till förmåner baserade på bosättning eller arbete.¹¹⁰

Med madrassboende avses normalt att många personer tillbringar sin dygnsvila under mycket enkla former på platser som är inredda enbart för det ändamålet. Det kan t.ex. handla om att en person enbart har tillgång till en madrassplats på golvet. Vissa typer av madrasslägenheter fungerar som ett slags sovcentraler. Madrassboenden kan bestå av bostadslägenheter där hyresgästen inte bor kvar och bostaden i stället fyllts med sängar och madrasser. Madrassboenden förekommer även i industri- och lagerlokaler eller, vad som tycks vanligast, i villor och radhus där uthyrningen kan ske mer diskret än i flerkamiljshus. De som hyr sovplatserna är vanligtvis svart arbetskraft, bostadslösa eller personer som uppehåller sig i landet tillfälligt för att ägna sig åt brottslig verksamhet. Fastigheter eller adresser ägs eller administreras inte direkt av den organiserade brottsligheten utan det sker vanligtvis genom underentreprenörer. Ostraffade fastighetsägare, ofta med många fastigheter, har omfattande uthyrning till personer som misstänks ingå i den organiserade brottsligheten. Det förekommer även att endast folkbokföringsadressen säljs utan avsikt om bosättning. Det finns en god tillgång på dessa adresser. Säljaren möjliggör på så sätt organiserad brottslighet och får samtidigt inkomster från adressförsäljningen. Det finns exempel på att adresser används till hundratals personer samtidigt.¹¹¹

Rapport om myndighetssamverkan i Södertälje

I en rapport från Södertälje kommun om fördjupad myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet från 2022 behandlas samarbete mellan kommunen, polisen inom lokalpolisområde Södertälje och andra myndigheter, s.k. Pax-samarbetet. Rapporten lyfter även brottsligheten och erfarenheter av samarbetet från 2011.

I rapporten anges att det skett en normförskjutning när det gäller att överutnyttja välfärdssystemet, bland annat genom svartkontrakt, skenskilmässor och felaktiga arbetsgivarintyg. Många uppfattar sig som en

¹⁰⁹ Skatteverket, s. 1 och 9.

¹¹⁰ Skatteverket, s. 10.

¹¹¹ Skatteverket, s. 12 f.

del av normen när de fuskar för att kunna få ut bidrag eller öka summan för tilldelade bidrag. Det har till exempel framkommit genom att man är öppen om det inför sin omgivning och även i kontakt med poliser.¹¹²

Det lämnas exempel på att personer har etablerat ett fusk med välfärdssystemet genom att utveckla en svart marknad med andrahandsuthyrning och svartkontraktsförmedling. Svartuthyrning leder många gånger till för många boende i lägenheter, med bland annat ökat slitage som följd. Konsekvensen av trångboddhet kan vara att ungdomar undviker hemmet för att i stället hålla till i trappuppgångar eller andra utrymmen och närliggande miljöer i bostadsområdet. Det innebär i sin tur att risken ökar för att de socialiseras in i gäng- och nätverkskriminalitet. Även andra faktorer såsom svårigheter i skolan, skadegörelse och andra missförhållanden har enligt rapporten många gånger sin förklaring i trångboddhet.

En erfarenhet är att s.k. svartmäklare kopplade till organiserad brottslighet tar betalt för att förmedla ”svarta” lägenheter. Det finns information om att inkomster från svartuthyrning omsätts i andra former av organiserad brottslighet, som svartklubbar, spel och narkotika. Dessa personer nyttjar sitt våldskapital för att se till att hyresgäster betalar och att de inte pratar med myndigheter om missförhållanden.

Det konstateras vidare att för personer som saknar rätt att vistas eller arbeta i landet utgör den svarta lägenhetsmarknaden en risk. Den organiserade brottsligheten kan dra nytta av dem genom att ta ut överpriser för boendet, och att de används som illa betald arbetskraft med dåliga och farliga arbetsförhållanden. Det är sådana personer som påträffats vid arbetsplatskontroller på byggen, restauranger, biltvättar och frisörsalonger. Det finns även information om att lägenheter hyrs ut för prostitution.

Genom den egna kontrollverksamheten inom Södertälje kommuns verksamhetsområde som rör försörjningsstöd har utbetalningarna av ekonomiskt bistånd minskat med cirka 10 procent sedan år 2016. Det utbetalda biståndet bedömdes kunna minskas ytterligare, uppskattningsvis med 30 procent. Det hänger dock på en fungerande samverkan och informationsdelning mellan alla relevanta samarbetsparter. Södertälje kommun uppskattar att fram till 2019 har kommunen felaktigt utbetalat 60–80 miljoner kronor i försörjningsstöd. Till det ska läggas andra bidrag som Försäkringskassan och andra

¹¹² Södertälje kommun, Fördjupad myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet, Pax – erfarenheter som formar ett sammanhållet arbete. Rapport, 5 oktober 2022, s. 10 f.

myndigheter betalar ut. Systemet med svartkontrakt genererar dessutom mycket stora inkomster som inte beskattas.¹¹³

Genom Södertälje kommuns intensifierade arbete inom försörjningsstöd där kommunen bland annat kartlagt och analyserat var och hur fusk begås, har tydliga mönster framträtt. Ett problem är skenskilmässor där par på papperet skiljer sig och på så sätt får tillgång till ytterligare en bostadslägenhet men bor tillsammans för att få försörjningsstöd till två adresser. Den ena lägenheten hyrs då ut svart i andra hand.¹¹⁴ Andra exempel på tillvägagångssätt är felaktig folkbokföring, där ungdomar uppger sig ha flyttat hemifrån och får en bostadslägenhet men enbart på papperet folkbokför sig på annan adress. Detta leder till att föräldrarna får hela hyreskostnaden och kan söka bostadstillägg för det, samt att ungdomen även kan hyra ut sin lägenhet till en inneboende och få inkomst på så sätt.¹¹⁵

Betänkandet Sänk tröskel till en god bostad

I ett betänkande av Utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning (SOU 2022:14) anføres att det finns indikationer på att andrahandsmarknaden och inneboendelösningarna är relativt omfattande även om det är svårt att mäta exakt. Utredningen konstaterar att det svåra läget på bostadsmarknaden får sociala konsekvenser. Den som t.ex. saknar eget kapital, har låg inkomst, eller är ny på bostadsmarknaden och saknar kötid till hyresbostäder har ett särskilt svårt utgångsläge på bostadsmarknaden. Gemensamt för alla som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden är att de ofta löser sin boendesituation genom andrahandsmarknaden och inneboendelösningar, boende hos privatpersoner, släktingar och vänner. Det kan för vissa vara en lösning under en övergångsperiod medan det för andra kan innebära trångboddhet, höga boendeutgifter och frekventa flyttar.¹¹⁶ Särskilt för barnfamiljer kan den typen av lösningar innebära trångboddhet och en risk att behöva flytta runt vilket i sin tur kan ge negativa kon-

¹¹³ Södertälje kommun, s. 11.

¹¹⁴ Södertälje kommun, s. 13.

¹¹⁵ Södertälje kommun, s. 16.

¹¹⁶ SOU 2022:14 s. 92.

sekvenser för barns utveckling, hälsa och skolgång eftersom trygghet och kontinuitet är särskilt viktigt för barn.¹¹⁷ Sid 911(1124)

Länsstyrelsen i Stockholms rapport om bostadsmarknaden

I en bostadsmarknadsanalys genomförd av Länsstyrelsen i Stockholm redovisas en undersökning om andrahandsmarknaden. Av undersökningen, som publicerades 2022, framkommer att 64 000 personer i åldrarna 18–85 år hyr i andra hand och ytterligare 102 000 är inneboende i region Stockholm. Det skulle innebära att mer än 3 procent av alla personer mellan 18–85 år bor i andra hand och över 5 procent är inneboende. I åldersgruppen 18–30 år bor 8 procent i andra hand och 17 procent är inneboende. Antalet har ökat sedan 2017 då motsvarande siffror var 47 000 respektive 69 000. Länsstyrelsen konstaterar att mörkertalet av de som hyr i andra hand eller är inneboende är stort eftersom enkäten endast når folkbokförda personer.¹¹⁸

Brås rapport om socialt utsatta områden

I Brås rapport om relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden berörs även bostadsförhållandena. I flera av de undersökta utsatta områdena har boende, representanter för hyresvärdar och olika tjänstemän beskrivit ett stort problem med trångboddhet och oregistrerade boende. Några hyresvärdar eller kommuner har egna uppskattningar som indikerar att antalet oregistrerade boende uppgår till flera tusen bara i ett område. Flera intervjupersoner har till Brå betonat hur utsatt man är när man befinner sig utanför den reguljära bostadsmarknaden. De grupper som nämnts i detta sammanhang är papperslösa, asylsökande med eget boende, personer som fått uppehållstillstånd men saknar bostad, personer som är i Sverige tillfälligt för att arbeta och andra personer som är skuldsatta eller arbetslösa.¹¹⁹

Tjänstemän, representanter för bostadsföretag och vissa boende har enligt rapporten uppgett att det finns stora problem i områdena

¹¹⁷ SOU 2022:14 s. 510. I Socialstyrelsens rapport Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär, utgör eget ordnat kortsiktigt boende, t.ex. tillfälligt inneboende som en typ av hemlöshets-situation.

¹¹⁸ Länsstyrelsen Stockholm, Läget i länet – Bostadsmarknaden i Stockholms län 2022, Rapport 2022:15, s. 68.

¹¹⁹ Brå 2018:6 s. 121.

med personer som hyr en c/o-adress av en annan person, där de får folkbokföra sig och hämta sin post. En förklaring till detta är att den som hyr ut många sängplatser inte vill att detta ska vara synligt. Vissa vill inte vara folkbokförda där de i realiteten bor eftersom deras bidrag då skulle komma att dras in. Till detta kommer att vissa kriminella personer vill ligga lågt och inte bo där myndigheter tror att de går att hitta. Fastighetsskötare och myndighetspersoner som gör hembesök (och husrannsakan) har beskrivit lägenheter med många sängplatser eller madrasser på golvet. Det fanns även spår som andra boende sett i trapphusen i form av många namn upptejpade kring brevkast eller mängder av skor utanför lägenhetsdörrar. Det finns enligt rapporten hyresgäster som känner ett ansvar för att låta avlägsna släktingar få flytta in, även om det inte finns plats. Det kan vara fråga om en form av godhet eller att den som har tillgång till lägenheten har svårt att säga nej till att ta in släktingar på grund av påtryckningar från andra släktingar.¹²⁰

Det finns även misstankar om att de finns stora pengar att tjäna på att hyra ut lägenheter, rum eller sängplatser i en lägenhet. Ett givet exempel avser en bostadslägenhet om tre rum och kök hyrts ut till minst åtta personer där uthyrningen genererat intäkter om minst 15 000 kronor varje månad. Intervjuade myndighetspersoner bekräftade misstankarna. I några av exemplen är det personer som har tillgång till flera bostadslägenheter där samma upplägg används. Enstaka exempel har även lämnats på att kriminella hotar sig in och tar över hyresgästers bostad, åtminstone till viss del. Då kan det till exempel handla om att använda den som lager för illegala varor.¹²¹

Trångboddhet anges vara ett problem i de utsatta områdena. Bakomliggande orsaker angavs vara de boendes relativt dåliga ekonomi, bostadsbeståndens karaktär och det faktum att många upplåter rum till släktingar eller landsmän som saknar boende. Många tycktes bo under mycket osäkra förhållanden i olovliga andrahandsuthyrningar till ockerpriser eller boende hos en avlägsen släkting. Även madrassboenden i mer organiserad form framkom i åtminstone några av områdena som studerades. En sådan bostadssituation kan enligt rapporten bidra till allmän otrygghet för andra boende i huset.¹²²

¹²⁰ Brå 2018:6 s. 122.

¹²¹ Brå 2018:6 s. 122.

¹²² Brå 2018:6 s. 84 f.

Rapportering i media

Sid 913(1124)

I ett granskande reportage om svartboende i Byggnadsarbetaren från november 2022 skildrar en reporter sina upplevelser av svartboenden i Stockholmsområdet.¹²³ Genom att använda ryskspråkiga uthyrningssajter, chatgrupper och facebookgrupper upptäcks ett stort utbud av lägenheter, rum och sängplatser att hyra. De flesta annonser gällde bostadslägenheter i förorter till Stockholm. Reportern får komma på flera visningar i lägenheter med sängplatser som hyrs ut för mellan 2 500 kronor och 3 500 kronor per månad. Reportern blir t.ex. förevisad en sängplats i en bostadslägenhet om fyra rum och kök där det bor 10 personer till ett pris om 3 000 kronor i månaden per sängplats. Hyresvärden i det fallet upplät dessutom sängplatser i ytterligare en bostadslägenhet. Även ett erbjudande om att hyra ett helt rum för 8 000 kronor lämnas. Av artikeln framgår även att vissa boenden hyrs ut genom en förmedlingsbyrå. Reportern blir tillsagd att inte folkbokföra sig på adressen för boendet. I stället får reportern kontakt med adresshandlare och blir erbjuden att köpa adresser för 700 kronor i månaden.

4.5.2 Utredningens undersökningar

Information från Polismyndigheten

Representanter för Polismyndigheter inom de lokalpolisområden som utredningen träffat har i varierande utsträckning uppfattat att det finns en problematik med upplåtelse till många inneboende. Madrassboenden och liknande upplägg påträffas såväl i storstadsområden som på mindre orter. Sådana boenden upptäcks inte sällan i samband med att grannar larmat om stök och bråk. Det är inte ovanligt att konflikter uppstår i sådana här boenden. De typfall som upptäcks är ofta socioekonomiskt utsatta individer som inte har kontakt med samhället. I vissa fall utnyttjas de även av organiserad brottslighet.

Det finns en stark koppling till felaktiga folkbokföringar. Inte sällan upptäcks boenden med många inneboende och folkbokföringsfelaktigheter vid utredningar av grövre brott i området när poli-

¹²³ Fyrk, J. (15 november 2022) Stockholms svartboenden i närbild – reportern flyttade in. Byggnadsarbetaren. <https://www.byggnadsarbetaren.se/stockholms-svartboenden-i-narbild-reportern-flyttade-in/>

sen t.ex. vill få kontakt med samtliga boende i en fastighet genom dörrknackning. ^{Sid 914(1124)}

De som hyr ut madrassplatser får in stora inkomster då hyra ofta betalas för varje madrassplats. I vissa områden finns svartmäklare som säljer och förmedlar madrassplatser, ofta med en koppling till en olovlig andrahandsupplåtelse. Vid husrannsakingar vid t.ex. misstanke om folkbokföringsbrott framkommer det ibland att separationer mellan par varit fingerad och att en sambo eller make därigenom fått tillgång till en bostadslägenhet som sedan, utan att bebos av denne, hyrs ut olovligen i andra hand. Sådana upplägg för även med sig bidragsbrottslighet.

Madrassuthyrning förekommer även i industrilokaler, restauranger eller andra lokaler avsedda för näringsverksamhet. Ett exempel på upplägg är att företag hyr lokaler för förvaring men sedan bygger om det till madrassboende.

Information från fastighetsägare

Flera fastighetsägare har beskrivit att de har erfarenhet av problem med uthyrning till många inneboende. Det är dock i varierande utsträckning som de har haft problem med det som kan kallas madrassboende. Problemen med madrassboenden var störst åren 2015–2017 då ett stort flyktningmottagande medförde att många på kort tid behövde någonstans att bo.

Fastighetsförvaltare har påträffat madrassboenden där hela bostadslägenheten byggts om för ändamålet. Det kan också vara fråga om bostadslägenheter där många bor växelvis, t.ex. beroende på om man arbetar dag eller natt. Sådana personer har ofta lågt socialt kapital och låg inkomst. Vissa fastighetsförvaltare har uttryckt uppfattningen att det inom vissa kulturer finns krav på att ta emot släktingar och låta dem bo hemma hos sig vilket kan orsaka en trångboddhet med många inneboende.

I många fall pågår enligt fastighetsägare i själva verket en otillåten andrahandsupplåtelse när många inneboende inrymts i en bostadslägenhet upplåts till många inneboende. Det bedöms vara vanligt att det upprättats ett inneboendekontrakt för att dölja andrahandsupplåtelsen när förhållandena ifrågasätts av hyresvärderna.

Fenomenet finns även i bostadsrätter samt i nyproducerade bostadslägenheter på grund av den kortare kötiden. Det är främst de

större bostadslägenheterna som används på detta sätt och det förekommer främst i utsatta områden. Sid 915(1124)

Madrassboenden upptäcks ibland när fastighetsförvaltare ska gå in och besiktiga ventilation eller misstänkt vattenskada men det är vanligt att misstankar uppkommer när vattenförbrukningen är särskilt hög i en lägenhet eller när grannar berättar om att det rör sig många obehöriga i trapphusen. Även ljudet av att vatten som förbrukas nattetid t.ex. genom att personer duschar nattetid väcker misstankar.

Den allmänna uppfattningen hos fastighetsägarna är att alltför många inneboende medför störningar och otrygghet för grannar. Det medför onormalt mycket aktivitet i trapphusen av obehöriga. Lägenheterna med många inneboende skapar även trångboddhet vilket t.ex. får till följd att barn i större utsträckning leker i de gemensamma utrymmena. Det misstänks i sig bidra till en ökad risk för rekrytering av barnen till gäng. För fastighetsägarnas del skapar ett missbruk av reglerna om inneboende problem i form av ett ökat slitage på bostadslägenheter och gemensamma utrymmen, problem med ventilation, vattenskador i badrum och ohyra.

Folkbokföringsbrott, bidragsbrott och missbruk av reglerna om inneboende har konstaterats ofta gå hand i hand. Många fastighetsägare har uppgett att de ofta anmäler felaktiga folkbokföringar eller utnyttjande av bostadsbidragsreglerna.

Vissa fastighetsägaren har i kontraktet tagit in en rekommendation om lämpligt antal boende i bostadslägenheten men alla gör inte det.

Information från hyresgäster

Enligt lokala representanter för Hyresgästföreningen medför otillåten andrahandsupplåtelse ofta mycket spring i trapphusen. Det har i vissa fall varit personer som inte varit folkbokförda på adressen som bott i sådana boenden. Till exempel har hyresgäster observerat att boende hämtats av arbetsgivare på morgonen och på kvällen lämnats av vid bostaden vid vad som kan misstänkas vara svart arbetskraftsinvandring. Hyresgästrepresentanterna har även lyft att det skapar stor otrygghet för en hyresgäst att inte känna igen sina grannar. Förekomst av koppleri i bostadslägenheter som används vid otillåten

andrahandsuthyrning eller uthyrning till inneboende har tagits upp som exempel på något som skapar otrygghet i boendet för grannar.

4.6 Synpunkter på nuvarande regler

Under kartläggningen har ett flertal synpunkter framförts på nuvarande regler. Dessa redovisas nedan.

Brottslighet i lägenheter och dess närområde

Ett flertal poliser som utredningen haft kontakt med har betonat att det finns ett behov av att dela information med fastighetsägare i större utsträckning än vad som är möjligt i dag med hänsyn till förundersökningssekretess. En större möjlighet att dela uppgifter skulle ge polisen bättre möjligheter att förebygga brott med koppling till lägenheter och ge fastighetsägare stöd och viktig information om risker för brottslighet inom deras hyresbestånd. Det gäller både när en lägenhet ska upplåtas till ny hyresgäst, ofta en lokal, eller under pågående hyresförhållanden. En förbättrad möjlighet till informationsdelning skulle vidare möjliggöra ett mer strukturerat samarbete och göra det mindre personberoende.

Många fastighetsägare har efterfrågat en skärpning av förverkandegrunden om brottslig verksamhet (42 § första stycket 12 hyreslagen). Som exempel på när fastighetsägare har sett att möjligheten bör finnas att få en hyresrätt förverkad på grund av brottslighet är när våldtäkt skett i lägenheten eller när narkotika, vapen och sprängmedel förvarats i lägenheten och gemensamma utrymmen. I dag väljer fastighetsägarna i många fall att åberopa andra grunder för uppsägning såsom störningar eller när förutsättningarna är uppfyllda – utebliven betalning av hyran. Det medför att uppsägningsprocessen ofta drar ut på tiden eftersom andra tillkommande skäl måste inväntas.

Det har från många fastighetsägare ifrågasatts om hyresgästens skyddsställning i hyreslagen ska vara så stark som den är i dag när en hyresgäst utsätter fastighetsbolagets personal för våld, hot och miss-handel eller liknande brott. Särskilt har kravet på rättelseanmodan innan hyresrätten förverkas i sådana fall lyfts som orimligt. Ett hot mot en anställd på fastighetsbolaget bör kunna likställas i allvarlig-

hetsgrad med en särskilt allvarlig störning enligt snart sagt alla fastighetsägare. (Sid 917(1124))

En övervägande del av fastighetsägarna har även understrukit att de sällan får vetskap om att brott har begåtts eller att sådan verksamhet pågår i fastigheterna. Det gäller främst brott som inträffar i lägenheter. På vissa orter upplever fastighetsägarna att de har en bra kontakt med polisen men flertalet fastighetsägare har nämnt att kontakterna är väldigt personberoende och att det inte förekommer något strukturerat informationsutbyte. Det innebär att fastighetsägarna i många fall upplever sig vara helt i händerna på hur polisen bedriver utredningen. Generellt har fastighetsägarna efterfrågat mer information från polisen, t.ex. att polisen regelmässigt informerar hyresvärderna om när grövre brott begåtts i en lägenhet eller i närområdet. Många fastighetsägare har dock betonat att den brottsutredande verksamheten inte får läggas på fastighetsägaren, inte minst av säkerhetsskäl.

Många fastighetsägare har framfört att det i praktiken krävs en fällande brottmålsdom för att en hyresgäst ska kunna bli uppsagd vilket kan ta år från det att brottet anmäls. Om en uppsägningsprocess därefter ska inledas kan det i praktiken innebära att hyresgäster som begått brott kan bo kvar i flera år innan processen slutligen är avgjord. De långa handläggningstiderna i rättsprocesser om uppsägning upplevs också som ett problem.

Många fastighetsägare anser vidare att beviskravet är alltför högt i mål om uppsägning. Det gäller särskilt som det ofta är svårt att få grannar och andra att vittna mot personer med våldskapital på grund av rädsla.

Reglerna om inneboende

Flera fastighetsägare har framfört att det är svårt att bevisa att förstahandshyresgästen inte bor kvar. För att ha bättre möjligheter att göra det har de efterfrågat en rätt till tillträde till en lägenhet i syfte att kontrollera vem som använder lägenheten när det finns misstankar om uthyrning till många inneboende eller otillåten andrahandsuthyrning. Det har av fastighetsägare framförts önskemål om att kunna kräva att få se ett påstått inneboendekontrakt.

4.7 Trygghetsskapande arbetsmetoder Sid 918(1124)

Under kartläggningen av problematiken har utredningen fått till sig olika arbetssätt som redan i dag används av bland annat fastighetsägare, kommuner och Polismyndigheten för att förbättra möjligheterna till ett tryggare boende. Nedan nämns några av dessa.

4.7.1 Superförvaltning

Göteborg Stad har som mål att vara en stad utan särskilt utsatta områden 2025. En del av arbetet för att uppnå målet är att de kommunala bostadsföretagen i Göteborg arbetar med en gemensam strategi, s.k. superförvaltning.¹²⁴

Superförvaltning utgörs av olika insatser med fokus på närvaro och trygghet. Dessa insatser består av bl.a. trygghetssäkrade fastigheter genom inventering utifrån ett trygghetsperspektiv och åtgärder för att uppnå trygghetssäkrade fastigheter t.ex. genom översyn av belysning, byte av lås och dörrar, utformning av källarutrymmen m.m. Arbetet med superförvaltning innefattar att bostadsföretagen arbetar med nolltolerans mot kriminell verksamhet på torg, i lokaler, trappuppgångar, källare, garage och parkeringar. Det arbetet bedrivs både förebyggande och genom snabb hantering när något inträffat. I det ingår t.ex. även att skadegörelse och klotter ska åtgärdas inom 24 timmar. Bolagen arbetar även systematiskt för att skapa riktiga hyresförhållanden och se till att rätt person bor i rätt lägenhet vilket uppges innebära en trygghet för grannarna och är ett led i arbetet med att motverka kriminalitet. Inom det arbetet kontrolleras namn på postboxar och dörrar för att säkerställa att personen är folkbokförd där den bor och att det är den boende som står som hyresgäst på hyresavtalet.

Bostadsföretagen genomför även trygghetsdialoger med hyresgäster för att identifiera var och när otrygghet upplevs. I superförvaltningen ingår även att ha kontor i området och att personal finns på plats sju dagar i veckan samt att trygghetsvårdar finns på plats även på kvällstid och helger.

¹²⁴ Se bl.a. Rapport Vägen till ett Göteborg utan särskilt utsatta områden, Bostads AB Poseidon, 2021, hämtad från https://poseidon.goteborg.se/wp-content/uploads/Arsrapport_utvecklingsomraden_2021.pdf, och Cato, M. (16 september 2021) Superförvaltning ska lyfta utsatta områden. Förvaltarforum. <https://forvaltarforum.se/2021/09/16/superforvaltning-ska-lyfta-utsatta-omraden/>.

4.7.2 Trygga trappan

Sid 919(1124)

I intervjuer med representanter för fastighetsägare och lokala polisområden i bl.a. Sollentuna och Södertälje har projektet Trygga trappan beskrivits som framgångsrikt. Det utgörs av ett samarbete mellan fastighetsägare och Polismyndigheten. Fastighetsägare informerar om att det är förbjudet för obehöriga att vistas i vissa utrymmen genom skyltning i trappuppgångar och andra gemensamma utrymmen. Polisen har genom samarbetet möjlighet att göra kontroller i fastigheten och har möjlighet att avvisa personer som inte bor i huset eller inte har tillåtelse att vistas i utrymmena. Vid återkommande problem bedöms agerandet som olaga intrång och en brottsanmälan upprättas. Representanter för Polismyndigheten har uppgett att metoden inneburit ett minskat antal ungdomar som håller till i trappuppgångar och t.ex. orsakar skadegörelse. Samtidigt har följden i vissa fall blivit att ungdomar i stället håller till utomhus precis intill ingången till flerfamiljshusen vilket inte omfattas av straffbestämmelsen om olaga intrång.

Metoden har utvärderats i en studie vid Malmö universitet där det genom en enkätundersökning framkom att nära 90 procent av de boende upplevde att hänget i trappuppgångar minskat där metoden införts.¹²⁵

4.7.3 Trygg fastighet

Stiftelsen Tryggare Sverige har tagit fram ett koncept, Trygg fastighet, som ska hjälpa fastighetsägare att bedriva ett kunskapsbaserat brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete. Trygg fastighet syftar till att ge metod- och processtöd samt vidareutbildning och kompetensutveckling när det gäller frågor som rör allt från brott och otrygghet i bostadsområden och kommersiella lokaler till våld och hot i arbetslivet samt systemhotande brottslighet.¹²⁶

Inom ramen för konceptet Trygg fastighet föreslås en rad brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder för de vanligaste trygghetsproblemen. Problem som anges vara vanliga för fastighetsägare är bland annat narkotikahandel, gängkriminalitet, häng i gemensamma

¹²⁵ Nezirevic & Nilsson (2018). *Trygga trappan. En brottspreventiv arbetsmodell mot olaga intrång*, Malmö universitet. DiVA. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1488166/FULLTEXT01.pdf>

¹²⁶ <https://tryggfastighet.org>

utrymmen, inbrott och olovlig andrahandsuthyrning liksom nedskräpning, skadegörelse och häng i det offentliga rummet.

Ovan berörda metoden Trygga trappan lyfts även fram av Trygg fastighet som något som har god effekt på häng av ungdomsgång i gemensamma utrymmen.

En annan av de åtgärder som föreslås är införande av områdes- eller trygghetsvårdar som genom en lokal närvaro motverkar avvikande beteende som störande och otrygghetsskapande häng bland yngre män och ungdomar. Genom närvaron av vårdar ökar tryggheten för övriga boende vilket kan uppmuntra till större användning av det offentliga rummet och därmed ge en bättre mix av människor. Metoden har bedömts ge en positiv effekt mot otrygghetsskapande häng men även i det offentliga rummet.

För att komma åt problem med oriktiga hyresförhållanden föreslås åtgärder såsom visselblåsarsystem, krav på folkbokföring på en adress i området för att få parkeringsavtal och genomgång i fastigheterna med bland annat kontroll av namnskyltar på dörrar.

4.7.4 BID – samverkan

En annan typ av samverkan som fungerat som modell mellan offentliga och privata aktörer både i Sverige och internationellt är s.k. platssamverkan, ofta kallad BID (Business Improvement Districts). En sådan samverkan syftar till att stärka platsers och områdets attraktivitet, öka tryggheten och stärka det lokala näringslivet. I Sverige bygger samarbetet på frivillighet.

Exempel på åtgärder som sker genom en sådan samverkan är upprustning av befintliga fastigheter och tillhörande utrymmen samt torg och gaturum, belysning, åtgärder i parkmiljöer och i den offentliga miljön. Bland de aktörer som ofta ingår i samverkan kan nämnas kommun, region, polis, fastighetsbolag, näringsidkare, föreningar och intresseorganisationer. Fastighetsägare kan samverka genom att exempelvis genomföra gemensamma trygghetsvandringar och kommunikationsinsatser, se till att grönstrukturer är underhållna, sanera klotter, hålla rent samt gemensamt bekosta eventuella tekniska hjälpmedel som kan stärka trygghet och förebygga brott.

Regeringen har nyligen gett en särskild utredare i uppdrag att analysera i vilken omfattning en sådan typ av samverkan bör vara obli-

gatorisk mellan det offentliga och fastighetsägare för att stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet (Åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön, dir. 2023:9). ^{Sid 921(1124)}

Sid 922(1124)

5 Tryggheten i bostadsområden ska stärkas Sid 923(1124)

5.1 Ett skärpt hyresrättsligt regelverk för ökad trygghet i bostadsområden

Utredningens bedömning: Det behövs utökade möjligheter att ingripa med hyresrättsliga sanktioner mot hyresgäster som begår brott för att ge bättre förutsättningar för trygga bostadsområden i hela landet.

En viktig faktor för ökad trygghet är att fastighetsägare arbetar systematiskt och långsiktigt med frågor om trygghet i bostadsområden. De åtgärder som föreslås bör ge större möjligheter att bedriva ett sådant arbete.

Skälen för utredningens bedömning

Utgångspunkter för utredningens bedömning

En hörnsten i hyreslagens skydd för hyresgäster är besittningsskyddet. Bostadshyresgäster ska känna en trygghet i boendet och skyddas mot obefogade uppsägningar och oskäligen hyreskrav. Lokalhyresgästers upparbetade värde i lokaler skyddas och de har rätt till ersättning bl.a. om hyresvärden säger upp hyresavtalet och för förlängning ställer krav på oskäligen villkor.

Den enskilda hyresgästens besittningsskydd behöver i vissa fall stå tillbaka till förmån för de övriga boendes intressen, t.ex. av ett störningsfritt boende. Så är fallet redan i dag. Hur denna avvägning ska göras beror på ett antal olika faktorer – liksom värderingar – och dessa får också betydelse för hur förslag utformas.

Enligt utredningens direktiv ska de övriga boendes ^{Sid 924(1124)}intresse av en trygg och säker boende- och närmiljö väga särskilt tungt vid bedömningen av om möjligheterna till uppsägning bör utvidgas. Brottslighet som begås i närområdet till lägenheten bör enligt direktiven i större utsträckning kunna ligga till grund för uppsägning. Denna inriktning är något som utredningen ska väga in i sin bedömning.

En utgångspunkt för utredningens överväganden är att ambitionsnivån i fråga om trygghet i boende ska vara lika hög i alla bostadsområden. Annorlunda uttryckt ska människor i olika områden kunna känna samma trygghet i sin närmiljö. En följd av detta är att kraven på hyresgäster måste vara lika höga i alla bostadsområden. Det gäller trots att enskilda hyresgäster kan ha olika förutsättningar att i praktiken leva upp till dessa. Detta är en konsekvens av att bestämmelser om störningar inom hyresrätten är uppställda i andra hyresgästers intresse. En annan sak är att en reglering måste innehålla en rimlig avvägning mellan motstående intressen för att ge godtagbara resultat.

Brottslighet har i dag en stor påverkan på trygghet för boende i flerfamiljshus och i vissa bostadsområden (se närmare kapitel 4). Definitionen av utsatta områden utgår också från att sådan påverkan finns. Hur stor påverkan de kriminella elementen har på lokalsamhället varierar, eftersom de problem som finns med otrygghet i bostadsområden inte ser likadana ut överallt.

En vanlig situation är att personer som bor i ett bostadsområde också begår brott i det området. Eftersom hyresrätten är en dominerande upplåtelseform i många utsatta områden är det ofta personer som bor i hyreslägenheter som begår brott i dessa områden. En beaktansvärd del av de brott och störningar som försämrar tryggheten i boendet för många boende kan enligt utredningens bedömning därför kopplas till hyreslägenheter (se närmare kapitel 4).

Den otrygghet som präglar bostadsmiljön i många bostadsområden är allvarlig och minskar i praktiken det värde som många människor ser i sin bostad. Problemen har ändrat karaktär och förvärrats under 2000-talet. I stora delar skiljer sig dagens problem från det som lagstiftaren utgått från när hyreslagens bestämmelser om uppsägning utformats. Det har lett till att de avvägningar och lösningar som lagstiftningen tillhandahåller enligt utredningens bedömning inte i alla delar är anpassade efter problembilden.

Ett stort antal åtgärder vidtas för ökad trygghet...

Sid 925(1124)

Den brottslighet som fått fäste i delar av samhället kräver breda och kraftfulla åtgärder inom många olika områden och på flera olika nivåer. Den fråga som utredningen har att besvara är om åtgärder på hyresrättens område är en relevant del i ett sådant större brottsförebyggande och brottsbekämpande sammanhang. För att belysa frågeställningen ges i det följande en överblick över insatser mot brottslighet inom andra områden.

Det bedrivs sedan en tid ett omfattande arbete för ett tryggare samhälle. En del i detta är att det har genomförts ett stort antal skärpningar av straff för brott som är av särskild betydelse. Straffet för vapenbrott har skärpts¹ och det har införts ett straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet.² Den 1 juli 2023 trädde flera straffskärpningar i kraft, bl.a. för grovt olaga tvång och olaga hot och narkotikaförsäljning. Samtidigt infördes en ny straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella.³ Därutöver planeras en rad ytterligare skärpningar av straff. Ett exempel är att det nyligen har utretts om straff ska skärpas vid flerfaldig brottslighet.⁴ Nyligen har en utredare lämnat förslag på en ny reglering om vistelseförbud som syftar till att stärka bekämpningen av brott och brottslig verksamhet som utövas av kriminella nätverk i det offentliga rummet. Personer som kan befaras medvetet främja nätverkens brottslighet inom ett visst område föreslås kunna få vistelseförbud där.⁵

Till detta kommer åtgärder som avser statens möjlighet att upptäcka eller ingripa mot brott. Till att börja med kan nämnas att rättsväsendets anslag ökats med nästan fem miljarder.⁶ Gränsen för när en presumtion för häktning inträder har sänkts från två år till ett och ett halvt år.⁷ Polisen har fått befogenhet att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen och andra farliga föremål i gemensamma utrymmen eller i anslutning till flerbostadshus.⁸ En utredare har vidare fått i uppdrag att utreda s.k. visitationszoner (Ju 2022:J). Också ansva-

¹ Se prop. 2019/20:200.

² Se prop. 2018/19:155.

³ Se prop. 2022/23:53.

⁴ Se SOU 2023:1.

⁵ Se Ds 2023:17.

⁶ Se prop. 2022/23:1.

⁷ Se prop. 2022/23:53.

⁸ Se prop. 2020/21:216.

ret för andra aktörer att förebygga brott har lyfts fram och skärpts.⁹ Här kan nämnas att en ny lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete trätt i kraft den 1 juli 2023. Det har också införts möjligheter till distansutmätning vilket effektiviserat Kronofogdemyndighetens arbete med att verkställa utredningar.⁹

Utöver sådana insatser på nationell nivå bedrivs arbete inom och mellan myndigheter och på lokal nivå av aktörer där. Det kan handla om att socialtjänst, skola och polis arbetar tillsammans inom en struktur som man kommit överens om. Sådana insatser är avgörande för att i praktiken bedriva ett effektivt arbete mot brott där det gör skillnad. För att stötta sådant arbete ska en utredare ta fram förslag som möjliggör en ökad informationsdelning mellan brottskampande myndigheter och kommuner, myndigheter och fristående skolor (Ju 2022:03). Även Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:4) kan nämnas där skolans roll i det brottsförebyggande arbetet ses över.

... men även åtgärder inom hyresrätten behövs

Flera skäl talar för att det pågående arbetet mot brottsligheten bör kompletteras med hyresrättsliga åtgärder i syfte att komma till rätta med de ökade problem som finns med otrygghet i många bostadsområden.

Utredningen bedömer på ett övergripande plan att den förvärrade problembilden motiverar att intresseavvägningen i högre grad än i dag ska utgå från intresset hos det stora flertal som sköter sig och inte det fåtal som begår brott eller annars stör på ett allvarligt sätt. En annan aspekt på detta är att reglerna om uppsägning bör utgå från de problem som dagens samhälle har.

Ett praktiskt perspektiv talar för att lämpliga hyresrättsliga åtgärder bör komma i fråga. De boende som drabbas av brott eller andra allvarliga störningar har ett berättigat intresse av att säkerhet och trygghet upprätthålls. För föräldrar som bor i områden med hög kriminell närvaro är det exempelvis av stor betydelse att barn kan röra sig fritt och att föräldrar inte behöver oroa sig över att de då ska komma i kontakt med kriminella gäng. Flera hyresvärdar har vittnat om att hyresgäster vänder sig till dem efter allvarliga brott och ifrågasätter varför inte personen i fråga blir uppsagd från sitt hyres-

⁹ Se prop. 2021/22:197.

kontrakt. Det visar att många hyresgäster efterfrågar åtgärder^{Sid 927(1124)} som riktas mot personer som förstör närmiljön och att det finns förväntningar på hyresvärdar att agera i större utsträckning.

Utredningen bedömer att fastighetsägare har en viktig roll att fylla i det brottsförebyggande arbetet och med att skapa trygga närområden. De ansvarar för själva fastigheterna och för miljön däromkring och har därigenom möjlighet att påverka flera förhållanden som är viktiga ur ett trygghetsperspektiv. Det gäller inte minst de allmännyttiga företagen, särskilt med tanke på att de är en dominerande fastighetsägare i flera utsatta områden.

Utredningen anser att fastighetsägare har behov av ett i vissa avseenden skarpare regelverk för att kunna arbeta mer effektivt med frågor om trygghet. Det handlar både om att möjligheterna att ingripa mot hyresgäster som bidrar till otrygghet bör utökas och att regelverket i högre grad ska skydda hyresvärdens personal och deras arbetsmiljö. I praktiken är det svårt att få trygga fastigheter eller närområden om fastighetsskötare drar sig för att ingripa på grund av ett säkerhetshot.

Det bör betonas att fastighetsägares insatser har betydelse i flera avseenden. Möjligheten att säga upp hyresgästen är den yttersta åtgärden som kan vidtas. Självklart kan inte fastighetsägares arbete begränsa sig till att utöka antalet uppsägningar. Se vidare avsnitt 5.2.

Enligt utredningens mening talar alltså starka skäl för att hyreslagen bör anpassas till de trygghetsproblem som förekommer i dag. Utökade möjligheter att ingripa mot det fåtal hyresgäster som försämrar andras boendemiljö kan bidra till en tryggare miljö för den skötsamma majoriteten. En sådan förskjutning av intresseavvägningen får anses motiverad. Ett skärpt ansvar för hyresgästen ger också förutsättningar för ett långsiktigt och ansvarsfullt arbete för ökad trygghet i bostadsområden.

Hänsyn till motstående intressen behöver tas

Som framgår ovan finns det olika intressen som behöver vägas mot varandra. När förslagen tas fram måste dessa beaktas. På ena planet handlar frågan om när den enskilda hyresgästens besittningsskydd inte längre ska vara skyddsvärt i förhållande till övriga boendes intresse av trygghet. Även om tyngdpunkten flyttas får det inte inne-

bära att skyddet för hyresgäster urgröps. Det måste också tas hänsyn till att det kan förekomma att fastighetsägare kan agera på olika sätt. Hyresgäster ska inte behöva riskera att förlora sitt hyreskontrakt på grund av godtyckliga eller lättvindiga uppsägningar.

Enligt utredningens direktiv ska vidare hänsyn tas till barnkonventionen som är en del av svensk lag. Frågor av detta slag behandlas samlad i avsnitt 5.11.

5.2 Fastighetsägares arbete för ökad trygghet bör beaktas vid hyressättningen

Utredningens bedömning: Fastighetsägare som arbetar aktivt med trygghetsfrågor bör få tillgodoräkna sig detta vid hyressättningen.

Frågan om hur arbetet ska beaktas vid hyressättningen bör inte regleras i lag utan överlämnas åt hyresmarknadens parter att hantera vid förhandlingar.

Skälen för utredningens bedömning

Fastighetsägare bör ges incitament att arbeta för ökad trygghet

Fastighetsägaren har som framgår ovan en viktig roll i arbetet för tryggare bostadsområden. I praktiken förutsätter flera av de förslag som utredningen lämnar att fastighetsägaren agerar och tar ett ansvar för att värna de boendes intressen.

Alla fastighetsägare som har hyreslägenheter i områden där många upplever stor otrygghet behöver förhålla sig till detta och anpassa verksamheten på olika sätt. Det finns inte desto mindre skillnader i ambitionsnivån mellan olika fastighetsägare. Det gäller både i fråga om hur systematiskt arbetet bedrivs och hur mycket resurser som läggs på arbetet för ökad trygghet.

Utredningen bedömer att det är av stor vikt att så många fastighetsägare som möjligt har en hög ambitionsnivå och bedriver ett långsiktigt förebyggande arbete särskilt i utsatta områden. Ett sådant arbete kan innefatta lokal närvaro för att bygga relationer och tidigt se orostecken. Mycket talar för att permanent personal till exempel

i form av trygghetsvårdar som rör sig i områden och lär känna människor har bättre förutsättningar att lyckas med sitt uppdrag än exempelvis väktare som gör insatser under en begränsad tid. Ett annat exempel är att tjänster kan erbjudas för att stötta de boende på olika sätt. Det kan handla om insatser för att hjälpa vuxna in i arbetslivet, att hjälpa barn med läxor, stöd för inläring av det svenska språket eller erbjuda de boende olika former av motion, för att ta några exempel. I utsatta områden har boende generellt sett ett lägre förtroende för myndigheter och rättsväsende. Det kan då vara av särskilt värde att en privat eller lokal aktör skapar förtroende genom långsiktig lokal närvaro.

Insatser av det slag som skisserats ovan kräver i praktiken resurser eftersom personer måste anställas och organisationen i övrigt måste anpassas efter dem. Som Trygghetskommissionen konstaterat kan det finnas långsiktiga incitament att arbeta för förbättrade förhållanden i ett område då såväl fastighetspriser som uthyrningsmöjligheterna kan öka.¹⁰ Kortsiktigt kan dock ökade kostnader för arbete med trygghet försämra fastighetsägarnas resultat. Det påverkar självklart viljan hos många fastighetsägare att investera i sådana insatser. En annan följd är att fastighetsägarens resurser till annat arbete, t.ex. inre underhåll, minskar om resurser som går till arbete för trygghet utökas.

I det sagda ligger inte att det bör primärt åligga fastighetsägare att vidta åtgärder mot brottslighet. Tvärtom är det ett ansvar som bör tas av många aktörer, privata som allmänna (se ovan). Fastighetsägare är en sådan aktör. Det går dock inte att blunda för att fastighetsägare i förvaltning av fastigheter kan stöta på säkerhetsproblem som snarast måste hanteras polisiärt. Det är då viktigt att sådana resurser finns att tillgå och att ett samarbete med polisen bedrivs strukturerat och långsiktigt och inte är beroende av vissa personliga kontakter. Den frågan faller emellertid utanför utredningens uppdrag.

Det kan vidare noteras att det i utredningens kontakter med fastighetsägare framkommit att trygghetsfrågor är en viktig, och kostsam, fråga för snart sagt alla fastighetsägare som äger hyresbostäder i utsatta områden. Det är alltså inte en fråga som sådana fastighetsägare kan undvika.

Utredningen anser att hyreslagstiftningen i större utsträckning bör ge fastighetsägare incitament att bedriva ett kvalitativt arbete för

¹⁰ Trygghetskommissionen (2018). Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott, s. 15.

en ökad trygghet. Hyressättningen är enligt utredningens mening det mest effektiva verktyget för detta. ^{Sid 930(1124)}

Arbete för ökad trygghet bör beaktas som förvaltningskvalitet

Hyressättningen utgår, grovt förenklat, från att ungefär lika bra lägenheter ska ha ungefär samma hyra. Hyran för lägenheter bestäms i praktiken genom kollektiva förhandlingar mellan fastighetsägare och en hyresgästorganisation. Utöver att hyran för det stora flertalet lägenheter bestäms på det sättet bidrar förhandlingarna med underlag för vad som avses med en skälig hyra i lagens mening (55 § hyreslagen). Det sker, enkelt uttryckt, genom att skälig hyra för en lägenhet bestäms genom att en jämförelse görs med andra lägenheters hyror som har fastställs genom kollektiv förhandling.

När hyran förhandlas är det alltså upp till de förhandlande parterna att komma överens om hyresnivåer. För att det ska vara möjligt behöver de också enas om hur olika faktorer ska värderas. Sådana faktorer kan vara geografiskt läge, standard och förvaltningskvalitet. På många orter förekommer det som brukar benämnas systematisk hyressättning, vilket är ett tillvägagångssätt för att få en rättvisande värdering av lägenheter inom ett bestånd eller område i förhållande till hyresgästernas värderingar av vad som är ett bra boende. Det handlar alltså i grund och botten om att åstadkomma en ändamålsenlig hyresstruktur. En överenskommelse om systematisk hyressättning föregås ofta av ett omfattande arbete med att pejla hyresgästers värderingar i olika avseenden. De poängsystem som används för att värdesätta lägenheter i olika avseenden kan vara mycket detaljerade.

En aspekt som beaktas av parterna vid förhandlingar om hyra är förvaltningskvalitet. Det kan handla om hur tillgänglig fastighetsägaren är, vilken service som erbjuds och hur snabbt olika brister åtgärdas.

Utredningen har haft kontakt med hyresmarknadens parter i frågan om förvaltningskvalitet och har då förstått att det i stor utsträckning finns en gemensam syn på att en fastighetsägars insatser för ökad trygghet är en del av det som benämns förvaltningskvalitet och att sådana insatser bör beaktas som skäl för en högre hyra. Det är dock så att åtgärder för ökad trygghet inte fått lika stort genom-

slag som t.ex. vissa fysiska faktorer i lägenheten, trots att de kan ha Sid 931(1124)
väl så stor betydelse för hur attraktiv bostaden upplevs.

Enligt utredningens mening är det av stor vikt att insatser för ökad trygghet beaktas i större utsträckning vid hyressättningen, då i praktiken inom ramen för förvaltningskvalitet. Frågan är då hur detta ska förverkligas.

Utredningen anser att det lämpligaste sättet att åstadkomma detta är att parterna genom förhandlingar får uppvärdera denna faktor. Skälen för detta är flera. Parterna har en möjlighet att fånga upp enskildheter på ett sätt som hyresnämnder ofta inte har i praktiken. Hyresgästorganisationen och fastighetsägaren kan ha en dialog om vilka åtgärder som bör vidtas och hur dessa bör prissättas innan arbetet utvecklas. Det är därför ett mer flexibelt och träffsäkert instrument än vad t.ex. en lagändring skulle kunna vara. En fördel är också att parterna löpande förvaltar överenskommelser och kan anpassa dem för ökad ändamålsenlighet vilket i praktiken är svårt att replikera med lagändringar. Parterna kan vidare agera normbildande i hyressättningen och således definiera vilken betydelse ett ambitiöst arbete bör ha för bruksvärdet.

Det anförda talar enligt utredningens mening för att fastighetsägares arbete för ökad trygghet bör ges ökad tyngd vid hyressättningen men att en sådan utveckling bäst hanteras av de förhandlande parterna. Det är då viktigt att parterna tar hand om detta på ett ansvarsfullt sätt så att en spridning i hyresnivåer, uppåt och nedåt, för olika fastigheter tillåts beroende på hur bra hyresvärdens arbete med trygghet är. Vikten av ett bra och långsiktigt trygghetsskapande arbete, och de kostnader som ofta följer med ett sådant, talar för att skillnaden i hyresnivå bör vara märkbar.

Något som man måste förhålla sig till är hur förvaltningskvalitet i ovan beskriven mening får genomslag vid en rättslig prövning. Om så inte sker får fastighetsägaren, vid tvist, inte fullt ut betalt för de kostnader som den tagit på sig. Eftersom arbetet kräver långsiktiga insatser och investeringar kan den risken skapa problem. Det kan i och för sig antas att förhandlingsordningens parter, när de väl enats om hur ett sådant arbete ska prissättas, sällan tvistar om den frågan. En hyrestvist kan emellertid föranledas av en oenighet om hyressättningen mellan parterna på en annan punkt och då finns en risk för förhandlingsordningens parter att hyresnämnden kommer till en annan slutsats. Det är en följd av att hyresnämnden inte tillämpar

överenskomna hyressättningsmodeller utan bedömer ^{Sid 932(1124)} bruksvärdet för lägenheten i ett sammanhang enligt vad som anges i 55 § hyreslagen. Den risken ska dock inte överdrivas då parterna allt som oftast kommer överens om hyresnivåer.

Ett större problem är då kanske att fastighetsägare som har en lägre ambitionsnivå i nu aktuellt avseende kan få betalt för något som de inte faktiskt tillhandahåller. Det kan ske genom att en jämförelse vid en rättslig prövning görs med lägenheter vars fastighetsägare har en hög ambition i fråga om trygghet och att hyran vid en jämförelse sätts med ledning av dessa, trots att fastighetsägaren i fråga inte bedriver motsvarande arbete för trygghet. Risken för sådana obefogade spridningseffekter är något som kan antas hålla tillbaka parterna från att fullt ut beakta en förhöjd förvaltningskvalitet vid hyresförhandlingar.

Vid hyresnämndens prövning kan ett flertal olika faktorer som påverkar lägenhetens bruksvärde aktualiseras.¹¹ Vid prövningar är det ofta fokus på lägenheternas standard och utformning. Det är t.ex. det som hyresnämnden kan bilda sig en uppfattning om vid en besiktning. Det står dock klart att även frågor om närområde och hyresvärdens arbete därmed är av relevans vid hyresprövningen.

Enligt utredningens mening vilar här ett ansvar på parterna i processen att för hyresnämnden tydligt ange vilket arbete som en fastighetsägare bedriver och hur det skiljer sig från det som andra fastighetsägare gör. För att arbetet ska få genomslag vid hyresförhandlingarna behöver det sannolikt vara fråga om konkreta och mätbara insatser. Det bör vara möjligt för parter att synliggöra konkreta skillnader i förvaltningskvalitet vid en hyrestvist. Om så sker ger dagens prövningsregler utrymme att beakta detta och det får också förutsättas att så sker.

Det kan tilläggas att lokaler prissätts på ett väsentligt annorlunda sätt med utgångspunkt i en norm om marknadshyra. Frågeställningen gör sig därför inte gällande på samma sätt i fråga om dessa.

¹¹ Se t.ex. prop. 1983/84:137 s. 72.

Utredningens slutsatser

Sid 933(1124)

Utredningen anser i denna del sammanfattningsvis att fastighetsägares arbete – i delar som inte regleras i lag – har stor betydelse för tryggheten i bostadsområden. Det finns starka skäl att skapa incitament för fastighetsägarna så att det arbetet prioriteras högt och bedrivs långsiktigt. Så bör ske genom att sådana insatser uppvärderas vid den hyressättning som sker vid kollektiva förhandlingar. Hyresmarknadens parter har också uttryckt att det finns ett intresse av att arbeta i den riktningen. Om det uppstår tvist ger dagens prövningsregler utrymme att hantera de frågor som kan uppstå.

5.3 Hyresgästens ansvar för tryggheten inom fastigheten bör skärpas

Utredningens förslag: Hyresgästens skyldighet att bevara tryggheten inom fastigheten ska skärpas och komma till uttryck i hyreslagen. Ett uppsamlade begrepp för olika former av åsidosättanden, bristande skötsamhet, ska införas.

Skälen för utredningens förslag

Hyresgästens skyldighet att bevara trygghet inom fastigheten bör skärpas

Hyresgästen är vid användningen av lägenheten skyldig att inte vidta åtgärder som kan försämra tryggheten inom fastigheten. Om hyresgästen exempelvis misshandlar eller hotar en granne är det en störning i boendet. Förvarar hyresgästen farliga ämnen i lägenheten kan han eller hon ha åsidosatt det som krävs för att bevara sundhet, ordning och gott skick.

De nämnda lagreglerna kan, utöver att de anger hyresgästens skyldigheter i förhållande till hyresvärden, sägas ge uttryck för att hyresgäster har ett gemensamt ansvar för boendemiljön. Andra boende ska inte behöva tåla att någon tydligt försämrar bostadsmiljön.

Som framgår av kartläggningen (se kapitel 4) utgör brottslighet och andra beteenden som skapar otrygghet i många områden ett allvarligt problem. De ökade problemen med otrygghet har vuxit fram

under en längre tid utan att det hyresrättsliga regelverket^{Sid 934(1124)} ändrats i relevanta delar. Intresset av trygghet i boendet, som är centralt för de boende, går endast att utläsa indirekt av lagtexten. Det är ett problem när många människor upplever otrygghet omkring sitt boende. De avvägningar som gjorts har naturligt nog inte tagit hänsyn till de problem som finns i dag.

Utredningen anser att åtgärder inom hyresrättens område för att ge bättre förutsättningar för trygga bostadsområden bör ta avstamp i den egna bostaden och den egna trappuppgången. Dessa ska vara trygga platser. Intresset av trygghet inom fastigheten bör lyftas fram och ges ökad tyngd.

Utredningen föreslår att det uttryckligen ska anges att hyresgästen vid sin användning av lägenheten, utöver sundhet, ordning och gott skick, också ska ha ett ansvar för att bevara tryggheten inom fastigheten. Avsikten är att i olika avseenden skärpa den enskilda hyresgästens ansvar för att inte försämra tryggheten.

En följd av tillägget är att toleransen för handlingar som påverkar andra hyresgästers trygghet bör minska. Det får betydelse inte bara för andra bostadshyresgäster utan även för hyresvärden och dennes företrädare. Samma sak gäller lokalhyresgäster. Våld eller hot eller annat beteende som skapar otrygghet bör inte accepteras mot någon aktör som verkar i området.

För en enskild hyresgäst innebär förslaget att kraven på honom eller henne skärps. Det kan uttryckas så att större hänsyn ska tas till andra boendes – eller näringsidkares – behov av trygghet än den enskilda hyresgästens behov av att få behålla en bostad trots att han eller hon bidrar till otrygghet för andra. Skärpningen får betydelse både för bostadshyresgäster och lokalhyresgäster. I fråga om lokaler bör man självklart se lika allvarligt på att otrygghet skapas för boende eller hyresvärden. Det finns skäl att understryka att även andra lokal-innehavare eller näringsidkare måste ha ett starkt skydd i det avseendet. Om en lokalhyresgäst agerar – eller tillåter ett agerande i lokalen – på ett sätt som bidrar till att färre vill besöka närliggande lokaler undergrävs värden både för fastighetsägare och andra lokalhyresgäster samtidigt som boende får ett mindre attraktivt område.

Huruvida förpliktelsen åsidosatts, och i vilken utsträckning, får avgöras utifrån en helhetsbedömning. Det bör spela mindre roll vad det är för handling och större roll hur beteendet påverkat tryggheten inom fastigheten. En utgångspunkt bör vara att alla boende i hyres-

hus ska ha rätt till en hög grad av trygghet i boendet. Alla affärsinnehavare ska kunna bedriva sin verksamhet under trygga förhållanden och hyresvärdar ska inte behöva acceptera att hyresgäster skapar otrygga arbetsförhållanden. Det är nämligen oundvikligen så att när vissa beteenden som skapar en otrygghet tolereras leder det till att en sådan boendemiljö måste accepteras av andra boende.

Med trygghet är det i det sammanhanget naturligt att förstå den personliga säkerheten eller hur den med fog upplevs. Hyresgäster ska exempelvis kunna röra sig fritt i huset vid olika tidpunkter utan att behöva känna oro och inte heller begränsas på något annat sätt. Det bör inte heller tolereras att bostadsmiljön upplevs som mindre attraktiv på grund av inslag som skapar otrygghet.

Ett exempel på en situation där den föreslagna ändringen får betydelse är när hyresgästen använt våld eller hotat fastighetsägaren eller någon som är anställd hos denne eller annars utför uppdrag för dennes räkning. Även i fråga om våld eller hot som riktas mot andra i anslutning till fastigheten finns det skäl att se strängt på alla former av våld eller hot. Det gäller t.ex. personer som tillfälligt besöker boende i fastigheten eller aggressivt beteende mot personer som utför tjänster av ett eller annat slag inom fastigheten såsom hemtjänstpersonal, brev-bärare eller andra funktionärer. En hyresgäst bör inte behöva acceptera att sådan service uteblir eller annars påverkas negativt.

Det kan förekomma att en hyresgäst på grund av egna kopplingar till kriminella gäng – eller att andra som använder lägenheten har sådana kopplingar – orsakar oro och en tystnadskultur i en trappuppgång eller ett bostadsområde. Det kan ha en negativ inverkan på tryggheten i ett trapphus och kan också försvåra förvaltningen för fastighetsägaren på olika sätt. Sådant bör också kunna beaktas. Det bör dock förutsättas att det går att peka på att hyresgästen åsidosatt en förpliktelse. När så skett får det göras en helhetsbedömning där det till exempel bör vara försvårande att någon utnyttjat ett underförstått våldskapital för att bryta mot normer. Ett exempel är att någon utnyttjat någon annans parkeringsplats eller tagit en annan hyresgästs källarförråd i anspråk. Ett annat kan vara att en hyresgäst utövar inpasseringskontroller av dem som vill komma till fastigheten eller röra sig på ett visst sätt inom området.

Bristande skötsamhet

Sid 936(1124)

Bestämmelsen om sundhet, ordning och gott skick, med det föreslagna tillägget om trygghet, är vidare än störningar i boendet som snarast är ett specialfall av det förra. Det finns därför skäl att ändra ordningen i lagtexten så att den mer generella bestämmelsen kommer först och sedan kompletteras med bestämmelsen om störningar i boendet.

Det bör underlätta om det införs ett uppsamlade begrepp för de situationer där trygghet, sundhet, ordning och gott skick åsidosätts. Flera alternativ kan övervägas. Utredningen har stannat för *bristande skötsamhet*.

När bristande skötsamhet regleras på ett sätt som i allt väsentligt överensstämmer med störningar i boendet (se nedan) kan det ifrågasättas om de två olika kategorierna behövs. Ett alternativ skulle kunna vara att arbeta ihop störningar i boendet och bristande skötsamhet till en norm.

Utredningen har dock kommit fram till att övervägande skäl talar mot en sådan lösning. Störningar i boendet är numera ett etablerat begrepp med en omfattande rättspraxis. Fördelen med den ovan beskrivna ändringen bedöms inte vara tillräckligt stor för att göra om bestämmelsen om störningar i boendet. Det överlappande tillämpningsområdet torde vidare inte medföra några praktiska problem. Hyreslagen riktar sig delvis till enskilda och det är då inte alltid motiverat att hålla lagtexten så kort som möjligt. Tvärtom kan det finnas ett värde i att det går lätt att utläsa vilka förpliktelser som hyresgäster har. Vissa skillnader mellan bristande skötsamhet och störningar i boendet består också.

Avslutningsvis anser utredningen att regleringen i denna del bör göras mer överskådlig genom att nuvarande 25 § hyreslagen delas upp i olika paragrafer.

5.4 Brottslighet mot hyresvärdar bör få tydligare konsekvenser Sid 937(1124)

Utredningens förslag: Vid särskilt allvarliga fall av bristande skötsamhet ska det inte krävas att en uppsägning har föregåtts av en anmaning till hyresgästen att vidta rättelse.

Skälen för utredningens förslag

Omedelbar uppsägning i särskilt allvarliga fall

Fastighetsägare har i dag omfattande problem med säkerhet för personal och verksamheten. Det gäller särskilt i utsatta områden där ett stort antal fastighetsägare för utredningen beskrivit detta (se närmare avsnitt 4.4.2). Många fastighetsförvaltare har en latent hotbild mot sig och har blivit utsatta för våld, hot och trakasserier. I bostadsområden som är starkt påverkade av kriminella nätverk hindras ibland fastighetsskötare och uppdragstagare åt fastighetsägaren från att komma in till vissa områden eller fastigheter. Säkerhetsproblematiken gör vidare i vissa fall att fastighetsägare avstår från att säga upp hyresgäster eller har svårt att hitta ombud som vill ta på sig uppdraget att driva ärendet rättsligt.

Denna problematik framstår i vissa delar som ny, i vart fall har den förvärrats sedan bestämmelserna om uppsägning senast sågs över i det här avseendet, i början på 1990-talet. Trygghet inom fastigheten bör som framgår ovan tillmätas ökad tyngd. Möjligheterna att ingripa mot hyresgäster som överträder en norm om trygghet bör utökas och toleransen mot sådant beteende bör bli lägre. Det skyddar inte bara boende utan också andra som rör sig där. Det är normalt av stor betydelse även för hyresgästers boendemiljö att fastighetsägaren kan utföra förvaltningsåtgärder utan att drabbas av våld eller hot.

Det finns många exempel på att väldigt allvarliga fall av åsidosättande av sundhet, ordning och gott skick har behandlats i rättspraxis. Det kan, för att ta några exempel, handla om försök till mordbrand som inte bedömts utgöra en störning i boendet, förvaring av sprängmedel eller en stor mängd vapen i lägenheten, allvarligt våld eller hot mot hyresvärdar eller representanter för denne. I samtliga sådana fall krävs i dag att hyresgästen tillställs en rättelseanmaning

innan en uppsägning av hyresavtalet till omedelbart upphörande kan ske (42 § första stycket 9 hyreslagen).^{Sid 938(1124)}

När det i stället förekommer störningar i boendet som bedöms särskilt allvarliga får uppsägning ske utan föregående rättelseanmaning. Det handlar om sådana undantagsfall där det bedömts att någon ytterligare tid inte bör gå mellan det störande beteendet och att hyresgästen skiljs från lägenheten. I förarbetena lyfts två typfall fram där störningar kan anses som särskilt allvarliga. Det ena är att en hyresgäst på grund av psykiska problem utsätter de övriga boende för störningar i sådan omfattning att boendet framstår som outhärdligt. Det andra är att en boende i omgivningen utsätts för hot eller våld.¹² Rättspraxis har varit restriktiv med att utvidga bestämmelsen till andra situationer än de två typfallen. Det finns dock exempel på att så har skett.

Det är naturligt att uppsägning kan ske omedelbart vid särskilt allvarliga störningar i boendet. Det är en avvägning som är gjord med hänsyn tagen till övriga hyresgästers intresse av en trygg och störningsfri bostad. När bestämmelserna om störningar i boendet infördes gjordes inte någon närmare analys av vilka situationer sundhet, ordning och gott skick skulle avse och vilka behov som fanns. Det kan sannolikt förklaras med den problembild som då var aktuell.

Det har visat sig att många allvarliga beteenden från hyresgäster faller utanför begreppet störningar i boendet. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att en fastighetsskötare ska behöva arbeta i en trappuppgång där en hyresgäst som misshandlat honom eller henne allvarligt bor kvar. Intresset av att fastighetsägare kan arbeta effektivt med trygga trappuppgångar och bostadsområden talar för att det inte ska accepteras och det ligger, som nämnts ovan, också i övriga hyresgästers intresse. På samma sätt som vid störningar i boendet leder kravet på en rättelseanmaning vid åsidosättande av sundhet, ordning och gott skick dessutom i allvarliga fall till en tidsutdräkt som framstår som problematisk. Det riskerar att leda till att en tystnadskultur kan bestå och förtroendet hos de boende för samhällsaktörer drabbas. En sådan anmaning framstår inte heller i allvarliga fall som rimlig ställd i proportion till de åsidosättanden som hyresgästen gjort sig skyldig till.

För den praktiska förvaltningen av en fastighet är vidare gränsdragningen inte ändamålsenlig mellan situationer när det krävs en

¹² Se prop. 1992/93:115 s. 21.

rättelseanmaning och sådana när så inte är fallet. Den kan tvärtom^{Sid 939(1124)} framstå som relativt slumpartad för både hyresgäster och fastighetsägare. Ett exempel är att det har avgörande betydelse om en hantverkare bor i omgivningen eller inte, trots att problemet är att ett angrepp skett på fastighetsförvaltningen. Vid farliga handlingar kan det vidare vara av avgörande betydelse om en hyresgäst lagt märke till handlingen, trots att det grundläggande problemet är att en hyresgäst utsatt andra för fara.

Enligt utredningens mening finns det därför skäl att undanta även särskilt allvarliga fall av det som i betänkandet benämns bristande skötsamhet från kravet på rättelseanmaning efter förebild av det som gäller vid särskilt allvarliga störningar i boendet. Sådana fall bör för systematikens skull benämnas särskilt allvarlig bristande skötsamhet.

Närmare om särskilt allvarlig bristande skötsamhet

Den övergripande tanken bakom undantaget från kravet på rättelseanmaning är att öka tryggheten för de boende och hyresvärderna och andra som verkar i området. Undantaget som gör det möjligt att omedelbart säga upp hyresgäster bör därför tillämpas när en hyresgäst allvarligt åsidosätter dessa intressen.

En situation när undantagsregeln bör kunna tillämpas är vid hot eller våld mot fastighetsägaren eller någon som arbetar för dennes räkning. Även fall där en lokalhyresgäst drabbas av sådant bör det behandlas på samma sätt. Det kan också vara fråga om att andra som utför uppdrag av betydelse för hyresgäster utsätts för hot eller våld, t.ex. ambulanspersonal, brevbärare eller hemtjänstpersonal.

I fråga om hur allvarligt hot eller våld ska vara för att motivera att en uppsägning kan ske omedelbart kan ledning hämtas från det som gäller i fråga om särskilt allvarliga störningar i boendet. Det bör alltså som utgångspunkt krävas att straffvärdet för gärningen ligger på fängelsenivå.

En annan situation som kan motivera att undantagsbestämmelsen tillämpas är när hyresgästens användning av lägenheten innebär fara för andra.

Även andra fall av klara avvikelser från det som bör tolereras i ett tryggt och välfungerande bostadsområde, eller i ett område där endast

lokaler förekommer, kan motivera att undantagsregeln tillämpas. Ett exempel är att vägspärrar upprättats på ett sätt som begränsat hyresgästernas rörelsefrihet. Sådant får anses oacceptabelt och ägnat att bidra till en otrygghet. Det avgörande för gränsdragningen är inte vilken typ av handling det är fråga om utan om den påverkat tryggheten inom fastigheten i så hög grad att det är motiverat att hyresgästen kan sägas upp omedelbart.

Mindre allvarliga fall av osnyggt beteende eller angrepp på fastighetsägarens ekonomiska intressen avser sådana situationer där det normalt får anses rimligt att en uppsägning föregås av en rättelseanmaning. Det ligger också i linje med hur gränsdragningen i förhållande till särskilt allvarliga störningar i boendet hanteras.

Var gränsen för särskilt allvarliga fall av bristande skötsamhet går behandlas vidare i författningskommentaren, avsnitt 10.1.

5.5 Brott som begås i omgivningen bör likställas med störningar i boendet

Utredningens förslag: Brott ska likställas med en störning i boendet om brottsligheten är ägnad att medföra en försämring av närmiljön som inte skäligen bör tålas av dem som bor i omgivningen. Något krav på en rättelseanmaning före en uppsägning ska inte finnas.

Skälen för utredningens förslag

Utgångspunkter för utredningens bedömning

Enligt utredningens direktiv ska utredningen ta ställning till utökade möjligheter att säga upp hyresgäster på grund av brottslighet som begåtts i närområdet. Vid bedömningen ska utredningen enligt direktiven ta särskild hänsyn till de övriga boendes intresse av en trygg och säker närmiljö.

Tankegången bakom uppdraget i denna del torde kunna uttryckas så att hyresgäster som utgångspunkt inte ska behöva acceptera att ett fåtal individer försämrar tryggheten i deras närområde. Sådana försämringar får långtgående konsekvenser för övriga boende.

Det står klart att husets allmänna läge och boendemiljön i stort påverkar lägenhetens bruksvärde.¹³ Det är alltså accepterat att som ett hyresrättsligt relevant intresse beakta hur närmiljön ser ut och hur attraktiv den är. Det är då rimligt att tänka sig att hyresgäster har ett ansvar för denna, precis som de har i fråga om bostadsmiljön i grannars lägenheter eller i gemensamma utrymmen. Närmare bestämt är hyresgästens ansvar begränsat till att avstå från handlingar som kan ha en tydligt negativ påverkan på bostadsmiljön.

Det bör framhållas att varje hyresgästs ansvar för handlingar som påverkar boendemiljön utgör gränsen för vad andra måste tåla. Om vissa ljudstörningar i en trappuppgång accepteras innebär det att övriga boende måste tåla dessa i sin vardag. På samma sätt innebär en acceptans av att någon överlåter narkotika öppet i anslutning till bostaden att övriga boende, i den utsträckning inte polisingripanden sker, får tåla detta som ett vanligt inslag i sin närmiljö.

Brottslighet som begås på ett längre avstånd från lägenheten bör kunna ligga till grund för en uppsägning

Utredningen har i avsnitt 4.4 redogjort för sin kartläggning av brott som begås i närområdet till en lägenhet. Som framgår där har problemen på många sätt förvärrats sedan reglerna om uppsägning senast övervägdes. Skjutningar, sprängningar och andra grova brott har blivit ett inslag i vissa områden på ett sätt som var otänkbart när bestämmelserna om uppsägning senast sågs över. Narkotikaförsäljning sker i stor utsträckning öppet i många utsatta områden. Även andra brott har ökat, t.ex. ungdomsrån och vissa former av skadegörelse.

Sådan allvarlig brottslighet har stor påverkan på tryggheten och leder till en försämrad boendemiljö för övriga hyresgäster. Det leder till att hyresgäster inte vågar låta sina barn gå ut och leka på lekplatser eller annars röra sig fritt i bostadsområdet. Det kan bero både på en oro för deras fysiska säkerhet och en rädsla att de ska komma i kontakt med kriminella gäng. Utredningen bedömer att brottslighet i bostadsområdet på många sätt är ett större praktiskt problem för många boende än enstaka störningar i huset eller brott som begås i lägenheter eller gemensamma utrymmen.

¹³ Se t.ex. prop. 1983/84:137 s. 72.

Det har även framkommit att brottslighet i bostadsområden ofta ^{Sid 942(1124)} begås av någon som bor i området eller av någon som på annat sätt har en koppling till området. Som framgår av kartläggningen är hyresrätten en dominerande boendeform i många utsatta områden.

Utredningen anser att hyresgäster inte ska behöva tåla att personer som på ett allvarligt sätt bidrar till otrygghet i området eller gör det mindre attraktivt tillåts bo kvar. Det är inte bara bostaden och dess omedelbara närhet som har praktisk betydelse för ett tryggt boende. Även bostadsområdet med naturliga uppehållsplatser, vägen till kollektivtrafik, lekplatser och grönområden får anses ingå i det som gör en hyreslägenhet mer eller mindre attraktiv. Hyresgäster får på grund av sin nyttjanderätt till lägenheten anses ha ett berättigat intresse av att andra inte agerar på ett sätt som påverkar dessa miljöer på ett påtagligt negativt sätt.

Arbetet för tryggare områden behöver som beskrivits ovan bedrivas på många fronter. En möjlighet att säga upp personer som genom brottslighet förstör för övriga boende kan utgöra en del av ett sådant större arbete. Eftersom bostaden inte sällan har betydelse som lokal bas för brottslighet bedömer utredningen att en sådan åtgärd kan bidra till att öka tryggheten i bostadsområden.

En invändning som kan göras är att brottslighet inte minskar utan bara flyttar. Utredningen bedömer dock att förslaget kan leda till en minskning av brottsligheten. Förslaget kan bidra till att koncentrationen av kriminella personer inom ett visst område minskar, vilket underlättar för polis och övriga boende. Det försvårar samtidigt för de kriminella och kan även bidra till att minska rekryteringen av unga till kriminella gäng. En ökad risk för uppsägning gör vidare att övriga familjemedlemmar får ett tydligt incitament att förebygga brottslighet.

För hyresgäster innebär den ovan uttryckta tanken att uppsägning kan komma i fråga i fler fall än vad som är fallet i dag, närmare bestämt på grund av brottslighet som begås på ett större avstånd från den egna lägenheten än vad som normalt är fallet i dag.

Utredningen anser att det ligger i linje med att boendes intresse av ett tryggt boende ska ges ökad tyngd att en hyresgäst bör kunna göras hyresrättsligt ansvarig i större utsträckning än vad som är fallet i dag för att han eller hon försämrar tryggheten i bostadsområdet eller annars bidrar till att göra det mindre attraktivt.

I utredningens direktiv talas om brott eller brottslighet som begås i närområdet. Det är således detta som utredningen främst har

att ta ställning till. Det kan i och för sig övervägas om även andra beteenden skulle kunna ligga hyresgästen till last när de förekommer. Övervägande skäl torde dock, oavsett direktiven i denna del, tala för att så inte sker. När avståndet till lägenheten är större bör endast de allvarliga formerna av beteenden anses hyresrättsligt relevanta. Det innebär att endast vissa brott kan komma i fråga (se närmare nedan). Det går också väl ihop med utredningens övergripande uppdrag att ta fram förslag som kan bidra till större trygghet.

Det som framför allt kan övervägas är om kravet på brottslighet ska mjukas upp något. Det skulle till exempel kunna anges att ett beteende är att likställa med brott, för att ta ett exempel. Utredningen har dock valt att inte gå den vägen. Även om det finns fördelar med en sådan lösning finns det också nackdelar. Det uppstår t.ex. problem att dra en gräns för vilka handlingar som ska behandlas som brott utan att handlingarna i fråga bedömts utgöra brott. Det praktiska behovet kan också ifrågasättas då det i allmänhet kommer att finnas tillgång till polisens förundersökning när det blir en tvist om uppsägningen (se närmare nedan).

Utredningen anser alltså att brottslighet på ett större avstånd till hyresgästens lägenhet än i dag ska kunna ligga hyresgästen till last hyresrättsligt och därmed kunna leda till en uppsägning av hyresgästen.

Frågan är hur ett sådant förslag närmare bör utformas. Flera olika lösningar kan tänkas och alla kommer att ha för- och nackdelar. Utredningen behandlar frågan i det följande.

Hur bör bestämmelsens tillämpningsområde begränsas geografiskt?

Både vad som i dag anses som en störning i boendet och vad som avses med sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten har en geografisk yttre gräns. Är avståndet till lägenheten för stort är handlingen inte hyresrättsligt relevant. Den närmare geografiska gränsen har inte kommit till uttryck i lagtexten och rättspraxis ger inte heller något tydligt svar på frågan. Gränsdragningen är alltså inte helt skarp. Att så är fallet är naturligt och torde få accepteras då omständigheterna kan variera i hög grad.

I utredningens direktiv talas om närområde. Redan av detta skäl är det nödvändigt att ställa upp en geografisk gräns. Det är vidare så

att kopplingen till bostaden och bostadsområdet förutsätter att det finns en bortre gräns för vilka handlingar som kan vara relevanta. Tanken är inte att kriminella generellt ska förlora sin bostad. Idén är i stället att brottslighet som försämrar närmiljön för andra boende i området – och därmed påtagligt minskar det ideella värde som en bostad har – ska ligga hyresgästen till last. Det är alltså inte brottsligheten som sådan som gör att ett beteende kan leda till en uppsägning (se närmare nedan).

Det finns olika sätt att geografiskt avgränsa en bestämmelse om uppsägning på grund av brottslighet. En sådan avgränsning skulle kunna vara att brott som begås i det egna bostadsområdet eller stadsdelen ska utgöra grund för uppsägning. En sådan reglering tar dock inte hänsyn till att områden där människor bor skiljer sig åt i hög grad på grund av hur stadsplaneringen gjorts. Det är därför inte säkert att en sådan avgränsning är relevant för alla orter. Ges sådana begrepp en så vid innebörd att de passar alla förekommande variationer är de inte längre meningsfulla som avgränsning.

Ett alternativ är att ange en absolut yttre geografisk gräns för vilken brottslighet som kan beaktas i nu aktuellt avseende. Det skulle då anges ett exakt avstånd från bostadslägenheten.¹⁴ Ett argument för en sådan absolut gräns är att det underlättar vid rättstillämpningen och gränsen blir tydlig för när brottet ska föranleda uppsägning eller inte. Även om en sådan lösning kan framstå som förutsebar förutsätter denna fördel att det är tydligt för den enskilde var gränsen går i det enskilda fallet. En sådan modell lär i praktiken få dålig träffsäkerhet. Det är svårt att förstå varför ett exakt geografiskt avstånd ska vara avgörande för samtliga fall, oberoende av brottets allvar eller områdets planering.

Det finns också ett grundläggande problem med att ställa upp en geografisk gräns. I kontakter med fastighetsägare har framkommit att olika brott har olika stor påverkan på tryggheten och att boende reagerar annorlunda på olika brott. Det kan på ett enkelt vis uttryckas så att en skjutning eller en sprängning ger större ringar på

¹⁴ I dansk hyreslagstiftning har hyresvärden möjlighet att säga upp hyresavtalet när hyresgästen eller en medlem i hyresgästens hushåll i vissa fall dömts till straff för brott och brottet begåtts inom en kilometer från fastigheten där hyresrätten är belägen, jfr 90 § första stycket, nummer 10 almenlejeloven och 93 § andra stycket, bokstav j, lejeloven. Sedan 1 juli 2022 gäller även regler om snabbare avhysning av hyresgäster som bor i allmän hyresrätt och begått otrygghetsskapande brott, jfr lov nr 890 af 21/06/2022.

vattnet än en skadegörelse. En helt statisk gräns gör att detta inte kan beaktas i tillräcklig utsträckning. Sid 945(1124)

För att skapa en bestämmelse som på ett relevant sätt tar till vara intresset av trygga bostadsområden bör därför inte en helt fast geografisk gräns ställas upp. Den mest centrala frågan för avgränsningen bör i stället vara hur närmiljön påverkas. Utredningens slutsats är alltså att det bör finnas en viss flexibilitet i bedömningen av om brott som begåtts påverkat närboende.

Mot en sådan inriktning på förslaget kan invändas att tillämpningsområdet för bestämmelsen blir otydligt. Som framgår ovan kommer dock även andra lösningar att medföra frågor om gränsdragning. Dessa leder också till att frågor som saknar direkt relevans för frågan om boendemiljön kan få avgörande betydelse. Det är då bättre att den centrala frågan, vilken boendemiljö som ska tålas, lyfts fram. Till det kommer att frågor om vilken försämring boende får tåla av miljön i lägenheten, eller omkring den, redan finns i dagens bestämmelse om störningar i boendet. Utredningen bedömer att frågan bör kunna hanteras på ett ändamålsenligt sätt i rättspraxis och att fördelarna med en sådan lösning överväger nackdelarna.

För att åstadkomma en ungefärlig avgränsning av störningar i boendet används i dag begreppet omgivning, närmare bestämt för att avgränsa den skyddade gruppen (de som bor i omgivningen). Det uttalas i det sammanhanget att med begreppet avses inte att åstadkomma någon särskild yttre begränsning utan endast att markera att reglerna om störningar i boendet gäller till förmån för de kringboende som drabbas av störningar.¹⁵ Omgivningen i lagens mening torde kunna sträcka sig relativt långt. En annan sak är att det som hyresgästen åläggs är att inte utsätta andra för störningar i boendet när han eller hon använder lägenheten. I den senare förutsättningen torde ligga ett krav på samband eller närhet till lägenheten (dvs. användningen av den samma).

Enligt utredningens mening är det lämpligt att använda samma begrepp, omgivning, för att ringa in det skyddsintresse som gör sig gällande här, närmare bestämt intresset av en god närmiljö för dem som bor i omgivningen. Det innebär att brott som begås i omgivningen måste kunna beaktas, se nedan om övriga förutsättningar kring brottsligheten. Det är också främst sådana brott som motiverat utredningens förslag. Det finns emellertid inte skäl att ställa upp en

¹⁵ Se prop. 1992/93:115 s. 31.

formell begränsning till att brottet ska ha begåtts i omgivningen. På så sätt undviker man straffrättsliga frågor kring var brottet är begånget som kan vara svåra och sakna relevans för den hyresrättsliga kontexten. Det är vidare så att det undantagsvis kan begås brott som kan påverka miljön i omgivningen negativt trots att det begåtts på ett längre avstånd. Eftersom omständigheterna kan variera i hög grad har utredningen bedömt att det bör finnas ett visst utrymme att låta sådana fall omfattas av bestämmelsen, se närmare nedan.

Brottslighet i omgivningen bör likställas med störningar i boendet

Det centrala för att bedöma om brottslighet innebär ett åsidosättande av en hyresrättslig skyldighet bör vara i vilken utsträckning den skadar närmiljön för andra. Det är alltså inte fråga om en reaktion på brottslighet som sådan. Brottsligheten måste inte vara riktad mot någon som bor i omgivningen; det är tillräckligt att den är av sådan karaktär att den kan påverka närmiljön för dem som bor i omgivningen.

Utgångspunkten i fråga om närmiljön kring en bostad bör vara vad boende i allmänhet ska behöva tåla. Bedömningen måste alltså göras objektivt. Det är då inte relevant om boende i ett visst område kommit att vänja sig vid viss brottslighet och att ytterligare brott av samma slag därför inte kan sägas ha någon direkt påverkan på hur närmiljön upplevs.

Det är svårt att leda i bevis vilka effekter viss brottslighet har. Det beror på en mängd faktorer, däribland övrig brottslighet och olika människor attityder. Det bör inte heller krävas. Det bör i stället göras en typiserad bedömning av vilka effekter viss brottslighet kan väntas få. Det är då tillräckligt att brottsligheten är sådan att den typiskt sett bidrar till en försämrad närmiljö.

För att avgränsa hyresgästens ansvar behöver vidare anges vad en hyresgäst bör tåla. Varje brott som kanske har en minimal effekt på de övriga boendes situation kan givetvis inte vara relevanta. Det handlar här om brottslighet som är så allvarlig att det inte kan krävas att de övriga boende ska behöva tåla den som ett inslag i sin närmiljö.

Det sagda kan lämpligen uttryckas så att utgångspunkten bör vara huruvida brottsligheten är ägnad att medföra en sådan försämring av närmiljön som inte skäligen bör tålas av dem som bor i omgivningen.

Det finns enligt utredningen ett värde i att uttrycka det sagda som en skyldighet för hyresgästen och inte endast ange det som en förverkandegrund. Ett problem är att det kan framstå som något främmande att ange att hyresgästen ska avstå från att begå vissa brott.¹⁶ Det sagda kan lösas genom att brottslighet i omgivningen likställs med störningar i boendet. Det förhållandet att bestämmelserna liknar varandra talar också för en sådan lösning. Det avgörande är till exempel i bägge fallen vad övriga boende skäligen ska behöva tåla. Rent lagtekniskt underlättar det att i andra sammanhang kunna knyta an till det som gäller i fråga om störningar i boendet. Reglerna om till exempel tillsägelse (nuvarande 25 § andra stycket hyreslagen), rättelseanmaning (42 § fjärde stycket hyreslagen) och skyndsamhetskrav (72 § hyreslagen) blir desamma och lagstiftningen mer överskådlig och enhetligt utformad.

Närmare om förslagets träffyta

En bakomliggande tanke med förslaget är att hyresgästens besittningsskydd inte längre bör skyddas om han eller hon genom brottslighet förstör närmiljön för de övriga som bor i omgivningen. Behovet av en attraktiv och trygg bostadsmiljö ska enligt förslaget prioriteras i fler situationer än vad som är fallet i dag. Närmare hur avvägningen mellan den enskilda hyresgästen och övriga boende ska göras kan det råda delade meningar om. Som framgår ovan talar direktiven om att särskild hänsyn ska tas till de övriga boendes intresse av en trygg bostadsmiljö.

Till en början kan noteras att brott som begås i omgivningen kan påverka miljön där negativt. Någon statisk gräns för var brottsligheten ska vara begången bör emellertid inte dras. I stället bör utgångspunkten vara de boendes intresse av att bostaden och närmiljön upplevs som trygg och attraktiv.

Till skillnad från störningar i boendet bör det inte ställas upp något krav på att brottsligheten är riktad mot boende i omgivningen eller annars direkt drabbar dem. Det bör vara tillräckligt att brottsligheten typiskt sett påverkar området negativt. Även brott som inte har någon målsägande kan därför aktualisera en tillämpning.

Enligt utredningens mening finns det inte skäl att ställa upp en formell gräns för vilka brott som bestämmelsen ska omfatta. I stället

¹⁶ Jfr prop. 1979/80:179 s. 25.

bör de boendes rätt till en trygg och säker närmiljö ha avgörande betydelse. Huruvida viss brottslighet är av relevans får därför bedömas med ledning av vad övriga boende skäligen får tåla.

När det förekommer brott med högt straffvärde som är riktade mot personer är det ofta tillräckligt med enstaka brott för att närmiljön typiskt sett ska försämrast. Det är en bild som också har förmedlats av de praktiskt verksamma personer som utredningen haft kontakt med. Det framstår enligt utredningens mening också som rimligt att personen i fråga i dessa fall inte längre har ett skyddsvärt intresse av att bo kvar i hyreslägenheten i området. Det bedöms också vara av vikt för att ge förutsättningar för långsiktiga förbättringar i utsatta områden.

Några exempel på sådana allvarliga brott kan vara skjutningar, allvarlig misshandel, våldtäkt, rån eller våldsamt upplopp. Även vetskapen om att någon är beväpnad leder till en otrygghet. Det finns därför enligt utredningens mening skäl att bedöma vapenbrott på samma sätt.

Återkommande brottslighet kan vara ägnad att förstöra närmiljön på ett sätt som inte skäligen bör tålas utan att de enskilda brotten har ett så högt straffvärde. Fastighetsägare och polis har beskrivit att exempelvis försäljning av narkotika utgör ett stort problem i många områden. Utredningen anser inte att boende ska behöva tåla öppna narkotikaöverlåtelser i närheten av sin bostad eller på väg till eller från arbetet, skolan eller den lokala affären. Sådana bör därför också kunna aktualisera en tillämpning av bestämmelsen. Ett annat exempel kan vara återkommande skadegörelse.

Brott som är riktade mot affärsinnehavare, t.ex. utpressning, stöld eller skadegörelse drabbar inte de boendes trygghet direkt, eftersom brottet är riktat mot en kommersiell aktör. Det kan inte desto mindre leda till att området med fog upplevs som mindre attraktivt då sådan brottslighet påverkar vilka aktörer som vill etablera sig i området och fortsätta verka där och därmed även vilken service och stadsbild de boende får. Fastighetsägare och andra aktörer som utredningen träffat har lyft den stora betydelse som ett fungerande och attraktivt affärsområde har för ett bostadsområde, inte minst ur ett trygghetsperspektiv. Även Trygghetskommissionens slutsatser visar på betydelsen av platser som utgör levande och attraktiva samhällsmiljöer där människor vill uppehålla sig.¹⁷ Brott mot affärsinnehavare,

¹⁷ Trygghetskommissionen (2018). Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott, s. 19.

serviceinrättningar, myndigheter eller liknande kommer därför ofta att omfattas av bestämmelsen. Sid 949(1124)

Vissa brott är sådana att de skäligen får tålas. Det är svårt att exakt ange vad detta är eftersom det kan bero på omständigheterna, t.ex. frekvensen av brott och omständigheterna kring dem. Det kan dock konstateras att brottslighet i någon mening är en samhällsföreteelse. Sådana brott som förekommer i viss utsträckning mer eller mindre i hela landet får ofta skäligen tålas, i här avsedd mening. Ett ordinärt bråk sent en kväll på en nattklubb kan vara ett sådant exempel. Det samma gäller slagsmål på en skola i bostadsområdet. En mindre allvarlig stöld är inte så allvarlig att det kan antas påverka närmiljön i här avsedd mening. Begås butikstillgrepp på ett sätt som är organiserat eller genom att en stor mängd varor tas på grund av ett underförstått hot kan däremot situationen vara en annan.

Som framgår ovan kan även brottslighet utanför omgivningen i vissa fall vara ägnad att förstöra miljön i lägenhetens omgivning. Det innebär till en början att det inte är nödvändigt att dra en exakt gräns för var brottet är begånget. Av vikt är i stället om brottsligheten är ägnad att försämra närmiljön för de boende i omgivningen. Som nämnts påverkar också allvarliga brott ofta människor inom ett större område än ett mindre allvarligt sådant.

Brott som begås på ett stort avstånd från lägenheten kan vidare undantagsvis vara ägnad att förstöra miljön i dess omgivning. För att så ska vara fallet förutsätts normalt att det är fråga om ett brott som riktas mot någon boende i omgivningen. Ett exempel är att någon följer efter eller söker upp en boende i en annan stadsdel och där attackerar honom eller henne. Ett sådant beteende kan antas påverka miljön negativt och ofta förstärka en tystnadskultur. Andra exempel kan dock tänkas. Ett sådant är att en person deltar i planering av ett rån eller våldsdåd i lägenhetens omgivning men inte utför brottet. Även en sådan medverkan till ett brott i omgivningen får anses vara ägnad att försämra miljön för de boende. Det förutsätts att brottsligheten på ett förutsebart sätt kan kopplas till att miljön för de boende försämras. Så är t.ex. inte fallet vid narkotikaöverlätelser, tillgreppsbrott eller våldsbrott i allmänhet som begås i en annan stadsdel eller på annat ort.

Avslutningsvis bör framhållas att det alltid bör göras en helhetsbedömning av brottsligheten och de omständigheter som omger den. Det kan leda till att en handling bedöms både som mindre allvarlig

eller mer allvarlig. Det får normalt anses försvårande^{Sid 950(1124)} om brottsligheten har en koppling till kriminella gäng då sådan ofta kan bidra till att skapa en otrygghet på olika plan. Ett annat exempel är att brottsligheten involverat barn, vilket kan antas ha en påverkan på hur boende vågar låta sina barn röra sig i området.

Ingen möjlighet till rättelse

Huvudregeln är att det krävs att hyresgästen getts möjlighet till rättelse innan hyresrätten är förverkad. Det har dock på senare tid gjorts undantag av stor betydelse, bl.a. i fråga om otillåtna upplåtelser i andra hand (42 § första stycket 3 hyreslagen). Vid störningar i boendet är huvudregeln att det förutsätts att en möjlighet till rättelse getts men undantag har gjorts för särskilt allvarliga störningar i boendet.

Den övergripande tanken om att värna bostadsområden talar för att uppsägning bör kunna ske omedelbart. Detsamma gör den typ av handlingar som det är fråga om. I och med att brottet begåtts har en effekt på närmiljön typiskt sett redan uppstått. Det framstår som främmande att begära att en hyresvärd ska uppmana en hyresgäst att sluta begå allvarliga brott. En jämförelse kan göras med förverkande vid brottslig verksamhet i lägenheten (42 § första stycket 12 hyreslagen).

Hänsyn till den enskilda hyresgästen talar för att en möjlighet till rättelse bör ges. Det kan hända att han eller hon inte förstått att bostaden skulle gå förlorad på grund av brottsligheten. Mot detta kan dock invändas att det här är fråga om allvarlig brottslighet och således klara överträdelser mot vad en individ ska utsätta omgivningen för. För den enskilda hyresgästen har det således inte rått något tvivel om att handlingarna varit oacceptabla.

En praktisk dimension behöver även vägas in. Det är inte realistiskt att tro att hyresvärdar kan utreda brott som begås i ett bostadsområde. Med några få undantag kommer därför hyresvärdarna vara beroende av polisens utredning. Den omfattas av förundersökningssekretess intill dess åtal väckts. Den tidigaste tidpunkten för hyresvärderna att agera kommer således i de flesta fall vara vid väckande av åtal. I många fall kommer hyresvärderna inte kunna tillställa hyresgästen en rättelseanmaning dessförinnan. Redan denna ordning medför en fördröjning. Om det därutöver krävs en möjlighet till rättelse

kommer inte sällan en ny förundersökning och efterföljande åtal att behöva inväntas. Enligt utredningens mening skulle sådan tidsutdräkt i alltför hög grad undergräva effektiviteten.

Utredningen föreslår därför att uppsägning ska kunna ske under samma förutsättningar som vid särskilt allvarliga störningar i boendet, dvs. utan att föregående rättelseanmaning tillställts hyresgästen eller en underrättelse lämnats till socialnämnden.

5.6 Tillsynsansvaret vid brott i omgivningen

Utredningens förslag: Hyresgästens ansvar att hålla noggrann tillsyn över vissa personer ska gälla på samma sätt i fråga om sådan brottslighet i omgivningen som likställs med störningar i boendet som i övriga situationer. Nuvarande modell för tillsyn är tillräckligt flexibel för att hänsyn ska kunna tas till skillnaderna mellan olika situationer.

Skälen för utredningens förslag

Tillsynsansvaret bör även omfatta brott i omgivningen

Hyresgästen ska, utöver att själv iaktta allt som krävs för att bevara sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten och inte utsätta boende i omgivningen för störningar, hålla noggrann tillsyn över att det också iakttas av dem för vilka hyresgästen ansvarar (25 § hyreslagen).

Frågan är då hur man ska se på hyresgästens tillsynsansvar i fråga om sådana brott, företrädesvis i omgivningen, som likställs med störningar i boendet. Om tillsynsansvaret möjliggör ett ansvar för sådana handlingar innebär det i praktiken en inte obetydlig utvidgning av hyresgästens ansvar i det här avseendet.

I utredningens direktiv anges att hyresgästens ansvar för annans brottslighet behöver vara utformat på ett proportionerligt sätt vid en utvidgning av möjligheterna till uppsägning på grund av brott som har begåtts i närområdet till lägenheten. Bedömningen i fråga om hyresgästens barn ska vara densamma som för de övriga personkategorier som hyresgästen ansvarar för.

Tillsynsansvaret innebär att hyresgästen kan göras ^{Sid 952(1124)}hyresrättsligt ansvarig för andras handlingar. Det är emellertid inte något strikt ansvar utan det förutsätts att hyresgästen i det enskilda fallet åsidosatt sin plikt att hålla tillsyn över någon inom den relevanta personkretsen. Det är alltså denna underlåtenhet som läggs hyresgästen till last och gör att han eller hon blir ansvarig. Ett sådant ansvar är uppställt i andra hyresgästers intresse av ett störningsfritt boende.

Utredningens förslag är att vissa brott ska likställas med störningar i boendet. Eftersom hyresgästens tillsynsansvar gäller för störningar i boendet ligger redan i detta att det är naturligt att även brott som likställs med sådana omfattas. Skyddsintresset är i stora delar detsamma, övriga boendes bostadsmiljö, även om konstruktionen på några punkter skiljer sig åt. Det är vidare så att det i båda fallen måste göras en avvägning mellan den enskildas besittningsskydd och övrigas intresse av ett störningsfritt boende. Det finns också en likhet på så sätt att det för övriga boende saknar betydelse om det är hyresgästen själv eller någon i hushållet som stör eller begår brott.

Genom kartläggningen har framkommit att många av de brott som kan komma i fråga begås av andra än hyresgästen. I praktiken är gärningsmännen ofta unga. Om hyresgästen inte har ett tillsynsansvar som kan medföra ansvar för brott som begås i omgivningen riskerar förslaget att inte få tillräckligt genomslag, givet utredningens övergripande uppdrag om att värna tryggheten i bostadsområden. Det skulle leda till att andra boende får tåla att personer som begår brott i omgivningen i stor utsträckning tillåts bo kvar. Om förslaget ska få avsedd effekt är det enligt utredningens bedömning nödvändigt att tillsynsansvaret aktualiseras även vid brottslighet i omgivningen.

Det främsta argumentet mot ett tillsynsansvar i denna situation är att hyresgästen kan ha svårt att ha kännedom om sådant som försiggår långt bort från fastigheten. Ett tillsynsansvar kan därför leda till en strängare tillämpning i praktiken. Det kan också vara svårare att vidta effektiva åtgärder för att förhindra händelser på ett visst avstånd från lägenheten.

Enligt utredningens mening är detta sådant som måste beaktas vid tillämpningen men det är inte ett vägande argument mot ett ansvar som sådant. Som angetts ovan förutsätts att det i ett enskilt fall går att peka på att hyresgästen i något avseende åsidosatt sitt ansvar att hålla noggrann tillsyn över en viss person. Det kravet måste upprätthållas och

det får ökad betydelse i fråga om händelse som ägt rum på ett visst avstånd från lägenheten. Sid 953(1124)

Utredningen bedömer alltså att ett tillsynsansvar bör gälla även i fråga om brott som likställs med störningar i boendet. Det har övervägts om ansvaret bör modifieras i någon del med tanke på de förutsättningar som är för handen i denna situation. Utredningen har dock bedömt dels att det finns ett värde i att hålla samman regleringen i denna del, dels att dagens bestämmelse om tillsynsansvar medger sådan flexibilitet att den bör ge tillfredsställande resultat även vid händelser längre från lägenheten.

En hyresgäst kan i dag i stor utsträckning fullgöra sitt ansvar att övervaka aktuella personer redan genom en normal användning av lägenheten. Hyresgästen förutsätts då intressera sig för de andra som bor där, eller besökare, och vara vaksam på orostecken. När det är fråga om händelser som sker på ett visst avstånd från lägenheten är det annorlunda.

Som utgångspunkt bör gälla att en hyresgäst inte har någon skyldighet att övervaka personer i hushållet när de rör sig i omgivningen. Annorlunda uttryck kan en hyresgäst i allmänhet vänta sig att dessa personer inte begår allvarlig brottslighet där. Tillsynsansvaret i denna del bör därför få sin främsta betydelse när det framkommer omständigheter som indikerar att någon kan komma begå sådana brott. En sådan tillämpning stämmer överens med hur tillsynsansvaret fungerar i andra situationer, nämligen att kravet på att vidta åtgärder skärps när det finns varningstecken.

Praktiska exempel på när hyresgästen kan få anledning att misstänka att brottslighet kan förekomma är när polis, fastighetsägare, skola eller socialtjänst underrättar hyresgästen om sådana beteenden. Det kan också handla om sådant som hyresgästen kan iaktta genom en normal användning av lägenheten, det vill säga när hyresgästen befinner sig i lägenheten, rör sig i gemensamma utrymmen eller i bostadsområdet.

Kravet på åtgärder kan sträcka sig långt, liksom är fallet i dag. Till stora delar kan ledning hämtas från nuvarande rättspraxis. Frågan, liksom andra tillämpningsfrågor, behandlas i författningskommentaren.

Särskilt om underåriga barn

Sid 954(1124)

Genom kartläggningen har framkommit att det i många fall är barn till hyresgästen – vuxna eller minderåriga – som begår brott i omgivningen. Enligt gällande ordning omfattar hyresgästens tillsynsansvar även barns ageranden. En hyresgäst kan alltså redan i dag bli uppsagd på grund av sådant som ett underårigt barn gör.

I utredningens direktiv anges som framgår ovan att samma principer för tillsynsansvar ska gälla för underåriga barn som för andra. Det finns trots att utredningens direktiv på denna punkt är klara skäl att något beröra frågan om underåriga barn.

I praktiken torde det som sägs i direktiven om att tillsynsansvaret ska utformas med beaktande av övriga boendes intresse av trygg och säker bostadsmiljö, förutsätta ett tillsynsansvar för underåriga barn. Det beror på att de som begår brott i utsatta områden inte sällan är unga.

Betydelsen av vårdnadshavarens ansvar för barnens agerande har lyfts fram i annan lagstiftning. En vårdnadshavare är skyldig att se till att barnet står under uppsikt eller andra lämpliga åtgärder vidtas i syfte att hindra barnet från att orsaka skada för annan (6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken). En vårdnadshavare kan bli skadeståndsskyldig om denne uppsåtligen eller av oaktsamhet har brustit i sin skyldighet att se till att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas (jfr 2 kap. 1 § skadeståndslagen).¹⁸ Härutöver har vårdnadshavaren ett skadeståndsansvar upp till ett visst belopp för vissa skador som barnet vållat genom brott (3 kap. 5 § skadeståndslagen). Vårdnadshavarens skadeståndsskyldighet är mycket långtgående och en ersättning kan endast undantagsvis jämkas om det är uppenbart oskäligt att föräldern ska betala skadeståndet med hänsyn till föräldrarnas förhållande till barnet eller de särskilda åtgärder föräldern har vidtagit för att förhindra att barnet begår brott (3 kap. 6 § andra stycket skadeståndslagen). I förarbetena framhålls som exempel på när det kan finnas skäl för jämkning att en ungdom ägnar sig åt upprepad brottslighet och det står klart att vårdnadshavaren har gjort allt som rimligen har stått i hans eller hennes makt för att förhindra fortsatt brottslighet – i form av t.ex. ett särskilt aktivt

¹⁸ Se bl.a. prop. 1993/94:57.

arbete tillsammans med socialtjänsten och skolan – men ansträngningarna trots allt har varit förgäves.¹⁹

När det skärpta skadeståndsansvaret infördes betonades vikten av föräldrarnas reaktioner på barnets beteenden. Ett sådant ansvar angavs också innebära att föräldrar i ökad utsträckning får ett intresse av att sätta sig in i barnets angelägenheter och vid behov vidta åtgärder.²⁰

Som angetts ovan bör ambitionen för trygghet vara lika hög i hela landet. Kravet på de boende måste då vara lika höga. Det gäller också föräldrar. I annat fall sänks ambitionen på bekostnad av övriga boende, däribland övriga barn i området. Visserligen finns en rad åtgärder som det allmänna kan vidta för att hålla uppe denna ambition men det är inte realistiskt att tro att dessa kan ersätta ett ansvarsfullt föräldraskap i den omfattning som skulle behövas. Det finns inte heller någon motsättning mellan det allmännas ambitioner och att föräldrar har ett ansvar för att barn inte begår allvarliga brott i området. Det är tvärtom nödvändigt att föräldrar kontinuerligt och långsiktigt engagerar sig i frågor som kan leda till att barn avhåller sig från brott. Sådana kvalitativa faktorer är dock knappast möjliga att lagstifta om men föräldrar kan ges ett tydligt incitament att göra så. När det förekommer orostecken är det av stor vikt att föräldrar snabbt och resolut vidtar åtgärder, alldeles oavsett vilka preventiva åtgärder i övrigt som förekommer i ett område.

Tillsynsansvaret för barn bör alltså vara detsamma även i fråga om brott som likställs med störningar i boendet.

Kravet på hyresgästen att vidta åtgärder bör vara högt ställt när det finns en misstanke om att allvarlig brottslighet kan förekomma. Det är i och för sig lätt att tänka sig att det för vissa föräldrar är svårt att komma till rätta med barn som har fått en tydlig kriminell identitet. I och med att tillsynsansvaret är uppställt i de övriga boendes intresse är det dock inte ett skäl att godta en underlåtenhet. Det bör krävas att hyresgästen i sådana fall söker hjälp av olika instanser. Har hyresgästen vidtagit kraftfulla åtgärder genom att till exempel kontakta en adekvat instans kan han eller hon vid en helhetsbedömning av vilka åtgärder som förväntas bedömas ha gjort vad som kan krävas. Om en myndighet i denna situation brister i sitt uppdrag kan det innebära att hyresgästen inte kan göras hyresrättsligt ansvarig för

¹⁹ Prop 2009/10:142 s. 38.

²⁰ Se prop. 2009/10:142 s. 23 ff.

brottsliga handlingar som barnet begår. Som framgår ^{Sid 956(1124)} ovan är en förutsättning för hyresgästens tillsynsansvar att det går att peka på att hyresgästen brustit i något avseende.

Även i de fall hyresgästen, utan att vara vårdnadshavare, har barn boende i lägenheten finns ett tillsynsansvar på samma sätt som för andra boende i lägenheten. Även i den situationen finns krav på att vidta åtgärder när det finns indikationer på att brott begås. Hyresgästen bör då som en första åtgärd ta kontakt med vårdnadshavare och informera denne om misstankar om brott. Den omständigheten att hyresgästen inte är vårdnadshavare kan dock i det enskilda fallet i viss mån försvåra möjligheten att fullt ut vidta lämpliga åtgärder när misstankar om brott uppkommer. Det kan till exempel handla om att kontakter inte kan tas med socialtjänsten i samma utsträckning på grund av att sekretessbestämmelser hindrar full insyn. Avgörande blir då i stället om hyresgästen kan bedömas ha vidtagit de åtgärder som kan krävas av hyresgästen. En bedömning av om förutsättningar för förverkande är uppfyllda på grund av att hyresgästen underlåtit att göra det som krävs får göras i det enskilda fallet.

Frågan om underåriga barn behandlas ytterligare i författningskommentaren. I avsnitt 5.11 behandlas bl.a. frågor om FN:s barnkonvention.

5.7 Brott som begås i lägenheter bör utgöra grund för förverkande i större utsträckning

Utredningens förslag: Förverkande av hyresrätten på grund av brott i lägenheten ska kunna ske i fler situationer. Kravet på att det ska vara fråga om att lägenheten ska användas helt eller till väsentlig del för brottslig verksamhet tas bort. En hyresrätt ska i stället vara förverkad om lägenheten används för att begå brott av allvarligt slag, begå brott vanemässigt eller annars i större omfattning. Förutsättningarna för att förverka hyresrätten på grund av tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning omfattas av bestämmelsen om förverkande på grund av brott.

Utredningens bedömning: Några ytterligare förverkandemöjligheter behövs inte på grund av fastighetsägarens ansvar att agera för att förhindra brott i vissa fall.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Sid 957(1124)

Bestämmelsen om förverkande på grund av brott bör skärpas

Nuvarande bestämmelse om förverkande på grund av brott tar sikte på när lägenheten helt eller till väsentlig del används för brottslighet verksamhet (42 § första stycket 12 hyreslagen). Det förutsätts vidare att brottsligheten präglas av affärsmässighet. I allmänhet förutsätts att den brottsliga användningen präglar lägenheten så att den återstående delen inte framstår som lämplig som bostad. Det är alltså högt ställda krav. Som exempel på brottslighet som kan omfattas av bestämmelsen omnämns i förarbetena användningen av lägenheten för illegal sprit- eller narkotikatillverkning, olovlig spelklubsverksamhet, upplagsplats för stöldgoods och falskmyntarverksamhet.²¹

Fastighetsägare har till utredningen framfört att kraven för att hyresrätten ska förverkas på denna grund är alltför högt ställda. Kritik har också riktats mot att den problembild som anges inte fullt ut fångar den kriminalitet som förekommer i många områden. I praktiken leder detta till att alternativa förverkandegrunder inväntas som skäl för uppsägning.

Utredningen har gått igenom rättspraxis rörande den aktuella grunden för förverkande. Tvister om förverkande på grund av brottslighet förekommer sällan. Under senare tid har det främst varit fråga om förverkande vid användning av lägenheten för framställning av narkotika genom odling.²² Samtidigt har fastighetsägare noterat att det förekommit fall där brott såsom mord, våldtäkt, förvaring av vapen och sprängmedel inte lett, eller bedömts kunna leda till, ett förverkande av hyresrätten på grund av brottslig verksamhet.

Som utredningen angett ovan bör ett arbete med trygga bostadsområden utgå från den egna lägenheten och trapphuset. Kraven på hyresgästen när han eller hon använder lägenheten bör skärpas. Eftersom kravet här handlar om att avstå från att begå allvarlig brottslighet i lägenheten är det knappast något som det stora flertalet hyresgäster behöver bekymra sig om.

Utredningen anser att dagens bestämmelse om förverkande på grund av brottslig verksamhet är för snäv och inte anpassad efter dagens problembild. En hyresgäst som använder lägenheten för att begå allvarlig brottslighet eller brottslighet i stor omfattning har

²¹ Prop. 1979/80:179 s. 29.

²² Se till exempel RH 2019:6.

enligt utredningens mening inte något skyddsvärt intresse^{Sid 958(1124)} av att få behålla lägenheten. Det gäller även om brottsligheten inte tar en väsentlig del av lägenheten i anspråk. Ofta leder sådan brottslighet till otrygghet eller andra problem för boende. Fastighetsägaren har vidare ett starkt intresse av att lägenheter i dess ägo inte används för allvarlig brottslighet.

Fastighetsägare har i vissa fall ett straffrättsligt ansvar för att vidta rättsliga åtgärder mot viss brottslighet som begås i lägenheter av hyresgäster (se nedan). Ett exempel på åtgärd som nämns i förarbetena för att hyresvärden ska undgå straffansvar för koppleri är att hyresvärden antingen förmår hyresgästen att upphöra med verksamheten i lägenheten eller också gör vad som skäligen kan begäras för att få upplåtelsen att upphöra. I första hand anges att vad som skäligen kan begäras av hyresvärden är att säga upp hyresavtalet på grund av att hyresrätten är förverkad och om det behövs begära handräckning för att få hyresgästen att flytta (prop. 1983/84:105 s. 59). Lagstiftarens höga krav på hyresvärden att vidta de rättsliga åtgärder som uppställs för att undgå straffansvar utgör ytterligare ett skäl till att i större utsträckning möjliggöra ett agerande från hyresvärdens sida.

Den enskilda hyresgästen är medveten om att allvarlig brottslighet är något som samhället inte accepterar. Det framstår därför som en acceptabel konsekvens att hyresrätten kan gå förlorad när lägenheten används för sådan brottslighet.

Vilka brott ska utgöra grund för förverkande?

Enligt utredningens mening finns det alltså skäl att utvidga grunden för förverkande av hyresrätten på grund av brott.

Utgångspunkten bör alltså vara att lägenheten ska användas för brottsligheten. Det är alltså lägenhetens karaktär av ett typiskt hjälpmedel eller en förutsättning för brottsligheten som grundar förverkandet. Att någon begår bokföringsbrott, skattebrott eller internetbedrägerier från sin bostadslägenhet kan inte anses innefatta en användning av lägenheten då brottsligheten inte underlättats av lägenheten utan lika gärna kunnat begås någon annanstans. Lokaler kan däremot i större utsträckning utgöra en förutsättning för att begå

t.ex. penningtvätt eller annan ekonomisk brottslighet som inte sällan har en koppling till näringsverksamheten som bedrivs i lokalen. Sid 959(1124)

Exempel på brottslighet där lägenheten används är förvaring av stöldgods, vapen, narkotika eller försäljning av densamma. I sådana fall är det lägenhetens karaktär av skyddat utrymme som hyresgästen drar fördel av. I denna del föreslås alltså inte någon skillnad.

Dagens krav på att lägenheten helt eller till väsentlig del används för brottslig verksamhet bör enligt utredningens mening tas bort, eftersom det inte på ett träffsäkert sätt ringar in de fall som kan motivera ett förverkande. Det kan t.ex. vara så att ett rum i en lägenhet används för omfattande narkotikahantering medan de två andra fungerar som bostad. Även i ett sådant fall framstår förverkande som motiverat.

All brottslighet som lägenheter används för bör inte leda till förverkande. Det måste finnas en proportion mellan det som ligger hyresgästen till last och ett förverkande av hyresrätten. Förverkande bör reserveras för sådana allvarliga fall att hyresgästens innehav av hyresrätten inte längre framstår som skyddsvärt. Vissa krav på vilken brottslighet som omfattas måste därför ställas upp.

Det bör enligt utredningens mening i första hand vara fråga om allvarlig brottslighet som omfattas av förverkandegrunden. Det bör då vara tillräckligt med enstaka brott. Med allvarlig brottslighet bör som utgångspunkt avses fall där straffvärdet av ett brott eller den samlade brottsligheten når upp till eller överstiger två år. Som exempel kan nämnas brottslighet som mord, grova sexualbrott, allvarliga vapenbrott och grovt narkotikabrott.

Även upprepad brottslighet av mindre allvarlig karaktär bör kunna utgöra grund för förverkande av hyresrätten (jämför dagens krav på att den brottsliga verksamheten ska präglas av affärsmässighet).

Utredningen föreslår att brott som sker vanemässigt eller annars i större omfattning ska leda till att hyresrätten förverkas. Båda begreppen används i brottsbalken (se bland annat 9 kap. 6 § andra stycket brottsbalken). Det är naturligt att ledning kan hämtas därifrån. Samtidigt ska det göras en självständig bedömning med beaktande av de hyresrättsliga intressen som gör sig gällande.

Med vanemässigt avses ofta brott som begås regelbundet eller återkommande inom en inte allt för kort och sammanhållen period. Med att brottsligheten är av större omfattning avses en koppling till brottets organisationsgrad. Det är naturligt att även beakta hur

omfattande brottsligheten är i förhållande till den ^{Sid 960(1124)}övriga användningen av lägenheten.

Det ska tilläggas att det med lägenhet i hyresrättsligt sammanhang avses hyresobjektet. I begreppet ingår gemensamma utrymmen och förråd som hyresgästen får disponera. I dagens krav på brottslig verksamhet i lägenheten torde det alltså vara detta som avses. Frågan har dock haft praktisk liten betydelse på grund av kravet på att en väsentlig del av lägenheten ska användas för den brottsliga verksamheten. Så torde sällan vara fallet när exempelvis endast ett förråd används för brottslig verksamhet. När förutsättningarna för förverkande vidgas på denna grund kan frågan om vad som avses med lägenhet få ökad betydelse, trots att ingen skillnad föreslås i det avseendet.

Se närmare författningskommentaren, avsnitt 10.1.

Särskilt om brott mot närstående

I utredningens uppdrag ingår att bedöma om möjligheten att säga upp ett hyresavtal på grund av att hyresgästen har begått brott mot en närstående i den gemensamma bostaden bör utvidgas. Intresset hos den våldsutsatta att behålla lägenheten ska då beaktas.

Målet för regeringens jämställdhetspolitik är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det övergripande målet har brutits ned i sex delar. Ett av dessa avser att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Mäns våld mot kvinnor är ett allvarligt problem som behöver bekämpas med åtgärder inom alla relevanta områden. Även hyresrättsliga åtgärder är motiverade om de bedöms ha avsedd effekt och kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Våld mot närstående hanteras redan i dag i hyresrättslig praxis. Det är då normalt fråga om störningar i boendet. Ofta är frågan som ställs till dömande instanser om bråken medfört ljudstörningar för grannar. Här är frågan snarare hur man kan tillgodose intresset hos just den våldsutsatta inom ramen för hyresrätten.

Den första frågan som infinner sig, när hyresrättsliga åtgärder övervägs, är varför mäns våld mot kvinnor ska anses hyresrättsligt relevant. Som utvecklats ovan för det för långt att uppsägning kan

ske redan på grund av att en hyresgäst begått ett brott. Det bör för-^{Sid 861(1124)} utsättas att hyresgästen genom brottsligheten åsidosatt ett hyresrättsligt skyddat intresse. För att så ska vara fallet krävs normalt att det finns en koppling mellan hyresgästens nyttjande av lägenheten och brottsligheten eller att hyresgästen åsidosätter de intressen som andra hyresgäster har på en god bostadsmiljö på grund av sitt nyttjande av lägenheten.

Att närmare belägga var män begår brott mot närstående kvinnor och män är svårt för utredningen med den tid och de resurser som står till förfogande. Det är ett brott med stora mörkertal. En utgångspunkt i anmälda brott riskerar därför att inte bli rättvisande. Någon publicerad statistik om brottsplats för mäns våld mot kvinnor finns inte heller. I Brås Nationella trygghetsundersökning (2019) finns uppföljande intervjuer med kvinnor med uppgifter om bl.a. misshandel, hot, sexualbrott och personrån. Av dessa framgår att cirka hälften av misshandelsbrotten mot kvinnor sker i hemmet. Resultatet är liknande i uppföljningsintervjuer till Nationella trygghetsundersökningen 2022.²³ Det kan vidare noteras att cirka 15 procent av misshandelsbrotten mot kvinnor uppgetts ha begåtts på allmän plats. Av de utsatta kvinnorna uppgav 54 procent att de blivit utsatta för misshandel av en partner eller före detta partner. För sexualbrott mot kvinnor angavs att cirka 40 procent begås i bostaden.

Dessa siffror visar att bostaden är en vanlig brottsplats för mäns våld mot kvinnor, i fråga om flera brott den vanligaste. Utredningen anser vidare att ett rimligt antagande är att mäns våld mot närstående kvinnor begås i bostaden i större utsträckning än vad som framgår av rapporten. Det beror dels på relationen mellan personerna som gör att mycket tid tillbringas tillsammans i bostaden, dels på att mörkertalet är stort eftersom brott i bostaden sannolikt kan döljas lättare än brott som begås på annan plats. Närmare hur stor andel av närståendebrotten som begås i bostaden har utredningen dock inte underlag att närmare bedöma. För utredningen är det dock tillräckligt att kunna konstatera att en betydande andel av brotten mot kvinnor begås i bostaden. Särskilt i fråga om misshandel måste antas att en klar majoritet av brotten mot närstående kvinnor begås i bostaden.

Det är knappast en slump att brott mot närstående kvinnor begås i bostaden i betydande utsträckning. En viktig faktor torde vara att hyresgästen på grund av hyresavtalet disponerar lägenheten exklusivt

²³ Brå Nationella trygghetsundersökningen – uppföljningsintervjuer, s. 29.

och att både ljud- och synintryck från en misshandel döjs av lägenhetens väggar. Många av de närståendebrott som förekommer skulle sannolikt vara otänkbara utan tillgång till bostaden. I vart fall hade de försvårats i betydande utsträckning och det är svårt att veta vad sådana anpassningar skulle medföra.

Mot bakgrund av det anförda kan sägas att lägenheten normalt får anses utgöra en förutsättning för närståendebrott eller i vart fall underlätta dem. Sådan brottslighet bör därför enligt utredningens mening bedömas enligt den föreslagna utvidgade förverkandegrunden på grund av brott. Frågan är därför snarast om det finns skäl att undanta brottstypen.

Enligt utredningens mening finns det ett starkt intresse av att det finns olika sätt att reagera på mäns våld mot kvinnor. Det är en fråga som kan vara av direkt betydelse för kvinnans liv och hälsa. Även fastighetsägaren har ett intresse i denna fråga. Fastighetsägaren ska inte behöva acceptera att misshandel av det slaget pågår under lång tid i en lägenhet som han eller hon äger. Det kan i många fall också leda till olägenheter eller kostnader av olika slag för fastighetsägaren, t.ex. på grund av övriga boendes – eller fastighetsförvaltares – reaktioner (som kan förekomma även om det inte är en störning i boendet i lagens mening). Den våldsamma personens intresse av att få behålla en lägenhet som han använder för att utsätta en närstående för brott väger vidare inte tungt.

Utredningens förslag är alltså att våld mot närstående kvinnor ska kunna ligga till grund för ett förverkande av hyresrätten. Den föreslagna förverkandegrunden på grund av brott bedöms omfatta sådan brottslighet. Det bedöms också vara ett lämpligt sätt att reglera frågan. I praktiken kommer en uppsägning sannolikt många gånger förutsätta att det gjorts en polisanmälan.

Det bör betonas att avsikten är att stärka tryggheten för kvinnor. En naturlig fråga är därför vad som händer med hennes boende, om hyresrätten förverkas. Här kan olika situationer tänkas beroende på vem som är hyresgäst.

Om mannen är hyresgäst förverkas hans hyresrätt. En sambo eller maka har då rätt att överta hyresrätten under de förutsättningar som anges i 47 § hyreslagen. Det är som utgångspunkt ett starkt skydd. Det gäller både när lägenheten på grund av förverkande sägs upp omedelbart och till hyrestidens slut. Något liknande gäller om båda är hyresgäster; kvinnan har då rätt att ta över hyresavtalet för

egen del. Det förutsätts dock att hyresvärden skäligen kan nöja sig^{Sid 963(1124)} med kvinnan som hyresgäst. I detta ingår att hon ska kunna bedömas betala hyran. Det får vidare antas att förverkandegrunden inte ska bestå, om kvinnan får ta över hyresavtalet. Hyresvärden bör därför kunna kräva att kvinnan inte tillåter att en våldsam make eller sambo fortsätter använda lägenheten; i annat fall blir uppsägningen meningslös. Detta ska inte blandas ihop med att en f.d. make eller sambo gör ovälkomna besök. Sådana kan inte kvinnan lastas för utan är en säkerhetsfråga som får hanteras av andra, t.ex. polis och fastighetsägare.

Om endast kvinnan är hyresgäst kan inte mannen sägas upp. En sådan situation är svår att hantera i praktiken och det är knappast framkomligt att i lag detaljreglera hur den ska hanteras. Ofta torde den situationen lösa sig då det stora flertalet fastighetsägare är måna om att ta ett socialt ansvar för sina hyresgäster.

Såsom förverkandegrunden är formulerad bör förutsättningar för förverkande i och för sig ofta vara för handen när misshandel begåtts vanemässigt i lägenheten. Det står dock klart att det som ligger hyresgästen till last i ett sådant fall normalt får anses ringa (42 § femte stycket hyreslagen). Det bör således inte komma i fråga att en våldsutsett kvinna drabbas av en oväntad uppsägning. Det ligger dock i både kvinnans och fastighetsägarens intresse att misshandel inte får fortgå i lägenheten. Det får därför med tiden krävas att kvinnan agerar för att få boendegemenskapen att upphöra. Det gäller i vart fall sedan fastighetsägaren klargjort att det inte accepteras att mannen bor kvar i lägenheten.²⁴

Förverkande vid tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning

I gällande förverkandegrund om brottslig verksamhet (42 § första stycket 12 hyreslagen) finns ett tillägg för sexuella förbindelser mot ersättning. Det förutsätts att en väsentlig del av lägenheten används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning för att hyresrätten ska förverkas. Bestämmelsens nuvarande utformning ska ses mot bakgrund av att hyresvärden kan dömas för koppleri om denna får veta att lägenheten helt eller till väsentlig del används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning i och med kravet på att hyresvärden ska göra vad som skäligen kan begäras för att få upplåtelsen att upphöra.

²⁴ Se i frågan även Ds 2023:18.

Det finns flera skäl som talar för att förverkandegrunden om tillfälliga sexuella förbindelser skärps. Det finns omfattande problem med köp av sexuella tjänster i lokaler såsom massagesalonger och liknande. Lokalhyreskontrakt är normalt en förutsättning för sådan verksamhet. Det ligger både i hyresvärdens och samhällets intresse att hyresvärderna kan ingripa så snart sådan användning upptäcks, oavsett om det i övrigt bedrivs en laglig verksamhet. För en hyresvärd kan det vidare ibland vara svårt att bevisa i vilken utsträckning sexuella förbindelser mot ersättning förekommit. Något tungt vägande skäl att få fortsätta den lagliga verksamheten i lokalen finns normalt inte när sexuella förbindelser mot ersättning förekommer i lägenheten. Det får anses rimligt att kräva av en affärsdrivande lokalhyresgäst att säkerställa att sexuella förbindelser mot ersättning inte förekommer. Det gäller särskilt som samhällets syn på sexuella tjänster mot ersättning har skärpts sedan ifrågavarande förverkandegrund infördes.

Det som framför allt talar emot att skärpa bestämmelsen om förverkande på grund av sexuella förbindelser mot ersättning är att det kan försvåra för utsatta personer i vissa situationer. Det gäller framför allt en person som bor i sin lägenhet och som ser sig tvingad att erbjuda tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning för att klara sitt uppehälle.

Sedan grunden för förverkande på grund av brott eller tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning infördes har det blivit brottsligt att skaffa sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning (6 kap. 11 § brottsbalken). När en hyresgäst erbjuder sådana förbindelser mot ersättning, eller annars tillåter sådan verksamhet i lägenheten, används lägenheten för brott i här avsedd mening, dvs. lägenheten framstår som ett hjälpmedel för brottsligheten. Så är fallet eftersom den avskildhet som lägenheten ger typiskt sett är en förutsättning för att den tillfälliga sexuella förbindelsen mot ersättning ska kunna genomföras. Den person som erbjuder sexuella förbindelser mot ersättning kan inte straffas för medverkan och begår alltså inget brott.²⁵ Det är inte desto mindre så att hyresgästen bjuder in en person till lägenheten med vetskap om att ett brott kan komma att begås. Hyresgästen är därför hyresrättsligt ansvarig för att sexuella förbindelser mot ersättning förekommer i lägenheten.

²⁵ Prop. 1997/98:55 s. 137.

Ett förverkande av hyresrätten kan ofta inte anses som en rimlig^{Sid 965(1124)} reaktion vid brott som har ett straffvärde som motsvarar ett bötesstraff. Straffet för att skaffa en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning skärptes den 1 augusti 2022 för att markera att prostitution är en oacceptabel företeelse med skador både för individen och samhället i stort (se prop. 2021/22:231 s. 62). Minimistraffet höjdes från bötesstraff till fängelse. Det får därmed anses vara ett sådant brott som kan föranleda förverkande när övriga förutsättningar är uppfyllda.

Möjligheterna att förverka en hyresrätt på grund av brott föreslås utvidgas i betydande mån. Enligt utredningens mening saknas tillräckliga skäl att föreslå andra förutsättningar för förverkande på grund av tillfälliga sexuella förbindelser. I förhållande till dagens reglering innebär förslaget att förverkande bör kunna ske i fler fall.

Det bör beaktas att hyresvärdar är skyldiga att agera om de får veta att lägenheten helt eller till väsentlig del används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning. I annat fall kan ett ansvar för koppleri komma i fråga (6 kap. 12 § brottsbalken). Det bör inte finnas någon tvekan om att hyresvärden har rätt att säga upp hyresavtalet till omedelbart upphörande när ett sådant ansvar kan komma i fråga. Det kan tala för att låta dagens bestämmelse om att lägenheten helt eller till väsentlig del används för sexuella förbindelser mot ersättning få komplettera den föreslagna grunden om förverkande på grund av brott. Utredningen bedömer emellertid att det inte råder något tvivel om att lägenheten används för sexuella förbindelser vanemässigt eller i större omfattning, om en underlåtenhet från hyresvärdens sida kan få straffrättslig relevans. Diskrepansen i ordalydelse mellan bestämmelserna är därför inte ett tillräckligt skäl att behålla dagens grund för förverkande på grund av tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att grunden för förverkande vid tillfälliga förbindelser mot ersättning ska vara densamma som för brott i lägenheten i allmänhet.

Hyresvärdens straffrättsliga ansvar för hyresgästens agerande

Det finns i tre olika fall ett särskilt utpekat straffrättsligt ansvar för hyresvärden som hänför sig till hyresgästens agerande – koppleri (6 kap. 12 § andra stycket brottsbalken), samröre med terroristorga-

nisation (5 § terroristbrottslagen) och främjande av olovligt spel (19 kap. 2 § spellagen). Se närmare avsnitt 3.7 och rubriken ovan om tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning.

I fråga om uthyrning till terroristorganisation gör sig hyresvärderna skyldig till brott (samröre med terroristorganisation) om denna uppsåtligen hyr ut en lokal till en terroristorganisation. Det krävs inte att det bedrivs någon terrorverksamhet i lokalen för att en straffbar upplåtelse av lokal ska anses ha skett. Uppsåt krävs dock till att upplåtelsen sker till en terroristorganisation och till de omständigheter som gör att sammanslutningen är en terroristorganisation. Det sagda talar i och för sig för att förverkandegrunden om brottslig verksamhet bör utvidgas så att organisationer som bedöms bedriva terrorverksamhet, även om det inte är i lokalen, kan få hyresrätten förverkad. I annat fall kan fastighetsägaren nämligen hamna i en svår situation. Ny lagstiftning kan dock väntas ha betydelse för frågan. Den 1 juni 2023 infördes nämligen ett nytt brott – deltagande i en terroristorganisation (4 a § terroristbrottslagen [2022:666]). Det avser att en person deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Att delta i logistiken kring en terroristorganisation genom att exempelvis administrera bostäder och tillhandahålla utrustning och tjänster inom organisationen, sätta upp läger, ordna möteslokaler, anordna aktiviteter, laga mat eller ansvara för transporter är exempel på deltagande.²⁶ Utredningen bedömer därför att det kommer att vara straffbart att hyra en bostad eller lokal för en terroristorganisations verksamhet och även att ställa en sådan lägenhet till dess förfogande. Hyresgästens agerande kommer i dessa fall därför att omfattas av den föreslagna utvidgade förverkandegrunden i 42 § första stycket 12 hyreslagen. Någon risk att fastighetsägaren kan få ett straffrättsligt ansvar utan möjlighet att säga upp hyresgästen bedöms därför inte aktualiseras i praktiken. Det saknas därför behov av att införa en särreglering för förverkande på grund av upplåtelse till terroristorganisation.

När det gäller fastighetsägarens ansvar för främjande av olovligt spel omfattas situationer där upplåtelse skett med vetskap om att det ska bedrivas olaglig spelverksamhet men även där hyresvärderna under avtalstiden får vetskap om att lägenheten används för olovligt spel, eller försök eller förberedelse till brottet, och underlåter vad som

²⁶ Se prop. 2022/23:73 s. 71.

skäligen kan begäras för att upplåtelsen ska upphöra.²⁷ Brottet fram-^{Sid 967(1124)}
jande av olovligt spel kan begås såväl uppsåtligen som av grov oaktsamhet.

I detta fall är det fråga om att hyresgästen eller annan begår brott (olovlig spelverksamhet) i lägenheten. Det torde sällan bli fråga om att bedöma det som allvarlig brottslighet då straffskalan är böter till fängelse två år. Däremot kan det ofta vara så att brottsligheten ska anses begången vanemässigt eller annars i större omfattning. Hyresvärdens ansvar kan fullgöras genom att uppmana hyresgästen att upphöra med spelverksamheten. Om så inte sker kan hyresvärdens behöva säga upp hyresgästen. När den olovliga spelverksamheten fortsätter trots tillsägelse måste det antas att den bedrivs vanemässigt eller i större omfattning. Det saknas även här behov av att införa en särreglering för förverkande på grund av att brott mot spelagen begås i lägenheten.

5.8 Fler tvister om uppsägning ska handläggas särskilt skyndsamt

Utredningens förslag: Hyrestvister som rör särskilt allvarlig bristande skötsamhet och användning av lägenheten för att begå brott ska handläggas särskilt skyndsamt.

Skälen för utredningens förslag:

Det finns redan i dag finns ett krav på att tvister som avser störningar i boendet ska handläggas särskilt skyndsamt (72 § hyreslagen). Kravet infördes för att inskräpa vikten av snabbast möjliga handläggning.²⁸

Flera tvister om uppsägning kan ha stor betydelse för grannars trygghet i boendet utan att det är fråga om störningar i boendet i lagens mening. En effektiv rättsprocess är också viktig för att upprätthålla förtroendet för rättskedjan och för att på sikt bidra till att fler är beredda att medverka i den. Flera fastighetsägare har också

²⁷ Se prop. 2017/18:220 s. 222.

²⁸ Prop. 1992/93:115 s. 22.

lyft långa handläggningstider i rättsprocesser som ett praktiskt problem.^{Sid 968(1124)}

Det är enligt utredningens mening angeläget att sådana frågor som tydligt kan påverka tryggheten i boendet handläggs särskilt skyndsamt av domstol och hyresnämnd. Det saknas i och för sig anledning att tro annat än att domstol och hyresnämnder handlägger sådana ärenden effektivt och gör en mer noggrann prioritering än att bara se om uppsägningen rör störningar i boendet. Det finns inte desto mindre skäl att i lag uttryckligen ange att sådana tvister ska handläggas skyndsamt. På så sätt inskräps vikten av detta och domstol, hyresnämnd och Kronofogdemyndigheten har då lagstöd för att handlägga sådana tvister med förtur.

En tvist om en uppsägning på grund av särskilt allvarlig bristande skötsamhet bör omfattas av kravet på särskild skyndsamhet. Det är då fråga om handlingar som hyresvärden har bedömt har påtagligt negativ effekt på förhållanden inom fastigheten, till exempel våld eller hot mot hyresvärden eller lokalinnehavare eller annan personal som besöker fastigheten. Även brott som begås i lägenheten kan ha stor betydelse för tryggheten i en trappuppgång, även om brottsligheten kan vara av skiftande art. Även sådana tvister om brottslighet bör därför handläggas särskilt skyndsamt. Tvister om uppsägning på grund av störningar i boendet bör även i fortsättningen handläggas särskilt skyndsamt. Då vissa brott i omgivningen föreslås likställas med störningar i boendet (25 § tredje stycket hyreslagen) kommer en uppsägning på sådan grund att omfattas av kravet på särskild skyndsamhet.

5.9 Utökad information till hyresgäster som brister i skötsamhet

Utredningens förslag: Om det förekommer bristande skötsamhet ska hyresvärden vara skyldig att uppmana hyresgästen att se till att beteendet omedelbart upphör. Även en underrättelse till socialnämnden ska lämnas. Hyresnämnden ska ha en skyldighet att lämna sådan underrättelse i förlängningstvister.

Skälen för utredningen förslag:

Sid 969(1124)

När det förekommer störningar i boendet ska hyresvärden uppmana hyresgästen att se till att störningarna omedelbart upphör (25 § andra stycket hyreslagen). En underrättelse ska även lämnas till socialnämnden i den kommun där lägenheten är belägen. Det förklaras av att det ligger i övriga hyresgästers intresse att störningarna upphör och att det ofta kan vara en fördel att socialnämnden kopplas in.²⁹ Skyldigheten att uppmana hyresgästen att upphöra med störningarna är fristående från frågan om hyresvärden går vidare med ett ärende om uppsägning.

Vid åsidosättande av det som krävs för att bevara sundhet, ordning och gott skick finns ingen motsvarande skyldighet för hyresvärden att uppmana hyresgästen att upphöra eller att underrätta socialnämnden. För att hyresavtalet ska kunna sägas upp till omedelbart upphörande förutsätts emellertid hyresgästen fått tillsägelse om rättelse och underlåtitt att vidta rättelse utan dröjsmål (42 § första stycket 9 hyreslagen). För frågan om rättelse är den praktiska skillnaden alltså många gånger liten mellan hur störningar i boendet och andra åsidosättanden enligt 25 § hyreslagen hanteras.

Det ska nämnas att frågan om underrättelser övervägts för en tid sedan. Det ansågs då inte finnas skäl att behandla andra åsidosättanden på samma sätt som störningar i boendet.³⁰

Enligt utredningens mening finns det ett stort värde i att bristande skötsamhet (benämning enligt utredningens förslag) på denna punkt regleras på samma sätt som störningar i boendet. Det gör att systematiken och hur uppsägningar hanteras blir lättare att förstå. Gränsen mellan de två kategorierna är vidare inte alltid klar, vilket talar för att de bör behandlas på samma sätt. Bristande skötsamhet ofta torde ha samband med brister i hyresgästens förmåga att hantera ett boende i ett flerfamiljshus. Utredningens genomgång av domstolspraxis har förstärkt den bilden. Det är då av värde att socialnämnden kopplas in tidigt. Vid möte med socialförvaltningar har framkommit att dessa jobbar såväl vräkningsförebyggande som vräkningsförberedande och att information om stödbehov i det enskilda fallet är av stor vikt för att insatser ska kunna sättas in. Utredningen bedömer också att det gagnar övriga hyresgästers boendemiljö om en hyresgäst som brister i skötsamhet tidigt uppmanas att vidta rättelse

²⁹ Prop. 1992/93:155 s. 20.

³⁰ Se prop. 2013/14:195 s. 18.

och socialnämnden underrättas. Till det sagda kan läggas att det inte sällan är ungdomar som brister i skötsamhet. Det talar också för att det är av värde att socialnämnden får en underrättelse.

För hyresvärdarna medför förslaget att det blir en viss ökad administrativ börda. Denna bedöms emellertid vara försumbar. För socialnämnderna kan effekten bli att de får in underrättelser där nämnden bedömer att åtgärder inte bör vidtas. Det är emellertid en liten belastning på dessa och som framgår ovan är de socialnämnder som utredningen talat med positiva till att få underrättelser om missförhållanden.

Liksom är fallet med störningar i boendet bör någon uppmaning till rättelse eller underrättelse till socialnämnden inte behöva lämnas i särskilt allvarliga fall. En kopia av uppsägningen bör dock lämnas till socialnämnden på samma sätt som sker vid särskilt allvarliga störningar i boendet.

Hyresnämnder bör i förlängningstvister ha en skyldighet att lämna en underrättelse till socialnämnden när bristande skötsamhet görs gällande som grund för hyresavtalets upphörande enligt 46 § första stycket 2 hyreslagen (jfr 13 b § nämndlagen).

Utredningen föreslår alltså att bristande skötsamhet hanteras på samma sätt som störningar i boendet när det gäller rättelseanmaning och underrättelse till socialnämnden.

Det kan nämnas att det vid vanvård av lägenheten finns ett krav på att hyresgästen ska ha fått en rättelseanmaning men inte att socialnämnd har underrättats innan hyresavtalet kan sägas upp till omedelbart upphörande (42 § första stycket 9 hyreslagen). När det är fråga om att lägenheter belamras eller liknande är det vanligt att någon från socialförvaltningen försöker hjälpa hyresgästen att ordna lägenheten så att hyresförhållanden ska kunna bestå. För att så ska kunna ske måste socialnämnden underrättas på ett tidigt stadium. Det kan därför finnas ett värde i att underrättelse till socialnämnden lämnas även i sådana fall. Frågor om vanvård ligger dock utanför utredningens egentliga uppdrag och av tidsskäl har utredningen inte kunnat gå närmare in på frågor om vanvård. Något förslag lämnas därför inte i den delen.

5.10 Beviskrav i tvister om uppsägning

Sid 971(1124)

Utredningens bedömning: Beviskraven vid en uppsägning bör inte sänkas.

Skälen för utredningens bedömning

Ett relativt stort antal fastighetsägare har lyft fram att det finns betydande bevissvårigheter i ärenden om uppsägning. Det är enligt dessa svårt att få grannar att vittna på grund av rädsla och detsamma kan gälla fastighetsskötare eller annan personal. Dessa fastighetsägare har framfört att beviskraven för att hyresgästen åsidosatt sina förpliktelser är för höga och därför borde sänkas.

Vid tvist om hyresavtalets upphörande är det upp till fastighetsägaren att styrka att hyresgästen har åsidosatt sina skyldigheter på det sätt som fastighetsägaren gjort gällande. Beviskravet motsvarar det som i allmänhet gäller i tvistemål, alltså att omständigheterna ska vara styrkta.

Utredningen har förståelse för de problem som lyfts fram av fastighetsägare och ifrågasätter inte att det ofta kan vara svårt att få grannar att vittna i hyresnämnden eller tingsrätten, vilket kan vara en förutsättning för att fastighetsägaren ska vinna framgång. En annan begränsande faktor är att fastighetsägaren normalt inte har tillgång till uppgifter av betydelse som finns hos polisen. Det beror på att dessa omfattas av förundersökningssekretess till dess åtal väcks. Fastighetsägaren måste då antingen ta fram egen bevisning, ofta till stor kostnad och arbetsinsats, eller avvakta åtal eller fällande dom vilket ofta drar ut på tiden.

Det måste samtidigt beaktas att förverkande av hyresrätten till en lägenhet är en mycket ingripande rättsföljd för hyresgästen. Reglerna om uppsägning bör vara utformade så att de ger rimliga resultat i normalfall och inte utgå från undantagsfall. Ett flertal av de uppsägningar som görs rör annat än sådant som aktualiserar frågor om trygghet. Beviskravet ska vara lämpligt även för sådana fall. Det framstår vidare som mindre lämpligt att i lag ange ett sänkt beviskrav för vissa former av kontraktsbrott från hyresgästens sida.

Utredningen anser därför att övervägande skäl talar för att ett sänkt beviskrav inte anges i lag. Något sådant förslag lämnas därför inte.

Med detta sagt finns det alltså ingen lagregel som anger vilket beviskrav som gäller och än mindre hur olika bevis ska värderas. Det är därför möjligt för domstolar och hyresnämnder att i en viss situation anpassa beviskravet, om så bedöms lämpligt med hänsyn till de utgångspunkter som brukar användas i fråga om beviskrav i tvistemål. Hur domstolar bör hantera den frågan har utredningen inga synpunkter på.

5.11 Förslagen är förenliga med barnkonventionen och Europakonventionen

Utredningens bedömning: De lagförslag som lämnas är förenliga med Europakonventionen och FN:s barnkonvention. Förslagen medger att en nyanserad bedömning kan göras i varje enskilt fall om hur olika intressen ska vägas mot varandra. Så måste också ske. Även övriga intressen som beaktas inom hyreslagstiftningen, t.ex. sociala hänsyn kopplade till den enskilda hyresgästen, kan beaktas på ett sätt som är linje med hur regler om uppsägning i övrigt är utformade.

Skälen för utredningens bedömning

Utgångspunkter

Rätten till en bostad är av grundläggande betydelse för den enskilde. Enligt regeringsformen ska den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd vara ett grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det allmänna ska särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa (1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen).

Rätten till bostad berörs i flera konventioner och deklarationer som Sverige anslutit sig till däribland FN:s deklaration om mänskliga rättigheter, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och FN:s konvention om barnets rättigheter. Bostadsfrågan skiljer sig dock från andra välfärdsfrågor ur ett rättighetsperspektiv eftersom det inte finns någon offentlig tilldelning av bostäder. I stäl-

let finns en bostadsmarknad där i huvudsak alla konkurrerar och möts. Så sker till exempel vid ingåendet av avtal om hyreslägenhet genom att en hyresvärd och hyresgäst frivilligt sluter ett avtal. Som nämns i avsnitt 8 har den enskilde ytterst en rätt till bistånd genom tillhandahållande eller ombesörjande av bostad genom kommunens försorg.

Hyreslagen har bland annat mot den här bakgrunden ett socialt inslag av sociala hänsyn och bestämmelserna i hyreslagen är, särskilt när det gäller bostadshyresgäster, i princip tvingande till hyresgästernas förmån och skyddar hyresgästens rätt att bo kvar i sin lägenhet.

I utredningens direktiv anges att Europakonventionens bestämmelser om bl.a. den enskildes rätt till skydd för sitt hem ska beaktas vid övervägandena. För det fall hyresgästen har barn som har sin bostad i lägenheten behöver även bestämmelserna i FN:s barnkonvention beaktas. Hyresavtalet bör kunna upphöra endast i de fall där det står i rimlig proportion till det åsidosättande som hyresgästen har gjort sig skyldig till. Nedan följer en bedömning av förenligheten av de föreslagna ändringarna med Europakonventionen och FN:s barnkonvention.

Förenlighet med Europakonventionen och FN:s barnkonvention

I enlighet med artikel 8 i Europakonvention om mänskliga rättigheter har den enskilde en rätt till respekt för bl.a. sitt hem. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Artikeln innebär att hemmet har ett särskilt rättighetsvärde. Åtgärder som innebär att människor fråntas sina bostäder kan utgöra allvarliga ingrepp och måste, för att vara proportionerliga, grundas på starka skäl. Den som inte äger utan hyr sin bostad har en mer begränsad rätt än den rätt äganderätten till en bostad ger enligt artikeln. En hyresgäst kan därför bli tvungen att flytta när hyres-

avtalet löper ut eller hyresrätten förverkas utan att detta står i strid med den enskildes rätt till respekt för sitt hem.³¹

I rättspraxis har förverkande på grund av försummelser av hyresbetalningar bedömts så allvarliga att det med beaktande av hyresgästens rätt till respekt för sitt hem bedömts att hyresavtalets upphörande stod i rimlig proportion till det åsidosättandet som hyresgästen gjort sig skyldig till.³²

Utredningens lagförslag som utökar möjligheten till uppsägning är uppställda i andra hyresgästers intresse. Det innebär att deras intresse av en störningsfri eller trygg bostad eller närmiljö måste beaktas. Det ligger i sakens natur att en sådan avvägning är komplex och att ett utrymme finns för länder att reglera frågan efter de behov som finns. I Sverige är det exempelvis så att många människor fått en klart försämrad bostadsmiljö på grund av allvarlig brottslighet. Så är emellertid inte fallet i alla andra länder. Det är samtidigt svårt att generellt svara på hur lagförslagen ska väga av de motstående intressen som finns för att det ska finnas en proportionalitet. Lagförslagen lämnar utrymme för domstol eller hyresnämnd att i enskilda fall göra en bedömning av om åsidosättandet är så allvarligt att det är proportionerligt att hyresavtalet upphör. Då får den enskilda hyresgästens besittningsskydd vägas mot övriga boendes intresse av att exempelvis kunna röra sig fritt i närområdet. En sådan bedömning måste också göras i enskilda fall. I annat fall kan en tillämpning komma att stå i strid med Europakonventionen, trots att lagbestämmelserna som sådana inte gör det.³³

Mot denna bakgrund bedöms lagförslagen inte stå i strid med Europakonventionen utan lämnar möjlighet för prövning av förenligheten med Europakonventionen i det enskilda fallet.

Sedan 1 januari 2020 gäller FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som svensk lag. En av konventionens grundprinciper är att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Principen om barnets bästa är grundläggande och övriga artiklar i konventionen ska tolkas i ljuset av denna princip. Artikel 3 innebär att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn vare sig de

³¹ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, JUNO, version 6, s. 518.

³² Se RH 2020:1.

³³ Jfr bl.a. RH 2015:29.

vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. ^{Sid 975(1124)}

Enligt FN:s barnrättskommitté ställer artikel 3 flera olika krav. Dels ska barnets bästa integreras och tillämpas konsekvent och på lämpligt sätt vid alla åtgärder som rör barn, dels ska det i beslut, politiska riktlinjer och lagstiftning som rör barn tydligt visas att barnets bästa har beaktats som ett primärt intresse. Artikel 3 i barnkonventionen kräver att beslutsprocesser som rör barn innehåller en utvärdering av de konsekvenser som blir följden av ett visst beslut. Barnets bästa utgör också en tolkningsprincip; om en rättsregel kan tolkas på mer än ett sätt ska den tolkning som motsvarar barnets bästa väljas. Vidare innefattar artikeln en materiell rättighet att få barnets bästa utrett, bedömt och beaktat.³⁴ Att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn innebär emellertid inte att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande.³⁵ Barnkonventionen medger att en intresseavvägning görs vid sådana åtgärder som rör barn.³⁶ I fall då en hyresgäst gjort sig skyldig till ett allvarligt åsidosättande av sina förpliktelser som hyresgäst, har i praxis hänsynen till barnets bästa inte getts en avgörande betydelse vid intresseavvägningen.³⁷

I det nämnda NJA 2021 s. 1065 har Högsta domstolen, i fråga om utmätning av fastighet, visat hur hänsyn till barns intressen ska tas. Högsta domstolen uttalar bl.a. att barnkonventionen har konkretiserat och även i viss grad förstärkt betydelsens av barnets egna intressen vid den försvarlighetsbedömning som görs vid utmätning (p. 11). Frågan torde få behandlas på samma sätt vid uppsägning av hyresgäster där alltså barnets intresse av en stabil och trygg hemmiljö får ges en självständig betydelse.

Genom utredningens förslag utvidgas tillämpningsområdet för hyresgästens tillsynsansvar till att även omfatta störningar i form av brott i omgivningen. Förslaget möjliggör avvägningar i enskilda fall och att hänsyn alltså kan tas till t.ex. intresset hos hyresgästens barn. Det föreslagna utökade tillsynsansvar för hyresgästen till att även gälla för störningar i boendet som orsakas genom brott i omgiv-

³⁴ Åhman, K. m.fl., Barnkonventionen i praktiken, Rättsliga utmaningar och möjligheter, 2020, s. 76 f.

³⁵ Se SOU 2020:63 s. 190.

³⁶ Se NJA 2013 s. 1241 och NJA 2021 s. 1065.

³⁷ Se bl.a. RH 2014:45 samt Svea hovrätts beslut den 7 december 2015 i mål nr ÖH 4843-15 och den 7 november 2017 i mål nr ÖH 7147-17.

ningen bedöms därför i sig inte stå i strid med barnkonventionens krav på att barnets bästa ska beaktas. ^{Sid 976(1124)}

Det kan också konstateras många av dem som drabbas av den otrygghet som brott skapar i bostadsområden är barn. Barn som växer upp i bostadsområden med hög brottslighet har en ökad risk för negativ påverkan på livschanserna och exponering för brott i närområdet påverkar barns utveckling negativt.³⁸ Även dessa barn har rätt till en trygg hemmiljö.

Samma sak gäller förslaget om utvidgad möjlighet att förverka hyresrätten på grund av att lägenheten används för att begå brott. Även då kan det finnas barn i hushållet. I det fallet är det egentligen inte någon skillnad mot övriga situationer där förverkande av hyresrätten kan komma i fråga. Det får därför förutsättas att hyresnämnd eller allmän domstol i enskilda fall prövar om en uppsägning av ett hyresavtal får konsekvenser för ett barn på ett sätt som innebär att till exempel ett förverkande av en hyresrätt eller fråga om avhysning är oförenligt med de rättigheter som tillförsäkras barnet enligt barnkonventionen. Utrymme att göra det finns också redan i dag enligt utredningens mening.

³⁸ Se Grönqvist, H., m.fl. Bostadsområdets betydelse för brottslighet och barns möjligheter (2023), SNS.

6 Ordnade förhållanden vid inneboende

Sid 977(1124)

6.1 Reglerna om inneboende förtydligas

Utredningens förslag: Hyresgästen ska ha rätt att inrymma utomstående så länge det inte sker på ett sätt som hyresvärden skäligen inte ska behöva godta. Det förtydligas vad som ska beaktas vid bedömningen av vad hyresvärden ska behöva godtas. Av vikt är t.ex. om fler personer inrymts än vad lägenheten är anpassad för.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens utgångspunkter

I utredningens uppdrag ingår att analysera och ta ställning till om det finns behov av ändringar i bestämmelsen om hur utomstående får inrymmas i lägenheten (ofta benämnda inneboende) eller andra åtgärder i syfte att mer effektivt motverka att reglerna missbrukas. Utredningen ska bedöma om rätten att ha inneboende ska begränsas i något eller några avseenden. Utgångspunkten bör enligt direktiven vara att det även i fortsättningen inte generellt ska krävas samtycke från hyresvärden eller tillstånd av hyresnämnden när en utomstående inryms i lägenheten.

Rätten att inrymma utomstående är generös för hyresgäster och fyller ett praktiskt behov. Den gränsar också till hyresgästens privatliv. Det är naturligt att hyresgästen av olika skäl kan vara ovillig att upplysa en fastighetsägare om att utomstående bor i lägenheten tillfälligt. För bostadsmarknaden i stort är det av värde att det är enkelt att inrymma en person, exempelvis när någon behöver en till-

fällig bostad mellan två permanenta boenden eller i samband med en separation, för att ta två exempel. ^{Sid 978(1124)}

Om rätten att ha inneboende långsiktigt ska kunna ha kvar sina grunddrag är det viktigt att rätten inte missbrukas i stor omfattning. Bestämmelsen om inneboende bör ge ett praktiskt utfall som framstår som en rimlig avvägning mellan olika intressen.

Rätten att inrymma utomstående bör stramas upp för att minska risken för missbruk

Utredningens kartläggning visar att det är förhållandevis vanligt att hyresgäster inrymmer utomstående på ett sådant sätt som inte är hållbart med hänsyn till intresset av en ordnad fastighetsförvaltning. Det kan i vissa fall beskrivas som en form av missbruk och i andra kanske snarast som ett överutnyttjande av lägenheten. Sannolikt finns ett mörkertal som inte går att uppskatta med den tid som utredningen haft till sitt förfogande. Så kallade madrassboenden förekommer fortfarande men förefaller inte vara lika vanliga som för cirka fem år sedan. Oklara boendeförhållanden medför inte sällan följdproblem såsom upplevd otrygghet i fastigheten eller fusk med välfärdssystemet.

Frågor om inneboendeförhållanden är ofta svåra att utreda i enskilda fall. En förklaring är att ingen av de inblandade har ett intresse av att bidra till utredningen. De inneboende är ofta utsatta och vill inte riskera bli av med sitt boende. Fastighetsägare har till utredningen uppgett att misstankar om sådana boenden ofta uppstår vid en ovanligt hög vattenförbrukning eller när grannar hör av sig och berättar om hög andel främmande personer i trapphus eller frekvent förbrukning av vatten nattetid. Madrassboenden upptäcks ofta även i samband med att fastighetsförvaltare får tillträde till en lägenhet för att genomföra inspektioner av t.ex. ventilation eller för att genomföra reparationer. Polisen upptäcker sådana boenden vid husrannsakan, vid misstanke om folkbokföringsbrott eller vid dörrknackning efter att brott skett i ett område.

I såväl rapporter som utredningen tagit del av som av uppgifter som fastighetsägare och poliser lämnat till utredningen framkommer att det förekommer olika upplägg för att få tillgång till en lägenhet i syfte att hyra ut till flera personer för att tjäna pengar. En sådan lägenhet är ofta inte avsedd för förstahandshyresgästen att bo i. Ett av uppläggen som nämnts är s.k. skenäktenskap eller skenskilmässor där

ena maken vid en påstådd separation får tillgång till en bostadslägenhet som sedan utan att användas av denne, hyrs ut olovligen i andra hand. Sådana upplägg för även med sig bidragsbrottslighet. ^{Sid 979(1124)}

Felaktiga folkbokföringar förekommer i samband med missbruk av reglerna om uthyrning till inneboende. Genom kartläggningen har det framkommit att folkbokföringsuppgifter för lägenheter med många inneboende inte överensstämmer med det antal personer som bedöms bo där. En underlåtenhet att folkbokföra sig i en sådan lägenhet eller att ändra adress efter flytt därifrån kan ske i syfte att dölja en stor uthyrning av madrassplatser och liknande. Ett sådant upplägg kan också ligga till grund för bidragsbrottslighet.

Ofta finns misstankar om att personer som parterna benämner inneboende i själva verket är andrahandshyresgäster. Ofta kan det då upprättas kontrakt för en inneboende. Det förtydligande av vad som avses med en upplåtelse i andra hand (39 § andra stycket hyreslagen) tog delvis sikte på att lösa det problemet. Kravet på att hyresgästen ska bo i lägenheten i beaktansvärd utsträckning för att det inte ska vara en upplåtelse i andra hand medför att många personer som tidigare ansågs vara inneboende nu anses vara andrahandshyresgäster. Ofta är det dock tvistigt i vilken utsträckning hyresgästen bor i lägenheten. För dessa fall ger det införda förtydligandet om vad som avses med en upplåtelse i andra hand inte nödvändigtvis några svar, även om ett förhållandevis stort antal personer inrymts i lägenheten.

När det inryms alltför många personer i en och samma lägenhet medför det problem som enligt utredningens mening inte kan ha varit avsedda när hyresgäster gavs rätt att inrymma utomstående.

För dem som bor i lägenheten uppstår en trångboddhet. Barnens mående och skolgång kan påverkas negativt av denna form av boende. Konsekvenser av trångboddhet kan även vara att barn och ungdomar undviker hemmet och i stället håller till i trappuppgångar, andra gemensamma utrymmen eller utomhus vilket leder till dåliga förutsättningar för t.ex. skolarbete. I vissa fall kan en omfattande vistelse utomhus innebära en ökad risk för skadegörelse eller störningar och i förlängningen en ökad risk för att de kommer i kontakt med kriminalitet.

Oriktiga hyresförhållanden eller omfattande upplåtelser av en del av lägenheten kan vidare generera stora inkomster för hyresgästen, ibland med koppling till organiserad brottslighet. Det förekommer även att försörjningsstöd betalas ut till inneboende för att täcka en hyra som sett till det stora antalet som bor i lägenheten är oskälig.

Det är inte ett skyddsvärt användande av lägenheten och om öskålig hyra tas ut kan lägenheten numera förverkas på den grunden (42 § första stycket 6 hyreslagen). Det förutsätter dock att fastighetsägaren kan visa vilken hyra som de inneboende har betalat, vilket kan vara svårt i praktiken.

Uthyrning till många inneboende och olovlig andrahandsuthyrning medför att många okända rör sig i trapphus och andra gemensamma utrymmen, vilket inte sällan orsakar störningar eller bidrar till otrygghet för grannar. Polisens erfarenhet är att de ofta upptäcker sådana boenden i samband med att grannar larmat om stök och bråk och att det inte är ovanligt att det uppstår konflikter. Dessutom är det en säkerhetsfråga eftersom många inneboende kan öka risken för brand och kan försvåra utrymning av fastigheten.

För fastighetsägarens del finns en risk att förekomsten av många utomstående i lägenheten medför ett ökat slitage och skador på lägenheten och gemensamma utrymmen. Lägenheter är ofta inte konstruerade för att ha en så omfattande och frekvent användning av t.ex. badrum vilket kan leda till ventilationsproblem, fuktskador och ökat slitage på gemensamma utrymmen såsom trapphus och tvättstugor.

När många utomstående inryms i en lägenhet uppstår vidare en obalans mellan hyresvärdens och hyresgästens prestationer. Det beror på att antalet personer som bor i lägenheten är oberoende av hyrans storlek. Det innebär att fastighetsägaren inte har några möjligheter att kompensera sig för de ökade kostnader som en mycket intensiv eller omfattande användning av lägenheten medför.

Det är väldigt sällan som hyresvärdar grundar en uppsägning på att det kan medföra men att utomstående inryms i lägenheten (41 § hyreslagen). En förklaring är sannolikt att det råder en oklarhet kring vad som avses med att upplåtelsen kan medföra men. Andra uppsägningsgrunder kan därför inväntas av hyresvärdar. Det är inte nödvändigtvis så att bestämmelsen är alldeles för generös. Det praktiska utfallet blir dock att dagens regel inte ger en lämplig avvägning. Detta visar sig i att en lönsam fastighetsförvaltning knappast skulle gå att upprätthålla om ett alltför stort antal hyresgäster använde lägenheten på ett sådant sätt som vissa hyresgäster gör i dag utan sanktion. Det finns därför ett behov av att förtydliga bestämmelsen i 41 § hyreslagen för att ge ytterligare ledning om var gränsen går för hur hyresgästen får inrymma utomstående.

Ett grundläggande problem är att socialt utsatta grupper behöver en bostad och då tar dem som står till buds, även oförmånliga upplåtelser av en del av en lägenhet. Det är problematiskt men det förändrar inte det faktum att användningen av enskilda lägenheter ger upphov till hyresrättsliga problem. En orsak till det torde vara att bestämmelsen om inneboende varit oförändrad under lång tid samtidigt som förhållandena på bostadsmarknaden förändrats markant och också människors sätt att använda lägenheter.

Det bör förtydligas när hyresvärdens samtycke krävs

Utgångspunkten är som framgår ovan enligt utredningens direktiv att det alltså ska vara tillåtet att ha inneboende. En skärpning bör då utformas så att hyresgästens rätt generellt inte försämras i väsentlig grad.

Det är närliggande att tänka sig att bestämmelsen skärps genom att det införs någon form av anmälningsskyldighet. Fastighetsägare har ett intresse av att veta hur många som bor i en lägenhet. Flera skäl talar dock mot den lösningen. Den riskerar enligt utredningens mening att stå i strid med direktivets tanke att huvudregeln ska vara att det inte krävs hyresvärdens samtycke. Även om en anmälan inte nödvändigtvis behöver vara likställd med ett samtycke så krävs det en sanktion, för det fall skyldigheten åsidosätts. Det framstår som alltför ingripande att låta hyresavtalet upphöra på grund av att anmälningsskyldigheten åsidosätts, om upplåtelsen inte orsakat några problem. För de oproblematiske fallen leder en anmälningsskyldighet till en ökad administration hos hyresvärdar. Det behöver också övervägas en lösning för det fall en anmälan gjorts men upplåtelsen inte desto mindre medför olägenheter för fastighetsägaren. Samtidigt skulle också av integritetsskäl en avgränsning behöva övervägas för när en anmälan skulle krävas.

Enligt utredningens mening är den mest framkomliga vägen att ge rättstillämpningen ledning om vad som ska beaktas vid bedömningen av om hyresvärdens samtycke krävs för att inrymma personer. En sådan lösning behöver göra en avvägning mellan intresset av att dels ge någorlunda klara besked för både hyresvärd och hyresgäst, dels vara så flexibel att den kan fånga upp skiftande situationer.

Utredningen bedömer att det inte är möjligt att föreslå en bestämmelse som ger tydliga besked för alla situationer. Eftersom förhållan-

dena kan variera i så hög grad skulle ett sådant angreppssätt med nödvändighet leda till att många situationer inte får en ändamålsenlig lösning. En mjukare regel ger bättre träffbild men kommer inte fullt ut att råda bot på den osäkerhet som finns. Den nackdelen får accepteras enligt utredningen. Det bör vara tillräckligt att bestämmelsen ger ledning till hyresvärdar, hyresgäster och rättstillämpande myndigheter så att den kan användas i situationer som klart avviker från det som bör accepteras. Det är vidare viktigt att bestämmelsen medger ytterligare klargöranden i rättspraxis.

I dag talas om att det kan medföra men för hyresvärden att någon inryms. Det torde inte krävas att men faktiskt uppkommer för hyresvärden utan endast att det finns en beaktansvärd risk för att skada kan uppkomma. Att så är fallet är naturligt eftersom bedömningen ska kunna göras innan personen i fråga inryms i lägenheten. För att bedöma om samtycke krävs inför att någon ska inrymmas får det alltså göras en form av prognos.

Enligt utredningens mening bör denna grundläggande konstruktion behållas. Bestämmelsen bör dock ge tydligare uttryck för vad som avses. Det föreslås därför att hyresvärdens samtycke krävs om utomstående inryms på ett sätt som hyresvärden inte skäligen ska behöva godta. På så vis framgår att det avgörande är vad fastighetsägare i allmänhet ska behöva tåla i fråga om att utomstående inryms i lägenheten. Bedömningen får alltså göras objektivt. Det framgår också att det är en avvägning och att en hyresvärd kan få godta vissa olägenheter eller extra kostnader på grund av att utomstående inryms i lägenheten. Det får anses rymmas i en normal fastighetsförvaltning.

Ett problem i dag är att det är svårt att bedöma under vilka förutsättningar hyresvärdens samtycke krävs till att inrymma utomstående. Den föreslagna lokutionen ger inte ett tydligare svar på den frågan än gällande lydelse. Utredningen föreslår därför att det ska införas ett förtydligande om vilka omständigheter som alltid ska beaktas. Dessa bör vara konkreta för att ge ledning åt rättstillämparen. Det ligger dock i sakens natur att en närmare avvägning får göras i rättspraxis.

Vikt bör alltid tillmätas hur lägenheten är utformad, t.ex. storlek, planlösning och våtutrymmen. Om fler personer inryms än vad lägenheten är anpassad för bör samtycke som utgångspunkt krävas.

En hyresvärd får normalt tolerera att en eller två personer tillfälligt inryms i ett ledigt rum men ska inte behöva tolerera att rummet inreds som sovplatser åt flera personer. Ett tydligt exempel är s.k. madrass-

boenden där ett flertal enkla sängplatser erbjuds på en begränsad yta.^{Sid 983(1124)} Även att en stor familj inryms i ett och samma rum under en längre tid bör hyresvärden inte behöva acceptera. Användningen av lägenheten ska vara ordnad.

Det bör också beaktas om förvaltningen av fastigheten försvåras. Som framgår ovan kan en hyresvärd få tåla vissa olägenheter. Däremot bör hyresvärden inte behöva acceptera merkostnader eller besvär som klart går utöver det som följer med en normal användning av lägenheten. Ett exempel är att risk för onormalt slitage eller annan skada uppstår. En onormal konsumtion av nyttigheter som ingår i hyran kan också beaktas. Det kan vidare vara så att fastigheten inte är anpassad för den användning som blir följden när utomstående inryms i en lägenhet. Det bör också beaktas om det finns risk för att grannar störs. När en sådan risk finns – på grund av antalet utomstående eller det sätt som de inrymts på, bör som utgångspunkt hyresvärdens samtycke krävas.

Det föreslås att det vidare ska beaktas under hur lång tid utomstående inrymts. I en normal användning av en lägenhet får anses ingå att tillfälliga gäster tas emot i större utsträckning och även erbjuds att övernatta. Det kan t.ex. handla om tillfälliga besök av social karaktär i samband med en konsert eller en släktsammankomst. Sådan användning får en hyresvärd i allmänhet vänta sig och bör därför stå hyresgästen fri.

Hur länge någon har inrymts får betydelse som en faktor bland andra. Det är därför svårt att sätta någon tidsgräns. Är det fråga om ett madrassboende bör även kortvariga arrangemang kräva samtycke.

Frågan om hur många personer som en hyresgäst får inrymma i en lägenhet behandlas inte sällan i hyreskontrakt. Sådana villkor kan ofta ge ledning om vad som är en godtagbar användning. Det bidrar till förutsebarhet och det får också antas vara anpassat för lägenheten i fråga, t.ex. med hänsyn till ventilation, brandrisk och risk för slitage och störningar. Fastighetsägaren bör dock inte ges rätt att ensidigt avgränsa denna rättighet. Det förutsätts således att villkoren framstår som välvägd för att de ska tillmätas betydelse.

Det får förutsättas att hyresmarknadens parter har ett intresse av att utveckla väl avvägda lösningar även i fråga om villkor som avser inrymmande av utomstående. Sådana torde då ofta kunna tillmätas stor betydelse.

Bestämmelsen i 41 § hyreslagen om rätt att inrymma ^{Sid 984(1124)} utomstående galler även för lokaler men torde ha sin största betydelse för bostadshyresgäster. Det föreslagna förtydligandet kommer att gälla även för lokaler. För dessa väntas det emellertid få begränsad betydelse. Det beror på att villkoren i lokalhyresavtal ofta noga anger krav på hur verksamhet bedrivs och vilken omfattning. Sådana villkor kommer ofta att sätta ramen för verksamheten, snarare än att någon annan inryms.

6.2 Hyresvärdens möjlighet att kontrollera hur lägenheten används förtydligas

Utredningens förslag: Hyresvärdens ska ha rätt till tillträde till lägenheten i syfte att kunna utöva nödvändig tillsyn över hur lägenheten används.

Ett meddelande om tillträde till lägenheten ska anses lämnat till hyresgästen när det avsänts i ett rekommenderat brev.

Skälen för utredningens förslag

I utredningens uppdrag ingår att analysera och ta ställning till om det finns behov av att utvidga hyresvärdens möjligheter att kontrollera om en lägenhet används för upplåtelser av madrassplatser eller liknande upplåtelser till ett stort antal personer, för otillåtna andrahandsupplåtelser eller för brottslig verksamhet, t.ex. genom att utöka hyresvärdens rätt att få tillträde till lägenheten.

De förutsättningar under vilka hyresvärden har rätt att få tillträde till lägenheten är begränsad med hänsyn till hyresgästens rätt till privatliv. Hyresrätten är också i grund och botten en exklusiv rätt att nyttja lägenheten. En hyresgäst ska inte behöva tåla att en hyresvärd får tillträde till lägenheten utan godtagbara skäl. Hyresgästens intressen beaktas idag bland annat genom det uppställda kravet på när tillträde får ske men även av att tillsynen ska vara nödvändig.

Genom utredningens kontakter med fastighetsägare har det framkommit att det finns stora svårigheter att få tillträde till lägenheter för att utöva tillsyn. Dagens bestämmelse, att hyresvärden har rätt till tillträde till lägenheten för nödvändig tillsyn uppfattas av många ta sikte enbart på lägenhetens skick.

Att hyresvärden har rätt till tillträde för att kontrollera lägenhetens skick är naturligt då hyresgästen har en vårdplikt (24 § hyreslagen) och bristande vård av lägenheten kan medföra mycket stora kostnader för hyresvärden. Enligt utredningens mening finns det skäl att anlägga samma synsätt på hur lägenheten används i andra avseenden. Även användningen av lägenheten är av stort intresse för hyresvärden och motsvarar direkta skyldigheter för hyresgästen. Det kan t.ex. handla om att kontrollera hur många personer som inrymmts i en lägenhet eller annars vilka som bor där. En rätt till tillträde kan vidare ha betydelse för ett arbete med trygghet i fastigheten eller störningar i boendet.

Det förekommer att fastighetsägare begär tillträde till lägenheter under förevändningen att ventilationen behöver kontrolleras när det i själva verket är hur lägenheten används som hyresvärden vill klarlägga. Det vittnar om att fastighetsägare ser ett behov av tillträde i fler situationer än vad fastighetsägarna anser att dagens regel ger rätt till.

Det kan diskuteras hur dagens bestämmelse ska uppfattas i fråga om sådan tillsyn som inte direkt avser lägenhetens skick. Oavsett hur det förhåller sig med den frågan finns det ett behov av att klargöra bestämmelsens innebörd i denna del. Utredningen föreslår därför att hyresvärden rätt till tillträde till lägenheten för nödvändig tillsyn även ska omfatta hur lägenheten används. I fråga om vad som avses med nödvändig tillsyn föreslås ingen skillnad jämfört med det som gäller i dag. Det öppnas således inte för att hyresvärden ska kunna begära tillträde för att störa hyresgästen. En annan sak är att fastighetsägare ibland kan behöva få tillträde till en och samma lägenhet under en begränsad tidsperiod av olika anledningar eller för att följa upp något som iakttagits vid en tidigare kontroll.

Det kan nämnas att utredningen övervägt mer långtgående ändringar av bestämmelsen om hyresvärdens rätt till tillträde men har bedömt att det inte är en framkomlig väg då en alltför långtgående rätt för hyresvärden i det här avseendet ger upphov till flera besvärliga frågor.

Någon ändring i de praktiska förutsättningarna för tillsyn föreslås inte, med ett undantag. Det förekommer i vissa fall att det är svårt att visa att hyresgästen fått del av en begäran om tillträde. Inte sällan kan det ingå i försök att förhålla tillträdet. En förklaring kan vara att det ofta finns en misstanke om vanvård eller andra missför-

hållanden när hyresgästen inte vill låta hyresvärden ^{Sid 986(1124)} låta tillträde till lägenheten.

För att inte hyresgästen ska kunna förhala tillträde till lägenheten vid nödvändig tillsyn bör möjligheten att skicka en sådan begäran om tillträde med rekommenderat brev införas liksom gäller idag för andra meddelanden som ska lämnas (63 § hyreslagen).

Det föreslås gälla oförändrat att hyresrätten inte är förverkad om hyresgästen har giltig ursäkt att vägra tillträde (42 § första stycket 10 hyreslagen).

7.1 Inledning

Utredningen har enligt direktiven möjlighet att överväga och lämna förslag på hyresrättsliga författningsändringar som ligger utanför det egentliga uppdraget. Det förutsätter att sådana förslag inte står i strid med syftet med uppdraget och att tid finns med hänsyn till uppdraget i övrigt.

I och med att uppdraget har krävt mycket tid har endast en begränsad tid lagts på övriga förslag. Det innebär att vissa förslag på lagändringar som skulle kunna övervägas inte har bedömts kunna hanteras inom utredningen. Dessa berörs inte överhuvudtaget i det följande. I övrigt kan sägas att utredningen i denna del valt att koncentrera sig på sådana förslag som syftar till att komma till rätta med tydliga brister i hur lagstiftningen utformats. Frågor som förutsätter närmare överväganden i sak har alltså inte tagits upp.

Det sagda har ett undantag. Under våren 2023 överlämnades en gemensam skrivelse med en begäran om en lagändring från Sveriges Allmännytta, Fastighetsägarna Sverige och Hyresgästföreningen till utredningen för hantering. I den delen lämnar utredningen alltså ett lagförslag.

7.2 Tydligare samband mellan förhandlingsklausul och förhandlingsöverenskommelse

Utredningens förslag: En hyresgäst som har en förhandlingsklausul i sitt hyresavtal ska vara bunden av villkor som fastställs i förhandlingsöverenskommelser, även om den förhandlingsordning som gäller för lägenheten har ändrats eller ersatts.

Skälen för utredningens förslag

Sid 988(1124)

Ett nytt sätt att lösa tvister om årliga hyreshöjningar

Den 1 januari 2023 trädde lagen (2022:1657) om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar i kraft. Den erbjuder en möjlighet för parterna till en förhandlingsordning att lösa tvister om årliga hyreshöjningar.

En sådan tvistlösning förutsätter att det i förhandlingsordningen tagits in ett villkor om att en tvist om den årliga hyreshöjningen ska hanteras enligt nämnda lag (23 a § hyresförhandlingslagen [1978:304]). När så är fallet ansöker en part hos hyresnämnden om att en skiljeman ska utses. Den utsedda personen handlägger sedan tvisten enligt det som närmare anges i lagen om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar och lämnar en rekommendation till parterna om storleken på den årliga hyreshöjningen. Parterna är skyldiga att inom viss tid omsätta rekommendationen i en förhandlingsöverenskommelse.

Den föreslagna modellen har främst betydelse för privata fastighetsägare. Den absoluta merparten av allmännyttiga bostadsföretagen har med Hyresgästföreningen sedan länge ett sätt att hantera tvister om årliga hyreshöjningen. Dessa överlämnas till Hyresmarknadskommittén. Denna modell kommer att bestå för dessa bostadsföretag.

En förhandlingsklausul kan sägas vara kontaktytan mellan det individuella hyresavtalet och de kollektiva förhandlingarna. Klausulen innebär att villkor för lägenheten som bestämts i en förhandlingsöverenskommelse får tillämpas mot hyresgästen (2 § hyresförhandlingslagen). En hyresgäst som inte är nöjd med innehållet i förhandlingsöverenskommelsen, t.ex. om årlig hyreshöjning, kan ansöka om ändring av villkoret hos hyresnämnden (22 § hyresförhandlingslagen).

Det har uppstått en osäkerhet på hyresmarknaden om förhandlingsklausulers räckvidd

De kollektiva förhandlingarna bedrivs med stöd av en förhandlingsordning. En förhandlingsordning är ett avtal som reglerar hur de kollektiva förhandlingarna ska bedrivas (1 § hyresförhandlingslagen). Reformen med tvistlösning för de årliga hyreshöjningarna aktuali-

serar ett behov av att ändra ett stort antal förhandlingsordningar inom det privata beståndet. Det beror på att förfarandet med skiljeman förutsätter att det i förhandlingsordningen träffats en överenskommelse om att lösa tvister på det sättet. Det har väckt frågan om hur långt hyresgästens bundenhet på grund av en förhandlingsklausul sträcker sig när den underliggande förhandlingsordningen ändras.

I lagstiftningsärendet uppmärksammades denna fråga. I den departementspromemoria som låg till grund för lagstiftningen föreslogs att definitionen av en förhandlingsklausul (2 § hyresförhandlingslagen) skulle vidgas. Tanken var att definitionen skulle innefatta inte bara att villkor som bestämts i förhandlingsöverenskommelse med stöd av den förhandlingsordning som gällde när förhandlingsklausulen ingicks får tillämpas mot hyresgästen, utan även sådan som bestämts med stöd av en förhandlingsöverenskommelse som ersatt denna.

Under remissförfarandet framförde bl.a. Hyresnämnden i Västerås och Svea hovrätt att en ändring av definitionen av en förhandlingsklausul inte var tillräcklig för att åstadkomma det avsedda resultatet, nämligen att hyresgästen ska vara bunden på samma sätt av förhandlingsöverenskommelser oberoende av om förhandlingsordningen ändras. Det berodde enligt dessa på att frågan om hyresgästens bundenhet är en avtalsrättslig fråga, dvs. hur förhandlingsklausulen utformats, och att den frågan inte påverkas av en vidgad definition av förhandlingsklausul i hyresförhandlingslagen.

Regeringen godtog promemorians förslag på denna punkt. Det framhålls att det är förhandlingsklausulens utformning i det enskilda hyresavtalet som avgör vilken verkan en förhandlingsöverenskommelse har i förhållande till hyresgästen. Detta följer enligt vad som uttalas i förarbetena av allmänna avtalsrättsliga principer. Den ändring som föreslogs leder därför endast till att det blir möjligt att utforma en förhandlingsklausul på ett sådant sätt att hyresgästen blir bunden även av en förhandlingsöverenskommelse som träffats med stöd av en förhandlingsordning som ersatt en tidigare.¹

Bland hyresmarknadens parter har det uppstått en osäkerhet kring verkan av en förhandlingsklausul när en förhandlingsordning ändras. Fastighetsägarna Sverige, Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännyttan har därför i en skrivelse till Justitiedepartementet begärt en lagändring för att undanröja denna osäkerhet. Denna begäran

¹ Se prop. 2021/22:277 s. 35 f.

om lagändring har därefter överlämnats till utredningen för hantering (Ju2023/00726).^{Sid 990(1124)}

Utredningen har, utöver att ta del av skrivelsen, haft möten med representanter som arbetar med hyresförhandlingar för de nämnda organisationerna. Det har då framkommit att den osäkerhet som finns i fråga om räckvidden av förhandlingsklausuler aktualiserar ett behov av att ändra snart sagt samtliga hyresavtal för att ta in vidare förhandlingsklausuler. Utöver den arbetsinsats och de kostnader som det innebär har det också beskrivits som olyckligt att behöva besvara miljontals hyresgäster med en ändring i hyresavtalet som kan vara svår att förstå och som skulle kunna skapa en oro hos vissa hyresgäster.

De allmännyttiga bostadsföretagen berörs visserligen inte av det nya förfarandet i någon större utsträckning. De har inte desto mindre ett behov av att göra ändringar i förhandlingsordningar. Sveriges Allmännytta har förklarat att många förhandlingsordningar är gamla och kan behöva uppdateras. Ett sådant arbete försvåras av att det uppstår en osäkerhet om hyresgästens bundenhet vid villkor som därefter träffas i förhandlingsöverenskommelser.

Fastighetsägarna Sverige, Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännytta är ense i frågan. De anser att hyresförhandlingslagen bör förtydligas så att det framgår att en förhandlingsklausul binder hyresgästen vid villkor för lägenheten som bestämts i förhandlingsöverenskommelser med stöd av ändrad eller senare överenskommen förhandlingsordning.

Det bör förtydligas att en ändring av förhandlingsordningen inte påverkar förhandlingsklausulen

Hyresförhandlingslagen tillhandahåller ett ramverk för de kollektiva förhandlingarna och innehåller på vissa punkter rättssäkerhetsgarantier för den enskilda hyresgästen. Det är dock förutsatt att parterna i stor utsträckning ska förvalta systemet, inte minst genom att i förhandlingsordningar närmare bestämma hur förhandlingarna ska bedrivas. Det nya förfarandet för tvistlösning håller sig inom ramen för denna modell och anknyter på flera punkter till parternas dispositioner.

Hyresförhandlingslagen är alltså i stor utsträckning uppställd i de förhandlade parternas intresse. Utredningens utgångspunkt är därför att organisationernas önskemål om lagändring bör tillmötesgå

om det inte finns skäl som talar för motsatsen, t.ex. rättssäkerhets-^{Sid 991(1124)} skäl eller frågor om ändamålsenlighet.

Utredningen kan till en början konstatera att hur stort behovet av en lagändring är beror på hur förhandlingsklausuler är formulerade. Utredningen har tagit del av Fastighetsägarna Sveriges formulär för hyreskontrakt som tagits fram i samråd med Hyresgästförbundet, Konsumentverket och Sveriges Allmännytt. I övrigt har utredningstiden inte medgett någon kartläggning av hur hyresavtal ser ut. Företrädare för partsorganisationerna har uppgett att villkorens utformning kan variera, vilket också framstår som naturligt. Utredningen ställer sig därför bakom partsorganisationernas bedömning att det finns ett behov av en lagändring.

Utredningen kan därutöver notera att redan en osäkerhet på marknaden om hur centrala villkor fungerar kan vara tillräckligt för att motivera ett förtydligande.

Det finns en rad situationer där det kan uppstå ett behov av att ändra en förhandlingsordning. En sådan är när de förhandlande parterna ska ansluta till det nya förfarandet för tvistlösning. En annan är när förhandlingsordningar ska uppdateras i något avseende. Det kan till exempel behövas för att förhållanden har ändrats. Det är vidare så att en förhandlingsordning är ett avtal mellan två (ibland tre) parter om hur förhandlingarna ska bedrivas, se 1 § hyresförhandlingslagen. När fastigheten överläts uppstår därför ett behov av ett partsbyte i avtalet. Ett avtal om förhandlingsordning kommer utan särskild överenskommelse att binda den nya ägaren (8 § hyresförhandlingslagen). Tanken är således att förhandlingar ska bedrivas på samma sätt som tidigare och den nya hyresvärden är exempelvis förbjuden att höja hyror utan att förhandla dessa på det sätt som anges i förhandlingsordningen (5 § hyresförhandlingslagen). Det sagda innebär dock inte per automatik att de förhandlingsklausuler som finns i enskilda hyresavtal har oförändrad verkan. I vart fall råder en osäkerhet om detta på hyresmarknaden.

Svea hovrätt har vidare prövat betydelsen av partsbyte.² Det har skett till följd av att Hyresgästförbundet omorganiserades juridiskt. Hovrätten kom då fram till att fastighetsägaren inte är bunden vid avtalet om förhandlingsordning i förhållande till den nya juridiska personen men att sådan bundenhet kan uppstå om avtalet tillämpas

² RH 2012:16 och RH 2016:34.

i förhållande till denna. Dessa avgöranden behandlar dock inte frågan om hur man ska se på förhandlingsklausuler. ^{Sid 992(1124)}

Utredningen bedömer att det finns en sådan osäkerhet på marknaden om rättsverkan av förhandlingsklausuler att det finns skäl att förtydliga hyresförhandlingslagen på denna punkt. En sådan ändring bör öppna för att moderniseringar och andra ändringar av förhandlingsordningar kan göras utan att hyresgästens bundenhet vid förhandlingsöverenskommelser påverkas. En förhandlingsklausul får då innebörden att hyresgästen godtar kollektiva förhandlingar i allmänhet och inte bara kollektiva förhandlingar med stöd av viss förhandlingsordning. För den enskilda hyresgästen innebär det knappast någon märkbar nackdel då bestämmelserna torde tillämpas så redan i dag i praktiken, trots den osäkerhet som finns. Hyresgästen har vidare i princip rätt att ensidigt välja att lägenheten inte ska omfattas av de kollektiva förhandlingarna (2 § andra stycket hyresförhandlingslagen). Hyresgästens intresse får därmed anses tillgodosedd.

Förslaget genomförs lämpligen genom en ändring i 2 § hyresförhandlingslagen. Enligt utredningens mening finns det ett värde i att hålla isär definitionerna av förhandlingsöverenskommelse och förhandlingsklausul. Lagförslaget har utformats i enlighet med detta.

7.3 Utökad möjlighet till delegering

Utredningens förslag: Det ska bli möjligt för en hyresnämnd att i fler fall delegera uppgiften att avgöra ärenden till en anställd som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. En sådan anställd ska även få

- besluta om avskrivning av ett ärende när ansökan har återkallats,
- besluta om avskrivning av ett s.k. lokalmedlingsärende sedan avtalstiden har löpt ut, och
- i ett ärende om förlängning av hyresavtal för en bostadslägenhet stadfästa en mellan parterna träffad förlikning.

Skälen för utredningens förslag

Sid 993(1124)

Hyresnämndernas sammansättning och delegationsmöjligheter

För närvarande finns det åtta hyresnämnder i landet, vilka har kansliort i Stockholm, Västerås, Linköping, Jönköping, Malmö, Göteborg, Sundsvall respektive Umeå. Nämndernas verksamhet regleras främst i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder (nämndlagen). Flertalet av hyresnämnderna är förhållandevis små och bedriver sin verksamhet i nära samverkan med tingsrätten på orten. Endast hyresnämnderna i Stockholm, Göteborg och Malmö är självständiga myndigheter med egen myndighetschef. Vid övriga nämnder är lagmannen i tingsrätten på samma ort chef för nämnden. En domare i en hyresnämnd kallas hyresråd. Hyresråd utnämns av regeringen efter förslag från Domarnämnden. Vid utnämningen ska lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare tillämpas, se 3 § andra stycket nämndlagen. De flesta hyresråd har också en bakgrund likvärdig den som ordinarie domare i tingsrätt eller förvaltningsrätt har.

Verksamheten i hyresnämnderna är speciell på så sätt att de flesta ärenden, om inte ärendet återkallas eller parterna förlikas, avgörs efter ett sammanträde. Möjligheterna att avgöra ärenden på handlingarna är mer begränsade än i tingsrätt, se 9 § nämndlagen. Vid ett sammanträde är utgångspunkten att hyresnämnden ska bestå av en lagfaren ordförande (dvs. vanligen ett hyresråd) och två andra ledamöter, s.k. intresseledamöter. Hyresnämnden kan dock i andra fall bestå av ordföranden ensam, typiskt sett vid åtgärder som vidtas och beslut som fattas utanför ett sammanträde (se 5 § fjärde stycket, med vidare hänvisning till 2 § andra–fjärde styckena, nämndlagen).

Hyresnämnderna hanterar och avgör varje år ett stort antal ärenden. Vid nämnderna finns för närvarande sammanlagt ett trettiotal hyresråd, av vilka tre även är chefer för de tre största nämnderna. Nämndernas personal i övrigt består till största delen, utöver viss administrativ personal, främst av handläggare som med delegation ansvarar för merparten av den faktiska beredningen av ärendena fram till sammanträde. Handläggarna har i många fall arbetet lång tid vid nämnderna. Det förekommer även att de har högre utbildning, även juridisk sådan. Vid hyresnämnden i Stockholm finns därutöver sedan några år ett antal yngre jurister anställda, med ett uppdrag som tar sikte främst på att vara protokollförare vid sammanträden. Juristerna

kan liknas vid de tingsnotarier som anställs vid allmän domstol. De anställs för begränsad tid, normalt 6–12 månader. Sid 994(1124)

Regler om delegation finns i 2 § tredje stycket och 5 § femte stycket nämndlagen. Med att delegera avses i detta sammanhang att arbetsuppgifter som ett hyresråd annars skulle ha utfört överlämnas till en handläggare, beredningsjurist eller annan anställd. Närmare föreskrifter om delegation i hyresnämnd finns i förordningen (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion (hyresnämndsinstruktionen). Bestämmelserna är uppbyggda på annat sätt än de som reglerar delegation i tingsrätt. Generellt är också möjligheterna till delegation större för tingsrätterna än för hyresnämnderna. Det är i tingsrätt möjligt att delegera även handläggande (inklusive avgörande) av vissa mål- och ärendetyper till en tingsnotarie eller notariemeriterad beredningsjurist. För tingsrätternas del är sådan delegation i några fall också möjlig till andra anställda (17 och 18 §§ förordning [1996:381] med tingsrättsinstruktionen). Sedan 2019 är det för hyresnämnderna möjligt att delegera till en anställd i hyresnämnden som har tillräcklig kunskap och erfarenhet att pröva en fråga om godkännande av en överenskommelse som avses i 45 a och 56 §§ hyreslagen (godkännande av en överenskommelse om avstående från besittningsskydd). Detta gäller dock endast förutsatt att prövningen kan utföras av ordföranden ensam och att prövningen inte är av sådant slag att den bör förbehållas ordföranden (5 § femte stycket nämndlagen).

Det finns också vissa begränsade möjligheter att delegera till en tingsnotarie eller notariemeriterad beredningsjurist att vara ordförande i hyresnämnden, se 15 a § hyresnämndsinstruktionen med hänvisningar till nämndlagen. Bland de uppgifter som kan delegeras till en tingsnotarie eller notariemeriterad beredningsjurist finns att pröva en fråga om avskrivning av ett ärende. Då möjligheten i övrigt att delegera handläggning av ärenden (inklusive att avgöra dem) är så begränsad blir det dock i praktiken svårt för en hyresnämnd att fylla en anställning som notariemeriterad beredningsjurist med relevant innehåll.

Det finns behov av ytterligare delegationsmöjligheter

Sid 995(1124)

I domstol är utgångspunkten sedan en längre tid att uppgifter som inte kräver domares medverkan bör delegeras i syfte att renodla domarrollen och att skapa stimulerande arbetsuppgifter för andra anställda.³ På så sätt kan domarna få större möjlighet att koncentrera sig på sådana uppgifter som kräver särskild juridisk kompetens, samtidigt som notarier, beredningsjurister och andra anställda får förbättrade utvecklingsmöjligheter. Delegation skapar också förutsättningar för en bättre och mer effektiv handläggning. Dessa utgångspunkter bör gälla även i fråga om delegation i hyres- och arrendenämnderna.

Eftersom möjligheterna att i hyresnämnd avgöra ärenden på handlingarna är begränsade måste den hyresnämnd som vill avgöra ärenden även hitta tid för att hålla sammanträden. Det är hyresråd som är ordförande vid dessa sammanträden. Det gör att det ständigt finns ett behov att frigöra tid för hyresråden, så att sammanträden kan hållas och ärenden avgöras. Ett hinder för hyresnämnderna att anställa och över tid behålla beredningsjurister eller andra jurister är vidare att möjligheten att erbjuda mer kvalificerade arbetsuppgifter är så begränsade enligt gällande regelverk. En verksamhetsutveckling med en förstärkt beredningsorganisation förutsätter därför förändringar i möjligheten att delegera.

Frågan om en utökad möjlighet till delegation har lyfts vid flera tillfällen. En genomgång av tidigare framställningar och hur dessa har behandlats finns i betänkandet Hyres- och arrendetvister i framtiden, SOU 2012:82 s. 279 f. I samband med att det blev möjligt för hyresnämnder att till anställda delegera prövningen av en fråga om godkännande av en överenskommelse om avstående från besittningsskydd övervägdes även vissa andra delegationsfrågor.⁴ Det bör framhållas att regeringens överväganden i denna del gjordes mot bakgrund av remissynpunkter som hade lämnats över förslagen i det nyss nämnda betänkandet, förslag som tog sikte på att hyres- och arrendenämnderna skulle inordnas i tingsrätternas organisation.

Enligt utredningen finns det anledning att ta upp frågan om utökade delegationsmöjligheter för hyresnämnderna på nytt. Bedömningen av om det ska införas fler delegationsmöjligheter bör göras med utgångspunkt i hur verksamheten vid nämnderna bedrivs, de

³ Se till exempel propositionen om delegerad beslutanderätt i vissa domstolsärenden, m.m. (prop. 1987/88:8 s. 6) och regeringens skrivelse 1999/2000: 106 s. 21.

⁴ Se prop. 2019/20:66, avsnitt 5.3.2.

allmänna överväganden som gjorts om renodling av domarrollen samt behovet att skapa stimulerande arbetsuppgifter för såväl hyresråd som andra anställda. Det är ytterst rättssäkerhets- och kvalitetsaspekter som sätter gränsen för vilka uppgifter som bör delegeras.

Det är vanligt att en hyresgäst under handläggningstiden i hyresnämnden tar kontakt med hyresvärden och kommer överens om avflyttning eller att hyresvärden efter en sådan kontakt får en förklaring som innebär att uppsägningen tas tillbaka. Hyresvärden kommer i sådant fall att vända sig till hyresnämnden och återkalla sin ansökan. Det är också vanligt att parterna på egen hand kommer överens om villkoren för en flytt eller ett fortsatt hyresförhållande och skriver ett förlikningsavtal som sedan ges in till hyresnämnden med en gemensam begäran om stadfästelse. Eftersom utgångspunkten i hyresnämnden är att vardera parten ska svara för sina kostnader (se 19 c § nämndlagen) kommer hyresnämnden då att utan ytterligare kommunikering skriva av ärendet eller fatta beslut om att stadfästa överenskomsten.

Om en lokalhyresgäst efter en uppsägning inte kan komma överens med hyresvärden måste hyresgästen, inom två månader från uppsägningen, hänskjuta frågan till hyresnämnden för medling för att bevara sin rätt till ersättning (se 58 § hyreslagen). Uppsägningstiden för ett avtal kan vara alltifrån några månader till flera år. Det innebär att hyresnämnderna varje år mottar ett stort antal medlingsansökningar från lokalhyresgäster och att ärendena därefter ligger öppna hos hyresnämnden i avvaktan på resultatet av parternas egna förhandlingar. I vissa fall kommer så småningom ett medlingssammanträde att hållas. De allra flesta lokalhyresgäster och lokalhyresvärdar kommer dock överens på egen hand. I många fall återkallas då ansökan, men ett stort antal ärenden ligger kvar hos nämnderna till dess att avtalstiden enligt hyresavtalet och uppsägningen har löpt ut. Därefter skrivs ärendena av enligt den praxis som utvecklats, eftersom medling inte längre är aktuellt (jfr 12 § tredje stycket och 12 a § nämndlagen).

Flertalet av de avskrivningsbeslut som varje år meddelas av hyresnämnderna har inte några konsekvenser när det gäller rättskraft. Vissa återkallelser har rättsverkan. Det gäller till exempel om en hyresgäst, som sagt upp avtalet, i ett lokalmedlingsärende före hyrestidens utgång återkallar en ansökan om medling. Uppsägningen är då utan verkan (58 a § andra stycket hyreslagen), något parterna dock förutsätts

vara medvetna om. Inte heller när en sådan medling återkallas^{Sid 997(1124)} görs därför någon prövning av partens insikt om följderna av denna återkallelse. Prövningen i samband med att ett ärende återkallas är därför genomgående mycket enkel och lämpar sig generellt väl för delegation. Den kontroll som görs innan ett lokalmedlingsärende där parterna inte hörts av skrivs av begränsar sig till att kontrollera att avtalstiden enligt de handlingar som getts in har löpt ut och att parterna inte i kontakt med nämnden anmält att tiden då avtalet upphör har flyttats fram. De överenskommelser som träffas mellan bostadshyresgäster och deras hyresvärdar i en förlängningstvist i hyresnämnd har regelmässigt en likartad utformning som är väl bekant för den som arbetat en tid i hyresnämnd. Även dessa arbetsuppgifter är därigenom sådana som innefattar en begränsad prövning som med utbildning och riktlinjer för hanteringen med lätthet kan hanteras av annan än ett hyresråd. Det saknas anledning att anta annat än att de svårigheter som kan finnas att tolka om en part ex. avsett att återkalla sin ansökan eller om en överenskommelse kan stadfästas inte är större än att de kan hanteras inom ramen för utbildningsinsatser, begränsningar i den delegation som ges enskilda anställda eller genom att ärenden där tveksamheter finns överlämnas till ett hyresråd för avgörande.

År 2022 meddelade Hyres- och arrendenämnden i Stockholm, som vid full bemanning har 10 hyresråd och är landets största hyresnämnd, 3 261 avskrivningsbeslut i sammanlagt 3 328 ärenden. Av dessa beslut avsåg 1 249 s.k. lokalmedlingsärenden (1 441 ärenden). Den absoluta majoriteten av dessa beslut tas på handlingarna, dvs. inte i samband med ett sammanträde, och därmed av ett hyresråd ensamt. Omkring 300 av avskrivningsbesluten var inte slutliga beslut, utan avsåg beslut om avskrivning gentemot enskilda motparter. Det kan t.ex. handla om situationen att en hyresvärd ansökt om godkännande av förbättringsåtgärder. I ett sådant ärende kan ofta till en början finnas ett stort antal motparter (hyresgäster). I takt med att dessa får mer information från hyresvärden och ett sammanträde i hyresnämnden närmar sig ger dock många hyresgäster sitt godkännande till åtgärderna. Varje sådant godkännande kommer då att innebära att hyresvärden återkallar ärendet såvitt avser den hyresgästen, vilket resulterar i ett avskrivningsbeslut som för närvarande måste hanteras av ett hyresråd. Under samma år stadfästes samtidigt strax

under 200 förlikningar. Ett antal av dessa beslut togs ^{Sid 998(1124)} vid ett sammanträde.

Även om den tidsåtgång som varje beslut tar för hyresrådet är begränsad motsvarar hanteringen av besluten sammantaget åtskilliga arbetstimmar varje år. En utökad delegationsmöjlighet som tar sikte på de aktuella avgörandetyperna skulle därför öppna upp för ett effektivare och mer ändamålsenligt sätt att utnyttja hyresnämndernas kompetens och resurser. Andra ärenden kan avgöras snabbare, när den begränsade resurs som hyresrådets tid utgör i större utsträckning kan användas för att hålla sammanträden och medla i ärenden som ska prövas av nämnden. Samtidigt skapas möjlighet att erbjuda mer stimulerande och utvecklande arbetsuppgifter för andra anställda, vilket gör att möjligheten att behålla kvalificerade anställda över tid förbättras.

För att en utökad delegationsmöjlighet ska kunna användas i praktiken och få positiva effekter krävs utbildningsinsatser och att arbetsbelastningen för de anställda till vilka delegation ska ges är sådan att de har utrymme att hantera de nya arbetsuppgifterna. I vilken omfattning en utökad delegationsmöjlighet i praktiken skulle utnyttjas kan därför komma att variera både över tid och mellan nämnderna. Det är dock viktigt att reglerna är flexibla så att ärenden kan avgöras med den kompetens som är nödvändig i det enskilda fallet.

Även med de förslag som utredningen lämnar kommer möjligheten att i tingsrätt delegera handläggning (inklusive avgörande) av mål/ärenden att vara större än den är i hyresnämnd. En sådan i och för sig vid delegationsrätt som föreslås kräver ändå att ett antal förutsättningar är uppfyllda för att delegation ska kunna ske. Delegation bör, liksom hittills, endast vara möjlig i de fall en prövning hade kunnat utföras av ordföranden ensam. Delegationen bör vidare inte kunna omfatta prövningar som är av mer komplicerat slag och kräver mer ingående överväganden. Det bör även krävas att den till vilken delegation ska ske har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Delegation bör vidare bara vara möjlig till anställda vid den egna myndigheten. De grundläggande förutsättningarna för delegation bör, liksom hittills, framgå av lag, medan de närmare bestämmelserna kan anges i förordning.

7.4 Övriga förslag

Sid 999(1124)

Utredningens förslag: Följande hyresrättsliga ändringar föreslås.

- Bestämmelsen i 20 § hyreslagen om betalning av hyra ska moderniseras.
- Ett kostnadsansvar ska kunna åläggas även partens ombud i hyresnämnder och arrendenämnder samt vid prövning av hyrestvister i hovrätten.
- Ytterligare beslut i hyresnämnden ska kunna överklagas särskilt till hovrätten.
- Ersättning för kostnader för bevisning vid rättshjälp ska bli möjligt även i ärenden i arrendenämnd och hyresnämnd.

Skälen för utredningens förslag

Betalning av hyra ska kunna ske genom bank eller liknande betalningsförmedling

Även om sättet för betalning av hyran vanligtvis regleras i hyresavtalet finns vissa bestämmelser för bostadshyresgästen enligt vilken denne alltid är berättigad att betala hyran. I 20 § hyreslagen finns bestämmelser om när och var hyran ska betalas.

I bestämmelsen anges platsen och sättet för betalning av hyran (20 § andra stycket hyreslagen). Betalning får alltid ske genom postanvisning, postgiro eller bankgiro. De betalningssätt som anvisas i bestämmelsen är till viss del inte längre tillgängliga på marknaden. Bestämmelsen är alltså föråldrad och behöver anpassas till den utveckling som skett av betalningsmetoder.

Det bedöms vara en fördel att ha en teknikneutral formulering som inte riskerar att bli inaktuell inom några år. En utformning som tillgodoser detta är att föreskriva att betalning kan ske genom bank eller någon annan liknande betalningsförmedlare. Det ger en möjlighet att betala på ett modernt sätt utan att begränsa betalningsmöjligheten till någon särskild betalningslösning. En sådan reglering överensstämmer huvudsakligen med bestämmelsen om försäkringstagarens premiebetalning i 5 kap. 5 § försäkringsavtalslagen (2005:104). Det finns därför skäl att föreslå att samma gäller för bostadshyresgästen dvs. att

betalning alltid ska kunna ske genom bank eller någon annan liknande betalningsförmedlare. ^{Sid 1000(1124)}

Även bestämmelsen om när hyran ska anses betald bör moderniseras språkligt då betalning inte längre är möjlig att genomföra på postkontor (20 § tredje stycket hyreslagen). Hyran ska anses ha kommit hyresvärden till handa när betalningsuppdraget togs emot, om hyresgästen lämnar betalningsuppdrag till bank eller någon annan liknande betalningsförmedlare.

Det kan noteras att en liknande bestämmelse om betalning finns i 7 kap. 15 § bostadsrättslagen (1991:614). Det ingår dock inte i utredningens uppdrag att föreslå ändringar i bostadsrättslagen.

Det kan vidare konstateras att hyresgästen som utgångspunkt har rätt att betala i hyresvärdens hemvist (20 § hyreslagen) vilket då blir en kontant betalning. Det bör övervägas om inte utgångspunkten bör vara att betalning ska ske genom bank och liknande betalningsförmedlare och alltså, i brist på villkor i hyresavtalet, ta bort rätten att betala i hyresvärdens hemvist. Det torde vara en anpassning till hur snart sagt alla hyresbetalningar sker. Det är vidare motiverat av intresset att minska risk för penningtvätt och underlättar hyresvärdarnas hantering. Det behöver emellertid klarläggas hur olika grupper av hyresgäster skulle påverkas av en sådan förändring och hur många som skulle kunna påverkas negativt, framför allt äldre. Utredningen har inte haft tid att undersöka den frågan och avstår därför från att lämna ett sådant förslag.

Ett kostnadsansvar även för partens ombud

Nuvarande bestämmelser om kostnader i nämnden (19 c § nämndlagen) och rättegångskostnader i hovrätten (73 § rättegångsbalken) omfattar endast parten och inte partens ombud som i många fall kan vara den som är ansvarig för den vårdslösa eller försumliga processföringen. Motsvarande regler för rättegångskostnader i allmän domstol finns i 18 kap. 6 och 7 §§ rättegångsbalken. Enligt 18 kap. 7 § rättegångsbalken kan utöver parten även partens ställföreträdare, ombud eller biträde, solidariskt med parten, förpliktas att ersätta motpartens kostnad vid exempelvis vårdslös eller försumlig processföring. Det förhållandet att det finns en åtskillnad mellan bestämmelserna om kostnader i nämndlagen och hyreslagen jämfört med bestämmelserna

i rättegångsbalken kan antas vara ett förbiseende. I vart fall framstår skillnaden som omotiverad. En reglering där även partens ställföreträdare, ombud eller biträde kan förpliktas att ersätta motpartens kostnad är mer ändamålsenligt. Bestämmelserna i 19 c § nämndlagen och 73 § hyreslagen bör därför ändras på så sätt att en hänvisning till 18 kap. 7 § rättegångsbalken förs in i bestämmelserna. Sid 1901(1124)

Ytterligare beslut i hyresnämnd ska kunna överklagas till Svea hovrätt

Hyresnämnden beslut kan i vissa fall överklagas särskilt, dvs. även om besluten inte är slutliga beslut i nämnden (23 § nämndlagen).

Som en följd av förslaget om förutsättningar för hyresnämnden och arrendenämnden att förplikta partens ombud att ersätta motpartens kostnad i vissa fall finns skäl att även överväga möjligheten att överklaga ett sådant beslut.

En tänkbar situation som kan uppstå är att hyresnämnden har meddelat ett beslut som inte går att överklaga till hovrätten samtidigt som nämnden beslutat att förplikta parten att betala motpartens kostnader på grund av vårdslös eller försumlig processföring. Det kan även tänkas att en part inte vill överklaga ett beslut av hyresnämnden i sak men däremot beslutet om kostnader eller att parten inte vill överklaga beslutet om rättegångskostnad men ombudet eller någon annan som jämte parten har förpliktats att ersätta motpartens kostnader vill överklaga beslutet för egen del. Övervägande skäl talar för att beslut om att förplikta part eller partens ombud att ersätta motpartens kostnader bör kunna överklagas särskilt. I fråga om partens ansvar för rättegångskostnad har Svea hovrätt bedömt att ett sådant beslut kan överklagas.⁵ I den delen är förslaget alltså i linje med det som gäller enligt rättspraxis. En tvist om rättegångskostnader i hovrätten rör huvudsakligen ekonomiska intressen. Det behövs därför ingen specialregel om kostnadernas fördelning i hovrätten, jämför 73 § hyreslagen.

Om hyresnämnden beslutar om rättelse eller komplettering av ett beslut får det förutsättas att ett sådant kan överklagas. Det framgår dock inte av 23 § att beslutet kan överklagas till Svea hovrätt. Det väcker frågan om det i stället ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

⁵ Svea hovrätts beslut 2023-06-22 i mål nr ÖH 15064-22.

Svea hovrätt har i ett fall godtagit att ett beslut om rättelse överklagades till domstolen.⁶ Domstolen framhöll bl.a. att det framstod som mindre lämpligt att ett beslut om rättelse överprövas av förvaltningsrätt när det underliggande beslutet får överklagas till hovrätten. I det sammanhanget kan noteras att det kan förekomma ett beslut om rättelse och det underliggande beslutet båda kan överklagas och handläggas samtidigt i överinstans. Det framstår då som mest ändamålsenligt att de handläggs av samma domstol.

Av dessa skäl föreslås att det i 23 § nämndlagen anges att ett beslut om rättelse eller komplettering får överklagas till Svea hovrätt. Som framgår ovan är det en kodifiering av det som hovrätten kommit fram till i det ovan nämnda beslutet. Det bör förutsättas att det underliggande beslutet går att överklaga till hovrätten.

Ersättning för kostnader för bevisning vid rättshjälp

Rättshjälp får, under vissa förutsättningar, beviljas i en rättslig angelägenhet. Det gäller även för en part i ett förfarande i hyres- och arrendenämnd.

De förmåner som ingår när rättshjälp beviljats regleras i 15–20 §§ rättshjälpslagen (1996:1619). När rättshjälp har beviljats betalar staten kostnader för bevisning vid allmän domstol och arbetsdomstol (16 § rättshjälpslagen). Det innebär att staten inte står för kostnaderna för bevisning i ett ärende i hyresnämnd eller arrendenämnd men däremot i hovrätten när avgörandet överklagats dit eller när hovrätten beviljar rättshjälp. Det finns inte skäl att göra en åtskillnad mellan möjligheten att få ersättning för kostnader för bevisning mellan instanserna. Möjligheten att få ersättning för kostnader för bevisning föreslås därför gälla även i ett förfarande i en arrendenämnd eller hyresnämnd.

⁶ Svea hovrätts beslut 2022-04-20 i mål nr ÖH 688-22.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Sid 1003(1124)

8.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Skäl för utredningens förslag

Det är angeläget att lagändringarna kan träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som det kan beräknas för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bedöms att så inte kan ske under 2024. Det föreslås att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

8.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De föreslagna ändringarna ska som utgångspunkt tillämpas även i fråga om hyresavtal som ingåtts före ikraftträdandet. Undantag görs för de fall där den handling som ligger hyresgästen till last har begåtts före ikraftträdandet.

Den föreslagna ändringen i 2 § hyresförhandlingslagen ska tillämpas även på hyresavtal som har ingåtts före ikraftträdandet.

Skäl för utredningens förslag

Sid 1004(1124)

En grundläggande princip är att ny civilrättslig lagstiftning inte bör tillämpas på avtal som har ingåtts före ikraftträdandet. Principen om att ny civilrättslig lagstiftning inte bör träffa avtal som har ingåtts före ikraftträdandet bör frångås endast om det finns starka skäl för detta. På hyresrättens område har det inte sällan ansetts finnas skäl att låta nya bestämmelser få retroaktiv verkan.¹ Ett skäl är att det ofta finns skyddsintressen bakom lagändringar. Ett annat är att hyresavtal är långvariga avtal och det är då rimligt att förändringar i parternas förpliktelser med tiden får genomslag. Det gäller särskilt i fråga om bestämmelser som syftar till att tillvarata angelägna intressen.

De ändringar som görs syftar till att öka tryggheten för andra hyresgäster eller boende och är således till stor del uppställda i deras intresse. Det är angeläget att sådana ändringar får genomslag även på hyresavtal som ingåtts före ikraftträdandet. I annat fall dröjer det decennier innan bestämmelserna får genomslag fullt ut. Det är också ur ett praktiskt perspektiv svårt att motivera att det ställas olika höga krav på hyresgästernas skötsamhet beroende på när hyresavtalet ingicks.

Utredningen föreslår därför att de ändringarna i hyreslagen ska tillämpas i den nya lydelsen även om hyresavtalet ingåtts före ikraftträdandet.

Det anförda bör förses med vissa undantag. Om en hyresgäst åsidosätter en förpliktelse på visst sätt bör inte synsättet på handlingen ändras därefter och exempelvis hyresnämndens bedömningsgrunder inte påverkas i pågående förlängningstvister. Utredningen föreslår därför att bestämmelser av betydelse för uppsägning av hyresgäster bör tillämpas i den äldre lydelsen om den handling som ligger hyresgästen till last har begåtts före ikraftträdandet. Det har betydelse för 25–25 c §§, 42 och 43 §§ hyreslagen.

Samma princip bör gälla i fråga om personer som hyresgästen inrymt i lägenheten (41 § hyreslagen) då det skärpta synsättet i ett enskilt fall kan leda till en strängare syn på en användning av lägenheten och därmed ha betydelse för bl.a. frågan om förverkande. När personer varit inrymda före ikraftträdandet bör alltså 41 § hyreslagen tillämpas i äldre lydelse. Om någon inrymts före ikraftträdandet och det fortsätter därefter bör bestämmelserna tillämpas i den nya lydelsen från och med ikraftträdandet. Det innebär att hyresgästens agerande

¹ Se prop. 2001/02:41 s. 65 och prop. 2018/19:107.

bedöms enligt den lydelse som gällt när den utomstående personen^{Sid 1005(1124)} varit inrymd. Det saknar då betydelse om en och samma person bott kvar eller om personen ersatts kort tid efter ikraftträdandet. På denna punkt föreslås något annat än det som gällde när de nya bestämmelserna om upplåtelse i andra hand trädde i kraft den 1 oktober 2019. Det är dock fråga om en annan typ av lagändring – här är det fråga om ett förtydligande medan det i andra lagstiftningsärendet var fråga om att bland annat ta bort möjligheten till rättelse – och det torde dessutom ofta vara mer informella förhållanden när utomstående inryms enligt 41 § hyreslagen än när det är fråga om upplåtelser i andra hand.

I fråga om processrättsliga bestämmelser gäller att de blir omedelbart tillämpliga vid ikraftträdandet även på äldre avtal, om något annat inte anges.² Några skäl att frångå den utgångspunkten finns inte. Ändringarna i 20, 63, 72 och 73 §§ hyreslagen gäller därmed från ikraftträdandet. Något behov av övergångsbestämmelser i den delen finns inte.

Även ändringarna i 5 och 5 b §§ lag om arrendenämnder och hyresnämnder och 15 § förordning med hyresnämndsinstruktion som innebär utökade delegeringsmöjligheter för hyresnämnderna utgör sådana processuella regler som blir tillämpliga omedelbart. Några övergångsproblem bör inte uppstå för sådana mål där handläggning påbörjats eftersom ändringen avser slutligt avgörande av ärendena. Något behov av övergångsbestämmelser bedöms därför inte föreligga.

Även bestämmelserna i 19 c § och 23 § lag om arrendenämnder och hyresnämnder samt 16 § rättshjälpslagen utgör processuella regler som enligt allmänna processrättsliga principer blir tillämpliga omedelbart. De föreslagna lagändringarna ska alltså tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen trätt i kraft. Det finns inte anledning att här frångå de allmänna processuella principerna. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte.

Den föreslagna ändringen i 2 § hyresförhandlingslagen innebär att en hyresgäst som har en förhandlingsklausul i sitt hyresavtal ska vara bunden av villkor som fastställs i förhandlingsöverenskommelser, även om den förhandlingsordning som gäller för lägenheten ersatts. Det är, för en ändamålsenlig förvaltning av förhandlingsmodellen, angeläget att bestämmelsen tillämpas i den nya lydelsen även i fråga om hyresavtal som har ingåtts före ikraftträdandet.

² Jfr prop. 1973:23 s. 211.

Det har till utredningen uttryckts en osäkerhet om vad som i dag gäller när förhandlingsordningen ändras. Oavsett hur det förhåller sig med detta har utredningen bedömt att det är av värde att undanröja denna oklarhet. Frågan har, såvitt känt, inte ställts på sin spets. Det beror sannolikt på att förhandlingar löper på oberoende av att ändringar skett i förhandlingsordningen. Ofta torde de förhandlande parterna inte uppmärksammat den rättsliga betydelsen av sådana förändringar och hyresgäster lär göra det i än mindre utsträckning. Utredningen har därför stannat vid att inte föreslå att det görs någon skillnad på situationen att förhandlingsordningen ändrats före ikraftträdandet och att den ändrats därefter.

Sid 1006(1124)

9.1 Inledning

I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande.

Det anges vidare uttryckligen i direktiven att utredningen ingående ska redovisa effekterna för hyresgäster, personer som bor tillsammans med hyresgästen, övriga boende i närområdet, fastighetsägare, berörda myndigheter och andra aktörer. Konsekvenserna för barn och unga ska belysas särskilt utifrån ett barnrättsperspektiv. Utredningen ska vidare analysera förslagets konsekvenser när det gäller kommunernas ansvar enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och socialnämndernas möjligheter att hantera en eventuell ökning av personer som förlorat sin hyresbostad. Utredningen ska även redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för boendesegregationen.

9.2 Författningensliga krav på redovisningen av konsekvenser

Bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda ska, enligt 14 § kommittéförordningen, en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kom-

munala självstyrelsen ska, enligt 15 § kommittéförordningen, ^{Sid 1008(1124)} konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska, enligt 15 a § kommittéförordningen, förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Närmare bestämmelser om kraven på konsekvensutredningens innehåll finns i 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 6 § ska en konsekvensutredning innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
5. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
6. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

I 7 § anges närmare vad som ska framgå i de fall regleringen kan få effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

9.3 Konsekvensanalys

Sid 1009(1124)

9.3.1 Problemen och utredningens förslag

Utredningen har identifierat ett antal problem för vilka det redogörs i kapitel 4. Sammanfattningsvis kan följande nämnas.

- Många hyresgäster upplever en stor otrygghet på grund av brott i bostadsområden. Problemen är särskilt stora i områden som Polismyndigheten identifierat som utsatta områden. Mycket av den grova brottsligheten såsom sprängningar, skjutningar och narkotikabrott sker i dessa områden. I och med att det finns en stor andel hyresrätter i sådana områden påverkas många hyresgäster negativt och får en försämrad närmiljö. Många fastighetsägare måste på grund av brottslighet i bostadsområdena hantera en stor säkerhetsproblematik.
- Det är förhållandevis vanligt att hyresgäster inrymmer utomstående på ett sätt som inte är förenligt med en ordnad fastighetsförvaltning. Oklara boendeförhållanden medför inte sällan följdproblem såsom, trångboddhet, ventilationsproblem och fuktskador men även störningar och otrygghet för grannar i fastigheten.

Utredningen lämnar förslag som ger utökade möjligheter att ingripa med hyresrättsliga sanktioner mot hyresgäster som begår brott för att ge bättre förutsättningar för trygga bostadsområden i hela landet. En grundtanke är att det ska ges förutsättningar för att fler får trygga boenden och att intresseavvägningen i större utsträckning ska utgå från det flertal som sköter sig och inte från dem som orsakar störningar eller otrygghet.

- Hyresgästen ska ha en skyldighet att se till att det som krävs för att bevara tryggheten inom fastigheten inte åsidosätts. Skyldigheten att värna tryggheten skärps därmed och kommer till uttryck i hyreslagen. Ett uppsamlande begrepp för olika former av åsidosättande, bristande skötsamhet, ska införas. Vid särskilt allvarliga fall av bristande skötsamhet ska det inte krävas att en uppsägning har föregåtts av en anmaning till hyresgästen att vidta rättelse.
- Brott som begås av hyresgästen ska likställas med störning i boendet om brottsligheten är ägnad att medföra en sådan försämring av miljön i omgivningen som inte skäligen bör tålas av dem

som bor där. Något krav på en rättelseanmaning före en uppsägning på denna grund ska inte finnas. ^{Sid 1010(1124)}

- Hyresgästens ansvar att hålla noggrann tillsyn över vissa personer som hör till hushållet, gästar hyresgästen, inryms i lägenheten eller som utför arbete för hyresgästens räkning ska gälla på samma sätt i fråga om sådan brottslighet som likställs med störningar i boendet som i övriga situationer.
- Förverkande av hyresrätten på grund av brott i lägenheten ska kunna ske i fler situationer. En hyresrätt ska vara förverkad om lägenheten används för att begå brott av allvarligt slag, begå brott vanemässigt eller annars i större omfattning.
- Hyrestvister som rör särskilt allvarliga brister i skötsamhet och användning av lägenheten för att begå brott ska handläggas särskilt skyndsamt.

För att motverka missbruk av reglerna om upplåtelse till inneboende lämnar utredningen följande förslag.

- Hyresgästen får inte inrymma utomstående personer i lägenheten på ett sätt som hyresvärden inte skäligen ska behöva godta. Det tydliggörs vad som ska beaktas vid bedömningen av vad hyresvärden ska behöva godta. Av vikt är t.ex. om fler personer inrymts än vad lägenheten är anpassad för.
- Hyresvärden ska ha rätt till tillträde till lägenheten i syfte att kunna utöva nödvändig tillsyn över hur lägenheten används. Ett meddelande om tillträde till lägenheten ska anses lämnat till hyresgästen när det avsänts i ett rekommenderat brev.

Vid sidan av det egentliga uppdraget lämnar utredningen ytterligare ett antal förslag.

- En hyresgäst som har en förhandlingsklausul i sitt hyresavtal ska vara bunden av villkor som fastställs i förhandlingsöverenskommelser, även om den förhandlingsordning som gäller för lägenheten har ändrats eller ersatts.
- Det ska bli möjligt för en hyresnämnd att i fler fall delegera uppgifter till en anställd som har tillräcklig kunskap och erfarenhet.

- Härutöver föreslås att bestämmelsen om hur hyran betalas moderniseras. Vidare föreslås att kostnadsansvar ska kunna åläggas även partens ombud i hyresnämnder och arrendenämnder samt vid prövning av hyrestvister i hovrätten. Förslag lämnas även om att ytterligare beslut i hyresnämnden ska kunna överklagas särskilt till hovrätten och att ersättning för kostnader för bevisning vid rättshjälp även ska gälla för ärenden i arrendenämnd och hyresnämnd.

Sida 1011(1124)

9.3.2 Alternativa lösningar och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

I anslutning till överväganden och förslag har utredningen analyserat för- och nackdelar med respektive förslag och i vissa fall alternativ till förslagen.

Det finns många faktorer som påverkar hur utvecklingen i bostadsområden kommer att se ut framöver. Som redogjorts för i avsnitt 5.1 vidtas många åtgärder för att komma till rätta med brottsligheten. Otrygghet på grund av brottslighet aktualiserar åtgärder inom många olika områden. Även hyresrättsliga åtgärder behöver komma i fråga. De åtgärder fastighetsägare vidtar kan få stor betydelse för skapandet av trygga bostadsområden och i förlängningen även för det brottsförebyggande arbetet. Om fastighetsägarna inte har verktyg att ingripa mot hyresgäster som påverkar andras boendemiljö negativt riskerar det att påverka tryggheten för andra boende i området. Det riskerar även att leda till att hyresgäster som är skötsamma flyttar från områden med mycket otrygghet vilket ytterligare försvårar möjligheterna att komma till rätta med problematiken i vissa bostadsområden.

Om inga åtgärder vidtas mot missbruket av reglerna om inneboende finns en risk för att många socialt utsatta personer som bor i madrassliknande boenden fortsatt har ett boende med trångboddhet och osäkra boendevillkor. En sådan användning av en lägenhet kan skapa osunda förhållanden inom fastigheten och störningar för andra hyresgäster.

Utredningen bedömer därför att det utan en förändring i det hyresrättsliga regelverket kommer att finnas sämre förutsättningar att komma till rätta med den nuvarande situationen med hyresgäster som skapar otrygghet i bostadsområden. Likaså bedöms missbruk av reglerna om upplåtelse till inneboende fortgå i större omfattning.

9.3.3 Vilka berörs av förslagen

Sid 1012(1124)

- Hyresgäster och personer som bor tillsammans med hyresgästen
- Övriga boende och lokalhyresgäster
- Fastighetsägare
- Myndigheter (hyresnämnder och allmänna domstolar)
- Kommuner.

9.3.4 Ekonomiska och andra konsekvenser för berörda aktörer

Konsekvenser för hyresgäster och personer som bor tillsammans med hyresgästen

Av kartläggningen framgår att många hyresgäster upplever otrygghet i sitt eget bostadsområde. I utsatta områden visar undersökningar att så många som hälften av alla hyresgäster upplever otrygghet.

För att ge bättre förutsättningar att komma till rätta med problemet föreslås att hyresgästens skyldighet att bevara trygghet inom fastigheten ska skärpas, brottslighet mot hyresvärdar ska få tydligare konsekvenser, brottslighet som är ägnad att medföra en försämring av närmiljön i omgivningen ska likställas med störningar i boendet och brott som begås i lägenheter ska utgöra grund för förverkande i större utsträckning.

Förslagen bedöms påverka majoriteten av hyresgästerna positivt eftersom de bör bidra till att den brottslighet som orsakar otrygghet minskar i och omkring fastigheter. Det kan i sin tur leda till att fler kan våga röra sig fritt i bostadsområden, såväl under dagen som under kvällstid. Att en sådan effekt nås förutsätter dock att fastighetsägare använder sig av de rättsliga möjligheter som ges. Utredningen bedömer att många fastighetsägare kommer göra det. Det går dock inte att bortse ifrån att det kan finnas fastighetsägare av olika slag som inte har möjligheter – eller intresse – att driva ärenden om uppsägningar.

För att förslagen ska få den avsedda effekten måste den enskilda hyresgästens besittningsskydd i vissa fall stå tillbaka till förmån för de övriga boendes intressen av en trygg bostadsmiljö. Förslagen kommer därför i vart fall kortsiktigt att vara till nackdel för dem som

begår brott i lägenheten eller i bostadsområdet. Så är dock fallet redan i dag till exempel när hyresgäster orsakar störningar eller använder lägenheten för brottslig verksamhet. Det är också en acceptabel konsekvens, exempelvis för att försvåra en nyrekrytering av barn till kriminella gäng.

Det är generellt svårt att uppskatta om förslagen kommer att leda till fler uppsägningar och i så fall i vilket utsträckning det kommer ske. Någon statistik över antalet avgöranden om uppsägningar grundat på bestämmelserna om störningar, bristande iakttagande av sundhet, ordning och gott skick samt brott (42 § första stycket 9 och 12 samt 46 § första stycket 1 och 2 hyreslagen) finns inte att tillgå. Av statistik från Kronofogdemyndigheten framgår att antalet verkställda avhysningar på grund av störningar (42 § första stycket 9 hyreslagen) och brott (42 § första stycket 12 hyreslagen) endast utgör en bråkdel av det totala antalet verkställda avhysningar.¹

En tänkbar effekt av förslagen är att de inledningsvis leder till fler uppsägningar. Fastighetsägare har uppgett att de i många fall behöver hämta in bevisning under relativt lång tid för att säga upp ett hyresavtal på grund av till exempel störningar i boendet eller bristande iakttagande av sundhet, ordning och gott skick och att det i vissa fall ändå inte bedöms tillräckligt för att säga upp en hyresgäst. Fastighetsägare har uppgett att en avsaknad av möjligheten att säga upp en hyresgäst som skapar otrygghet i många fall i praktiken innebär att andra uppsägningsgrunder såsom bristande betalning av hyra får inväntas. Av den anledningen är det svårt att uppskatta antalet tillkommande uppsägningar. Förslagen skulle kunna få till följd att uppsägningar som ändå skulle ha skett tidigareläggs jämfört med i dag. I förlängningen torde förslagen få en viss preventiv verkan på hyresgästers agerande i lägenheten och i bostadsområdet vilket kan medföra en ökad skötsamhet och därmed påverka antalet uppsägningar.

I en artikel i Hem & Hyra² har tidningen kartlagt vilka konsekvenser en lagstiftning skulle få för boende i Malmö om hyresgästens eller annan boendes brottslighet i närområdet skulle leda till uppsägning. Den brottslighet som ingick i granskningen var handel

¹ År 2021 utgjorde antalet verkställda avhysningar med störningar eller brott som grund 46 av totalt 2 672. 2022 var motsvarande antal verkställda avhysningar 39 av totalt 2 620.

² Paulsson, A (24 januari 2023). Om sonen säljer knark kan föräldrarna vräkas – så många skulle fått flytta med ny lag: "Stör du i området ska du ut". Hem och hyra. Hämtat från <https://www.hemhyra.se/reportage/om-sonen-saljer-knark-kan-foraldrarna-vrakas-sa-manga-skulle-fatt-flytta-med-ny-lag-stor-du-i-området-ska-du-ut/>.

med narkotika, vapenbrott och stenkastning mot ^{St 1014(1124)} Blåjuspersonal som begåtts på gärningsmannens bostadsadress och upp till två kilometer från bostaden under 2021. I granskningen kontrollerades platsen för brotten med gärningsmannens bostadsadress. Under ett år dömdes 25 personer för dessa brott på bostadsadressen, sju personer inom ett område upp till 500 meter från bostadsadressen, elva personer mellan 500 meter till 1 000 meter från bostadsadressen och 13 personer mellan 1 000 meter och 2 000 meter från bostadsadressen. Den granskning som presenteras i artikeln omfattar dock färre brottstyper än vad som nu förslås. Däremot finns andra begränsningar i utredningens förslag som inte tas upp i artikeln, framför allt att brottsligheten ska vara ägnad att medföra en sådan försämring av närmiljön som inte skäligen bör tålas av dem som bor i omgivningen. Någon bestämd geografisk avgränsning som granskningen utgår från uppställs inte heller i förslagen utan det är ytterst kopplingen till brottets påverkan på tryggheten inom närområdet som är avgörande.

Att hyresgästens ansvar för att hålla noggrann tillsyn över vissa personer föreslås gälla även i fråga om brott som likställs med störningarna i boendet kan medföra ett ansvar för hyresgäster i fler situationer än i dag. Det innebär att det agerande som orsakas av personer som bor tillsammans med hyresgästen får större betydelse för hyresgästen än med nuvarande lagstiftning. Som redogjorts för i avsnitt 5.6 kommer det ställa krav på att hyresgästen i vissa fall agerar utifrån de orostecken som denne fått till sig av till exempel myndigheter eller genom egna observationer. Hyresgästen får därmed ett något utökat ansvar för dem som bor och vistas i lägenheten.

Det föreslås även att reglerna om inneboende ska förtydligas för att minska risken för missbruk. Strukturella orsaker till trångboddhet som t.ex. bostadsbrist påverkas inte av förslaget. Många av dem som är inneboende i lägenheter i madrassliknande boenden tillhör socialt utsatta grupper. På kort sikt leder en uppsägning av hyresavtal till att dessa personer riskerar att stå utan bostad. På längre sikt kan dock ändringarna väntas leda till att fler förstahandskontrakt sägs upp och att omsättningen av hyresrätter ökar. Det kan leda till att fler som efterfrågar en bostad kan få ett eget hyresavtal via bostadsförmedling eller hyresvärdens egna kösystem och på så vis tryggare boendevillkor jämfört med att bo inneboende. Förslaget bedöms vidare leda till att störningar för andra som bor i huset minskar.

Barnrättsperspektivet

Sid 1015(1124)

En trygg boendemiljö är särskilt viktig för barn. Barn drabbas i stor utsträckning av brottslighet i bostadsområden. Exponering för brott i närområdet, såsom grovt våld, påverkar barns utveckling negativt eftersom upprepade exponeringen kan leda till permanent ökad stress.³ I många fall leder allvarlig brottslighet till att föräldrar inte vågar släppa ut barnen för att leka på lekplatser och innergårdar vilket påverkar barns möjlighet till lek och utomhusvistelse.

Forskning visar att uppväxtområdet spelar stor roll för barns livschanser. Barn påverkas starkare av områdeseffekter än vuxna. Det bedöms bero på att barn tillbringar mer tid i sitt bostadsområde än vuxna och att de befinner sig i ett skede i livet där identiteten formas och utbildningsmöjligheterna har stor betydelse. Erfarenheter från barndomen får därmed långsiktig påverkan på barns livschanser.⁴ När barn växer upp i områden som kännetecknas av utsatthet i form av svåra socioekonomiska förhållanden, stor segregation och hög brottslighet ökar risken för negativ påverkan på livschanserna.⁵

Om närmiljön i bostadsområdet blir tryggare, får det stor betydelse särskilt för barn som i många fall påverkas starkt av den brottslighet som begås i många bostadsområden. En minskad brottslighet i bostadsområden kan också antas leda till att färre unga dras in i kriminalitet och gängbrottslighet.

Förslagen väntas leda till att lägenheter där barn har sitt boende i vissa fall kommer att behöva sägas upp. Även med nuvarande lagstiftning berörs barn av uppsägningar. Det finns inte någon statistik över det totala antalet barn som berörs av beslut om uppsägningar av hyresavtal. Däremot finns statistik för de fall där beslut om uppsägning lett till en verkställd avhysning hos Kronofogdemyndigheten. De senaste tio åren har i genomsnitt omkring 470 barn per år berörts av en verkställd avhysning.⁶ De verkställda avhysningarna med störningar eller brott som grund har berört i genomsnitt fem barn per år under åren 2021 och 2022.

Frivilligorganisationer som utredningen träffat har lyft fram betydelsen av att barnkonventionen följs. Uppsägning av hyresavtal där

³ Grönqvist, H., m.fl. Bostadsområdets betydelse för brottslighet och barns möjligheter (2023), SNS, s. 18.

⁴ Grönqvist, H., m.fl. s. 13.

⁵ Grönqvist, H., m.fl. s. 9.

⁶ Kronofogdemyndighetens statistik över vräkningar som berört barn, hämtat från <https://kronofogden.se/om-kronofogden/statistik/statistik-om-vrakningar>.

större familjer bor har lyfts som ett problem då den generella bostadsbristen kan leda till att familjer i vart fall inledningsvis kan komma att splittras på grund av bristen på större lägenheter. Förslaget om att socialnämnden även vid bristande skötsamhet ska underrättas av hyresvärden, och vid ärenden om förlängning av hyresavtalet även av hyresnämnden, förbättrar förutsättningarna för socialnämnden att vidta adekvata åtgärder.

Som redogjorts för i avsnitt 5.11 bedöms förslagen vara förenliga med FN:s barnkonvention och Europakonventionen. Förslagen öppnar upp för att avvägningar kan göras i det enskilda fallet. Det får även förutsättas att hyresnämnd eller allmän domstol i enskilda fall prövar om en uppsägning av ett hyresavtal får konsekvenser för ett barn på ett sätt som innebär att upphörandet av hyresavtalet är oförenligt med de rättigheter som ska tillförsäkras barnet enligt barnkonventionen och Europakonventionen.

Även barn kan komma att påverkas av förslagen om en begränsning av reglerna om inneboende. En sådan boendeform medför i många fall trångboddhet som påverkar barns möjligheter att bedriva skolarbete och möjlighet till privatliv och medför att barnen vistas mycket utomhus och i trapphus. En sådan boendemiljö är ur ett barnrättsperspektiv inte önskvärd. En utökad möjlighet för hyresvärden att säga upp ett hyresavtal i en sådan situation kan kortsiktigt medföra att även barn förlorar sitt boende. Det ska dock vägas mot de långsiktiga konsekvenser som kan väntas öka omsättningen av förstahandskontrakt och därigenom öka möjligheten till familjer att få eget hyresavtal genom bostadsförmedling eller hyresvärdens egna kösystem med tryggare boendevillkor jämfört med att bo inneboende.

Konsekvenser för lokalhyresgäster

Många lokahyresgäster påverkas i stor utsträckning av brott som begås i bostadsområden. I många fall försvåras verksamheten av att brott begås i och utanför lokalen.

Utredningen har genom att ta kontakt med Svensk försäkring, som är branschorganisation för försäkringsföretagen, undersökt vilken påverkan hög brottslighet i bostadsområden får för lokalhyresgäster.

Vid en förfrågan av tecknande av företagsförsäkring görs en ^{Sid 1017(1124)}individuell bedömning som bl.a. bygger på vilken typ av verksamhet som ska bedrivas, antalet anställda och geografiska läget på verksamheten. Generellt kan sägas att möjligheterna att få en företagsförsäkring kan påverkas av om företags lokal finns i ett område där det begås mycket brott. När en företagsförsäkring ska tecknas för en verksamhet i ett utsatt område kan ibland vissa moment uteslutas från försäkringen eller särskilda skyddskrav kan ställas upp. Det kan även sättas en högre premie eller självrisk än normalt. I yttersta fall och framför allt när det är fråga om områden som polisen klassar som särskilt utsatta händer det att försäkringsbolag nekar företagsförsäkring för verksamheter som löper stor risk för till exempel inbrott och skadegörelse. Det gör det svårt att bedriva verksamhet i området.

Den brottslighet som pågår i ett område får stor påverkan även på möjligheten för seriösa företag att bedriva näringsverksamhet. Utredningens förslag bedöms bidra till bättre förutsättningar för att bedriva näringsverksamhet.

Övriga boende i bostadsområden

Många boende påverkas i stor utsträckning av den brottslighet som begås i bostadsområdet. Förslagen har utformats för att ge bättre förutsättningar för en trygg och säker närmiljö. En sådan förbättring gynnar alla som bor i områden som präglas av kriminalitet och otrygghet men också boende i andra områden där det finns personer som tydligt försämrar boendemiljön för andra.

Lägenheter som hyrs ut till många inneboende orsakar störningar för grannar och påverkar tryggheten för övriga boende hyresgäster i fastigheten. Utökade möjligheter för hyresvärderna att ingripa mot detta kan bidra till att färre okända rör sig i trapphus och utnyttjar gemensamma utrymmen och därmed en tryggare boendemiljö för andra boende.

Konsekvenser för fastighetsägare

Många fastighetsägare lägger ned stora resurser på att arbeta mot störningar, bristande iakttagande av sundhet, ordning och gott skick och även för att upptäcka brottslig verksamhet i uthyrda bostäder eller loka-

ler. Utredningens förslag gör det lättare att säga upp en hyresgäst som begått brott i bostadslägenheten, lokalen eller i omgivningen. Det väntas leda till en positiv effekt för fastighetsägare som kan lägga mindre resurser på uppsägningsärenden. Det kan vidare väntas leda till en bättre arbetsmiljö för anställda hos fastighetsägaren. Även förslaget att hyrestvister som rör störningar i boendet, särskilt allvarliga brister i skötsamhet och brott i lägenheten ska handläggas särskilt skyndsamt i hyresnämnden väntas påskynda processen att säga upp en hyresgäst.

I förlängningen får bostadsområden som kännetecknas av trygghet snarare än brottslighet en positiv effekt på fastigheternas marknadsvärde. Fastighetsägarnas arbete med att säga upp hyresgäster som begår brott har därmed en positiv effekt även ur ett långsiktigt perspektiv.

Fastighetsägare lägger ned mycket resurser på att utreda oriktiga hyresförhållanden men de har ofta svårt att komma till rätta med inneboendeproblematik. De förslag som utredningen lämnar om förtydligande av hyresgästens rätt att inrymma utomstående personer i lägenheten (41 § hyreslagen) och möjligheten till tillträde till lägenheter för att utöva tillsyn över hur lägenheten används (26 § hyreslagen) väntas ge större möjligheter för fastighetsägare att samla in nödvändig bevisning och vidta rättsliga eller andra åtgärder mot missbruk av upplåtelse till inneboende. Minskat missbruk av inneboenderegler leder till minskade kostnader för förvaltningen av fastigheten.

Personuppgiftshantering

Fastighetsägare som tillämpar de av utredningen föreslagna bestämmelserna kan utöver att behandla personuppgifter såsom namn, adress, personnummer eller samordningsnummer även behöva hantera uppgifter som rör lagöverträdelse eller misstankar om sådana och anmälningar från grannar. Det framstår som sannolikt att personuppgifter kommer att behandlas i större utsträckning.

Fastighetsägare behandlar redan i dag sådana personuppgifter. Någon ny typ av personuppgifter som behandlas tillkommer alltså inte, liksom inte heller någon ny situation eller nytt ändamål för behandling. Därmed uppstår på grund av utredningens förslag inga nya frågor som avser personuppgiftsbehandling. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för per-

sonuppgiftsbehandling på hyresmarknaden generellt. Frågan om hur personuppgiftsbehandlingen påverkas berörs i det följande. Sid 1019(1124)

Information om personuppgiftsbehandling lämnas ofta i hyresavtalet eller genom en hänvisning i avtalet till hyresvärdens hemsida.

En behandling av personuppgifter som faller under dataskyddsförordningens⁷ tillämpningsområde får bara ske om det finns en rättslig grund för det. De rättsliga grunderna räknas upp i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.

Hyresvärdars behandling av hyresgästers personuppgifter torde ofta göras på den grunden att behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal där den registrerade (hyresgästen) är part. Den rättsliga grunden för hyresvärdens behandling av hyresgästens personuppgifter utgörs av hyresavtalet enligt artikel 6.1 b.⁸ För de allmännyttiga företagen kan en behandling vidare i vissa fall anses vara av allmänt intresse och därmed lagligen grundad enligt 6.1.c dataskyddsförordningen.⁹

Det kan vidare noteras att hyresvärden enligt hyreslagen ska tillhandahålla hyresgästen lägenheten i sådant skick att den enligt den allmänna uppfattningen i orten är i fullt brukbar för det avsedda ändamålet (9 § hyreslagen). Hyresvärdens ansvar omfattar bland annat att det inte ska förekomma störningar eller andra beteenden från grannar som orsakar otrygghet. Behandling av personuppgifter är nödvändig för att fullgöra denna lagliga skyldighet (jfr 6.1.f dataskyddsförordningen).

Det kan tilläggas att dataskyddsförordningen innehåller en artikel om behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder, dvs. en särskild bestämmelse om personuppgifter som rör lagöverträdelse (artikel 10).

Enligt 5 § första stycket förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning framgår att personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras eller för att rättsliga skyldigheter ska kunna fullgöras.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

⁸ Se prop. 2017/18:105 s. 53).

⁹ Jfr prop. 2017/18:105 s. 56–57.

En behandling av personuppgifter i syfte att motverka störningar från andra hyresgäster och brott som begås i lägenheter eller i omgivningen genom att samla in och lagra information inför ett uppsägningsärende torde avse ett sådant rättsligt anspråk som regleras i 5 § första stycket 1 förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Det finns därmed enligt utredningens bedömning stöd för behandling av sådana personuppgifter.

Frågan om en fastighetsägares utlämnande av personuppgifter till brottsbekämpande myndighet är förenligt med dataskyddsförordningen – på begäran av sådan myndighet eller på fastighetsägarens egna initiativ – utreds för närvarande av utredningen om Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03).

Även frågan om brottsförebyggande myndigheter kan utlämna information till fastighetsägare kommer aktualiseras i många fall, och gör så redan i dag. Som lyfts fram i avsnitt 4.6 ser många fastighetsägare ett behov av att få mer information från Polismyndigheten, inte minst för att kunna inhämta bevisning för att kunna bedriva ärende om uppsägning inom rimlig tid. Frågan ligger utanför utredningens uppdrag. Det kan noteras att det i dansk lagstiftning, för att påskynda uppsägningsprocesser mot hyresgäster som begått brott, år 2022 infördes bland annat en möjlighet för allmänna fastighetsägare att begära underrättelser från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. En sådan underrättelse kan till exempel omfatta uppgifter om det har inletts vad som i svensk rätt närmast kan liknas vid en förundersökning (sigtelser) mot någon som bor i fastighetsägarens bostäder när brott som kan läggas till grund för uppsägning begåtts.¹⁰

Konsekvenser för myndigheter

Hyresnämnder och allmänna domstolar

Utredningens förslag kan leda till att fler hyresavtal sägs upp. Det kan i sin tur medföra ett ökat antal mål om förverkande vid de allmänna domstolarna och fler förlängningstvister vid hyresnämnderna.

Utredningen har inhämtat statistik från Domstolsverket över antalet inkomna och avgjorda mål och ärenden i allmänna domstolar och hyresnämnder i de aktuella målkategorierna. Statistiken är dock

¹⁰ Jfr Dansk lov nr. 890 af 21. juni 2022, se bl.a. <https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk>.

inte så detaljerad att några slutsatser kan dras vad gäller eventuella påverkan på antalet mål och ärenden. Effekten är inte heller nödvändigtvis densamma på kort och lång sikt. Initialt kan det väntas leda till en något ökad måltillströmning. På längre sikt kan dock antas att förslagen har en viss avhållande effekt på hyresgäster och att det bidrar till att minska antalet uppsägningar som leder till tvist. Tydligare uppsägningsgrunder kan också leda till att färre uppsägningar blir föremål för tvist.

På ett övergripande plan bedöms inte domstolars och hyresnämnders hantering av ärenden om uppsägningar påverkas i någon större utsträckning. Handläggningstider torde t.ex. bli i huvudsak desamma. Det kan dock väntas att antalet vittnen kan begränsas i vissa fall, vilket bör underlätta domstolarnas och hyresnämndernas handläggning.

Övriga förslag väntas inte få annat än marginell påverkan för hyresnämnderna och de allmänna domstolarna.

När det gäller förslaget om utökade delegeringsmöjligheter i hyresnämnden ska det möjliggöra en mer ändamålsenlig hantering av vissa ärenden av enkel beskaffenhet. Förslaget bidrar till ett mer effektivt utnyttjande av hyresnämndens resurser och effektivare handläggning. En effektivare handläggning av ärenden hos hyresnämnden gynnar parterna och stärker allmänhetens förtroende för rättsskipningen. Som redogörs för i avsnitt 7.3 är det fråga om ett relativt stort antal ärenden enbart i Hyres- och arrendenämnden i Stockholm. Förslaget kan väntas leda till en viss kostnadsbesparing.

Utredningen gör bedömningen att den kostnadsökning som kan komma i fråga för ett ökat antal ärenden om förlängning i hyresnämnden inte blir högre än att dessa kostnader vägs upp av den besparing som förslaget om utökade delegeringsmöjligheter bör leda till. Förslagen i sin helhet bedöms alltså inte påverka måltillströmningen i de allmänna domstolarna och hyresnämnder i större utsträckning än att kostnaderna för målen och ärendena med hänsyn till de utökade delegeringsmöjligheterna ryms inom befintliga anslag.

Övriga myndigheter

Förslagen som lämnas kan komma att i vart fall inledningsvis leda till en något ökad andel uppsägningar på grund av bristande skötsamhet, störningar och brott. Det kan i sin tur leda till en viss ökning av

antalet ärenden om avhysningar till Kronofogdemyndigheten. Ökningen bedöms dock inte bli så stor att det kommer leda till någon nämnvärd kostnadsökning för Kronofogdemyndigheten och därmed inte medföra några ökade kostnader för myndigheten.

Förslagen som lämnas bedöms inte påverka Polismyndigheten och därmed inte medföra några ekonomiska konsekvenser för myndigheten.

Konsekvenser för kommuner

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Det är kommunerna som har huvudansvaret för bostadsförsörjningen. I lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) ställs krav på kommunen när det gäller planeringen för bostadsförsörjning. Kommunernas ansvar ger inte den enskilde en rätt till bostad utan avser att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs så att alla i kommunen ges förutsättningar att leva i goda bostäder (1 § bostadsförsörjningslagen). Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska en kommun anordna bostadsförmedling (7 § bostadsförsörjningslagen).

I bostadsförsörjningslagen preciseras inte några detaljerade åtgärder som kommunerna förväntas vidta för att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar utan det är upp till varje kommun att hantera. Även om det finns olika kommunala verktyg så spelar de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen en central roll. Någon direkt koppling mellan bostadsförsörjningslagen och lagstiftningen om de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen finns dock inte. Införandet av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, förändrade dock förutsättningarna för hur kommunerna kan använda sitt kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag för bostadsförsörjningen. Framför allt beror detta på att dessa aktiebolag ska bedriva sin verksamhet efter affärsmässiga principer och inte enligt självkostnadsprincipen vilket gällde före 2011. De relativt få kommunala allmännyttiga bostadsföretag som bedrivs i stiftelseform faller utanför lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolags tillämpningsområde.

De föreslagna förändringarna ger inte anledning att anta att det kommer att bli ett markant ökat antal uppsägningar i förhållande till det som redan förekommer i bostadsbeståndet i kommunen. Konsekvenserna förväntas därför inte bli så stora att de påverkar kommunens planering av bostadsförsörjningen i någon beaktansvärd utsträckning. Vad gäller konsekvenserna för de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen – oavsett om dessa är stiftelser eller inte – kan de väntas bli desamma som för övriga fastighetsägare. Många allmännyttiga företag lägger mycket stora resurser på arbete med trygghet, både för den egna personalen och för boende. Det arbetet förväntas underlättas.

Socialnämndernas möjligheter att hantera en eventuell ökning av personer som förlorat hyreslägenhet

Även om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen inte innebär någon ovillkorlig rätt till bostad för enskilda medborgare har socialtjänsten i vissa särskilda fall en skyldighet att tillhandahålla en bostad till särskilda grupper. Socialtjänsten har även det yttersta ansvaret för att personer får den hjälp och det stöd som de behöver.

Av socialtjänstlagen följer att socialnämndernas arbete ska främja den enskildes rätt till bostad (3 kap. 2 § socialtjänstlagen). Men reglerna i socialtjänstlagen innebär att var och en i första hand är skyldig att försörja sig själv och sin familj inom ramen för sin förmåga. I det ingår även att ansvara för att ordna bostad vilket innebär att den bostadslöse själv får söka bostad, t.ex. genom bostadsförmedling. I vissa fall kan behövande dock få insatser som avser en bostad som bistånd.

För att få rätt till bistånd krävs enligt socialtjänstlagen att den sökande inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt (4 kap. 1 § socialtjänstlagen). Den enskilde har också rätt till bistånd genom tillhandahållande eller ombesörjande av bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå. Av praxis framgår att när den enskilde är bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad är nämnden skyldig att tillhandahålla en bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå.¹¹ Sådana speciella svårigheter kan exempelvis föreligga till följd av att den enskilde lider av psykisk sjukdom, har missbruksproblematik eller har betydande ekonomiska problem.¹² Att det generellt sett är svårare att få ett

¹¹ Jfr. RÅ 1990 ref 119 och RÅ 2004 ref 130.

¹² HFD 2022 ref 46.

hyreskontrakt om man har skulder eller betalningsanmärkningar är inte skäl nog för att beviljas bistånd till bostad från socialtjänsten. Inte heller att det råder brist på bostäder på den öppna bostadsmarknaden. Socialtjänstens ansvar är snarare att bistå med olika former av akuta och temporära, men ibland mer långsiktiga, boendelösningar utifrån individuella behov och efter biståndsbedömning, ibland genom s.k. sociala kontrakt där kommunen hyr ut i andra hand till behövande.

Utredningen har haft möte med Arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Malmö kommun och Socialförvaltningen Hisingen i Göteborgs kommun. Organisatoriskt är verksamheterna på förvaltningarna uppbyggda på olika sätt. Malmö kommun har en socialförvaltning för hela kommunen medan Göteborgs kommun har flera socialförvaltningar som är uppdelade utifrån de geografiska upptagningsområdena.

Socialförvaltningarna arbetar både vräkningsförebyggande och när så behövs vräkningsförberedande. Insatserna är frivilliga för den enskilde. I och med att underrättelse eller kopia på uppsägning kommer in till förvaltningen påbörjas ett arbete med att kontakta den enskilde för att kunna ge stöd. I det förebyggande arbetet försöker förvaltningarna genom informationsinsatser hitta lösningar för att hyresgästen ska kunna bo kvar. Det kan till exempel handa om att bistå med kontakter till sjukvården eller andra myndigheter om sådana behov finns.

Erfarenheten från Malmö kommun är att många trots bostadsbristen lyckas lösa boendesituationen utan att begära bistånd från kommunen genom inneboendekontrakt eller boende hos släktingar. Göteborgs kommun har betonat att när grunden för uppsägning av hyresavtalet är störningar uppstår det särskilt stora svårigheter att få ett nytt boende. Dessa personer utgör en kategori inom den grupp som kallas strukturellt hemlösa och som generellt sett inte har rätt till stöd och hjälp med boende. Den strukturella hemlösheten är i många fall en effekt av den generella bostadsbrist som finns i majoriteten av landets kommuner. I många fall kräver hemlöshetssituationen trots det insatser från socialtjänsten antingen genom nödbiståndsboende eller genom tillfälligt bistånd för att täcka bostadskostnaden, till exempel på ett vandrarhem.

Utredningens förslag om krav på underrättelse till socialnämnden medför att denna i större utsträckning och i ett tidigare skede får vetskap om problem som kan ligga till grund för en uppsägning. Näm-

den kan därmed bistå med stöd i form av vräkningsförebyggande åtgärder, stöd inför en eventuell vräkning men även brottsförebyggande insatser. Något nämnvärt merarbete väntas inte uppkomma för socialnämnderna.

Påverkan på kommunernas brottsförebyggande arbete

Kommunerna har en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet. Från och med den 1 juli 2023 har kommunerna ett lagstadgat ansvar att arbeta brottsförebyggande, lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Enligt den nya lagen ska kommunerna kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område och ta fram en lägesbild. Utifrån lägesbilden ska kommunerna sedan ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Kommunerna ska också ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet och inrätta en samordningsfunktion.

Just samverkan och samordning mellan kommunen och andra lokala aktörer är central för att det lokala brottsförebyggande arbetet ska fungera bra. En viktig aktör och samverkanspartner för kommunen i det brottsförebyggande arbetet är kommunala bostadsbolag och andra fastighetsägare. I utredningens kartläggning finns exempel på hur fastighetsägare kan bidra till det brottsförebyggande arbetet och öka tryggheten i fastigheter och bostadsområden. Här har kommunen dessutom en särskilt viktig roll i egenskap av fastighetsägare och ansvarig för många offentliga platser.¹³ Samtidigt som det finns många goda exempel behöver det lokala brottsförebyggande utvecklas och samverkan mellan olika lokala aktörer stärkas.¹⁴

Genom utredningens förslag kommer fastighetsägare att få utökade möjlighet att säga upp hyresavtal på grund av brott, vilket kan öka incitamenten och motivationen hos fastighetsägare att vilja satsa på brottsförebyggande- och trygghetsskapande insatser. Att kommunernas ansvar att arbeta brottsförebyggande nu blivit lag kan också bidra till att stärka incitamenten för samverkan mellan kommuner och fastighetsägare i brottsförebyggande och trygghetsskapande frågor.

¹³ Tillsammans mot brott, Ett nationellt brottsförebyggande program, regeringens skrivelse 2016/17:126.

¹⁴ BRÅ, Det brottsförebyggande arbetet i Sverige, Nuläge och utvecklingsbehov 2023.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att de föreslagna ändringarna kan komma att bidra till att stärka det lokala brottsförebyggande arbetet. ^{Sid 1026(1124)}

9.3.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

De samhällsekonomiska effekterna av att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i ett bostadsområde kan förväntas vara stora och påverka på flera nivåer, även om de är svåra att mäta.¹⁵ Våldsdåd sprider sig ofta som ringar på vattnet och utesluts några skjutningar kan det väntas leda till att senare skjutningar aldrig inträffar.

Minskad brottslighet och ökad trygghet i det egna bostadsområdet ökar människors frihet genom att påverka människors beteenden och livsval positivt. Exempel på positiva effekter av att tryggheten ökar i ett område är att fler människor vågar röra sig ute i närområdet oftare och på andra tider än de brukar. Fler föräldrar kan våga låta sina barn leka fritt utan oro för att de ska utsättas för brott eller bli involverade i kriminella aktiviteter. I förlängningen kan även uthyringsmöjligheter och områdets allmänna attraktivitet öka, liksom näringsidkares vilja att investera och satsa i ett område, vilket i sin tur kan komma att påverka både service- och arbetsutbud på ett positivt sätt.

9.3.6 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag om grunderna för uppsägning på grund av brottslighet gör att uppsägning av hyresavtal kan komma i fråga i fler fall än i dag.

Om ett hyresavtal sägs upp till följd av att hyresgästen, eller någon denna ansvarar för, har begått brott i lägenheten eller i omgivningen kommer tryggheten och säkerheten i den aktuella fastigheten och dess omgivning med stor sannolikhet att öka. Hur stor effekten blir i det enskilda fallet kommer att bero på brottslighetens karaktär och omfattning liksom på hur många människor som direkt eller indirekt har påverkats av brottsligheten. Hur många hyresavtal som kan komma att sägas upp till följd av de föreslagna ändringarna

¹⁵ Brå (2017). Kostnader för brott, En litteraturoversikt över metoder, resultat och utmaningar i forskningen om kostnader för brott.

beror på väldigt många faktorer och har inte varit möjligt att uppskatta. Den samlade effekten på tryggheten av lagförslagen går därför inte att träffsäkert beräkna. Sid 1027(1124)

Utredningens kartläggning visar att den faktiska brottsligheten liksom människors oro för att de själva eller närstående ska drabbas av brott är större i utsatta områden jämfört med andra områden. Kartläggningen visar också att många begår brott i sitt närområde. I de utsatta områdena bor 75 procent av samtliga boende i en hyreslägenhet, att jämföra med 30 procent i Sverige som helhet. Sammantaget innebär det att det i första hand är i de utsatta områdena som utredningens förslag kan förväntas få effekt, både på brottsligheten i sig, men även på människors upplevelser av utsatthet och oro. Det förutsätter dock att fastighetsägare i dessa områden agerar och använder sig av de nya reglerna.

Att föräldrars tillsynsansvar för barn kommer att omfatta brott som försämrar miljön i omgivningen kan vidare öka föräldrars motivation att hålla uppsikt över sina barn och ta ett större ansvar för att se till att barnen inte vistas i miljöer där det finns en risk för exponering mot kriminalitet och kriminella nätverk.

9.3.7 Övriga konsekvenser

Jämställdhet mellan kvinnor och män

Det är betydligt vanligare att kvinnor känner sig otrygga i det egna bostadsområdet. Av den nationella trygghetsundersökningen som Brå genomförde 2022 framgår att bland kvinnor är det 35 procent som känner sig otrygga i det egna bostadsområdet under sena kvällar medan motsvarande andel för männen är 18 procent.¹⁶ Förslagen kan väntas få positiv effekt för kvinnor.

Utredningen lämnar förslag om en skärpning av bestämmelsen om förverkande på grund av brott i lägenheten (42 § första stycket 12 hyreslagen). Som redogjorts för i avsnitt 5.7 är hemmet en vanlig brottsplats för mäns våld mot kvinnor. Utredningen har bedömt att lägenheten normalt får anses utgöra en förutsättning för närståendebrott eller i vart fall underlätta dem. Förslaget om utvidgande av förverkandegrunden på grund av brott förslås därmed omfatta även brott mot närstående.

¹⁶ Brå 2022:9, s. 131.

Generellt sett bedöms förslaget skapa förutsättningar för ökad trygghet för våldsutsatta kvinnor. Vilka konsekvenserna blir i ett enskilt fall beror till viss del på vem som står på hyreskontraktet, liksom även hur kvinnan väljer att agera. En möjlighet att överta en hyresrätt finns under vissa förutsättningar (47 § hyreslagen) vilket kan gynna framför allt kvinnor som inte är hyresgäster. Nyligen har även utökade möjligheter att ta över ett hyresavtal föreslagits i promemorian *Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor* (Ds 2023:18). Se vidare avsnitt 5.7.

Boendesegregation – Integrationspolitiska målen

Förslagen riktar sig mot befolkningen i stort. Mot bakgrund av att personer med utländsk bakgrund (utrikes födda eller födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar) i större utsträckning än svensk bakgrund bor i hyreslägenheter finns det en möjlighet att utrikes födda kommer påverkas mer än inrikes födda.¹⁷ Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med de integrationspolitiska målen. Om förslagen bidrar till bättre förutsättningar för trygga bostadsområden kan det på lång sikt väntas öka människors vilja att bosätta sig i områden och även stanna kvar vilket torde gynna områdena.

¹⁷ Statistik från SCB (hushållens boende 2022) visar att 2022 bodde 46 procent av personer med utländsk bakgrund i flerbostadshus med hyresrätt. Motsvarande siffra för personer med svensk bakgrund var något mindre än 20 procent. Hämtat från <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/hushallens-boende/pong/statistiknyhet/hushallens-boende-2022/>.

10.1 Förslaget till lag om ändring i jordabalken

12 kap.

20 §

Om avtal *inte* träffats om tiden för betalning av hyra som *ska* utgå i pengar, *ska* hyran betalas senast sista vardagen före varje kalendermånads början eller, om hyran beräknas för kortare tid än en månad, senast sista vardagen före början av den tid för vilken hyran beräknas. För bostadslägenhet får dock den hyra som *avser* en annan kalendermånad än den första betalas senast sista vardagen före månadens början, även om avtal träffats om tidigare förfallodag.

Hyran *ska* betalas i hyresvärdens hemvist eller under annan adress som anvisas av *denne*. Betalning får alltid ske genom *bank eller någon annan liknande betalningsförmedlare*. Om hyran *ska* betalas på en ort *utanför Sverige*, är hyresvärden skyldig att svara för de särskilda kostnader detta medför.

Om hyresgästen betalar hyran på bankkontor, anses beloppet ha kommit hyresvärden till handa omedelbart vid betalningen. Lämnar hyresgästen ett betalningsuppdrag på hyran till *bank eller någon annan liknande betalningsförmedlare* anses beloppet ha kommit hyresvärden till handa när betalningsuppdraget togs emot.

Bestämmelsen reglerar tidpunkt och sättet för betalning av hyran samt när hyran anses betald. Övervägandena finns i 7.4.

Andra och tredje styckena har moderniserats utifrån de betalningstjänster som finns tillgängliga på marknaden i dag. Hänvisning till betalning på postkontor har tagits bort då någon sådan tjänst inte längre tillhandahålls. Begreppen postanvisning, postgiro och bankgiro har bytts ut till att betalning ska gå genom eller till bank eller någon annan liknande betalningsförmedlare. Samma uttryck förekommer i 5 kap 5 § försäkringsavtalslagen (2005:104), jfr prop. 2003/04:150 s. 435 f.

25 §

Sid 1030(1124)

Hyresgästen ska se till att det som krävs för att bevara trygghet, sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten inte åsidosätts när han eller hon använder lägenheten (bristande skötsamhet).

Hyresgästen ska vid sin användning av lägenheten också se till att de som bor i omgivningen inte utsätts för störningar som i sådan grad kan vara skadliga för hälsan eller annars försämra deras bostadsmiljö att de inte skäligen bör tålas (störningar i boendet).

Med störningar i boendet likställs att hyresgästen begår brott, om brottsligheten är ägnad att medföra en sådan försämring av närmiljön som inte skäligen bör tålas av dem som bor i omgivningen.

Paragrafen anger några av de krav som finns på hyresgästen vid användning av lägenheten. Övervägandena finns i avsnitt 5.3, 5.5.

De första och andra styckena motsvaras av hittillsvarande första stycket i paragrafen. I övrigt har paragrafen delats upp och återfinns i dessa delar numera i 25 a–25 c §§. Detta är redaktionella ändringar, se närmare författningskommentaren till de paragraferna.

I *första stycket* görs ett tillägg i fråga om hyresgästens skyldighet vid användning av lägenheten, nämligen att hyresgästen ska se till att det som krävs för att bevara trygghet inte åsidosätts vid användning av lägenheten, utöver sundhet, ordning och gott skick. Ett uppsamlande begrepp för olika former av åsidosättanden, bristande skötsamhet, införs.

Hittills har angetts att hyresgästen ska iaktta allt som fordras för att bevara sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten. När hyresgästens skyldigheter uttrycks så att hyresgästen inte ska åsidosätta det som krävs för att bevara dessa intressen är det i denna del endast en språklig förändring.

Tillägget att hyresgästen har en skyldighet att se till att tryggheten inom fastigheten upprätthålls klargör hyresgästens skyldighet i det här avseendet. Till stor del avser denna att avstå från handlingar som äventyrar tryggheten inom fastigheten. Genom tillägget klargörs att hänsyn till trygghet ska ges stor tyngd. Det gör att det finns anledning att se mer allvarligt på sådan bristande skötsamhet som leder till otrygghet. Utgångspunkten ska vara att alla hyresgäster har rätt till ett tryggt boende. Ändringen leder också till att bestämmelsens tillämpningsområde utvidgas.

När en hyresgäst åsidosätter det som krävs för att bevara tryggheten inom fastigheten kommer det i vissa fall också att vara en störning i boendet. Tillämpningsområdet är således överlappande. Redan i dag är det så att en hyresgäst med samma handling kan orsaka störningar i boendet och bidra till att sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten inte bevaras. I rättspraxis tillämpas då bestämmelsen om störningar i boendet som är mer träffande för det som benämns som störningar. Det är naturligt att så sker även efter lagändringen.

Det talas i lagtexten, liksom hittills, om vissa förhållanden inom fastigheten. Någon ändring i den delen görs alltså inte. Någon begränsning till att det aktuella beteendet ska ha skett inom fastigheten finns inte men det förutsätts ha en koppling till denna eller, annorlunda uttryckt, påverka tryggheten inom fastigheten. Om en hyresgäst exempelvis begår ett våldsbrott mot en hyresvärd eller representant för denne påverkar det möjligheten att utföra arbete inom fastigheten oavsett om angreppet skett i närheten av fastigheten eller inte. Det förutsätts att brottet har en tillräcklig koppling till fastigheten eller dess förvaltning.

Även när våld, hot eller ett liknande beteende riktar sig mot någon som inte har en koppling till fastigheten kan det påverka tryggheten inom fastigheten. Det kan till exempel vara fråga om att personal som utför tjänster för hyresgäster attackeras. Ett exempel är att en anställd hos hemtjänsten attackeras på ett sådant sätt att hembesök inte kan utföras i planerad utsträckning. Ett annat exempel kan vara att s.k. blåljuspersonal som har samhällsskyddande funktioner inte ostört kan utföra sina uppgifter.

Även fall där hyresgästen agerar på ett sådant sätt som medför fara för andra hyresgäster utan att dessa märker det kan utgöra ett åsidosättande av det som krävs för att bevara tryggheten inom fastigheten. Ett exempel är att hyresgästen förvarar sprängmedel eller annan farlig utrustning i lägenheten, innefattande förråd och allmänna utrymmen.

Det kan förekomma att en hyresgäst på grund av egna kopplingar till kriminella gäng – eller på grund av att andra som använder lägenheten har sådana kopplingar – orsakar oro och en tystnadskultur i en trappuppgång eller bostadsområde. Enbart en sådan tillhörighet är normalt inte tillräckligt för att hyresgästen ska anses ha försämrat tryggheten. Det finns dock utrymme att beakta denna som försvårande för hyresgästen i olika situationer. Ofta är situationen den att hyresgästen på grund av ett underförstått våldskapital överträder

hyresrättsliga normer i förlitan på att ingen ska våga ingripa. Det kan handla om att en person tar andras förråd eller parkeringsplats i anspråk, vid upprepade tillfällen parkerar bilen framför ingången till huset på ett störande sätt eller begränsar andras tillgång till ett gemensamt utrymme. Överträdelser av det slaget kan skapa stor otrygghet och en känsla av rättslöshet vilket andra boende som utgångspunkt inte ska behöva tolerera. En samlad bedömning får göras.

Det finns också andra exempel på att ett underförstått våldskapital används för att agera på ett sätt som begränsar andra på ett oacceptabelt sätt. Det spelar mindre roll i vilket närmare avseende ett hyresrättsligt relevant intresse åsidosatts och större roll hur beteendet påverkat tryggheten inom fastigheten. Ett exempel är att någon genomför inpasseringskontroller när boende vill komma till fastigheten eller annars vill röra sig fritt inom området.

Om hyresgästen gör sig skyldig till bristande skötsamhet kan hyresrätten förverkas (42 § första stycket 9). Är det fråga om särskilt allvarlig bristande skötsamhet krävs, i likhet med särskilt allvarliga störningar i boendet, ingen rättelseanmaning (42 § fjärde stycket, se närmare författningskommentaren i denna del).

Andra stycket behandlar störningar i boendet. Bestämmelsen har oförändrad i sak flyttats från första stycket.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att vissa handlingar ska likställas med störningar i boendet. Det innebär att sådana handlingar behandlas på samma sätt som störningar i boendet, om inte annat anges. Det som avses är att hyresgästen begår brott, om brottsligheten är ägnad att medföra en försämring av närmiljön som inte skäligen bör tålas av dem som bor i omgivningen. När det talas om störningar i boendet i hyreslagen eller andra lagar avses således även sådana brott. Det innebär exempelvis att tvister om sådana störningar i boendet som avses i tredje stycket ska handläggas skyndsamt (se 72 §).

Med försämringar av närmiljön avses att ett brott har en negativ påverkan på hur de som bor i området upplever sitt boende och området som omger den. Det handlar till en början om att omgivningen blir mer otrygg eller med fog upplevs som mer otrygg. De boendes frihet att röra sig eller handlingsfrihet i övrigt kan inskränkas eller det kan uppfattas att så skett. Även att området framstår som mindre attraktivt är en sådan försämring av närmiljön. Bedömningen av vad som utgör en försämring av miljön ska göras objektivt. Som framgår

av lagtexten är det tillräckligt att brottsligheten är ägnad att leda till sådana försämringar, se närmare nedan. ^{Sid 1033(1124)}

Det är de som bor i omgivningen som skyddas av bestämmelsen och då närmare bestämt deras intresse av en god miljö kring bostaden. Begreppet omgivning har samma innebörd som i övrigt i paragrafen. Uttrycket avser således inte att åstadkomma någon särskild yttre begränsning, men det markerar inte desto mindre den krets som skyddas av bestämmelsen (jfr prop. 1992/93:115 s. 31). Något exakt avstånd till lägenheten som markerar den yttre gränsen för omgivningen finns dock inte. Det gäller i särskilt hög grad som förhållandena kan skifta, både brottets karaktär och hur ett bostadsområde är utformat.

För att avgränsa omgivningen kan det vara av betydelse om de boende behöver passera eller uppehålla sig på en plats eller annars naturligen gör det. Det kan handla om ett torg som många passerar, en knutpunkt för kollektivtrafik, lekplatser, parkeringsytor, grönområden där vuxna eller barn uppehåller sig.

De brott som avses är sådana som är ägnade att ha en sådan påverkan på miljön i lägenhetens omgivning som inte skäligen bör tålas. Det är alltså inte tillräckligt att hyresgästen begår ett brott. Det som läggs hyresgästen till last hyresrättsligt är att han eller hon begår brott som är ägnade att försämra miljön för dem som bor där.

Det finns ingen formell begränsning till vilka brott som avses. Det är dock naturligen så att vissa brott kan väntas påverka närmiljön i hög utsträckning medan vissa inte gör det alls. Ju längre bort ett brott begås, desto mindre inverkan kan det väntas ha, även om det sker i omgivningen. Det ligger emellertid i sakens natur att ett mycket allvarligt brott som en skjutning, sprängning, misshandel eller våldtäkt ofta får vidare återverkningar på människors trygghet i närmiljön än ett mindre allvarligt brott.

Även brott som förövas i direkt anslutning till lägenheten omfattas av bestämmelsen, om övriga förutsättningar är uppfyllda. I sådana fall kan det dock väntas att andra stycket ofta tillämpas i stället. Den närmare tillämpningen får utvecklas i rättspraxis.

Det är framför allt brott som begås i omgivningen som kan komma i fråga. Det är nämligen normalt endast dessa brott som typiskt sett har en påverkan på miljön i omgivningen. En narkotikaöverlåtelse som sker i en stadsdel på långt avstånd från lägenheten har typiskt sett ingen påverkan på miljön i lägenhetens omgivning. Det

gäller de allra flesta brott. Någon formell begränsning till brott som begås i omgivningen finns dock inte. Det är således inte nödvändigt att överväga var ett brott har fullbordats i straffrättslig mening. Avgörande är i stället om det är ägnat att ha en negativ inverkan på närmiljön.

Undantagsvis kan vidare handlingar på långt avstånd väntas ha en här avsedd inverkan på närmiljön. Det som avses är framför allt allvarliga brott som riktas mot personer som bor i området. Ett exempel är att någon följer efter, eller söker upp, en person från närområdet och begår en våldshandling mot personen i en annan del av staden. Det kan också vara så att en person planerar ett brott och därigenom gör sig skyldig till anstiftan men inte deltar i brottets genomförande i omgivningen. Även i ett sådant fall kan den brottsliga handlingen vara ägnad att förstöra miljön i omgivningen.

Ett annat undantagsfall som kan aktualisera en tillämpning av bestämmelsen är när hyresgästen begår brott som på ett eller annat sätt riktas mot rivaliserande kriminella nätverk och därigenom drar på sig en hotbild som leder till att personer som bor i huset utsätts för skjutningar eller liknande. Om hyresgästen begår sådana brott där hämndåtgärder mot lägenheten, fastigheten eller dess omgivning framstår som en väntad följd av brottsligheten får denna anses vara ägnad att försämma miljön. Det är alltså inte tillräckligt att det utkrävs en hämnd på grund av ett brott utan det förutsätts vara en förutsebar följd av brottsligheten. En tillämpning aktualiseras därför sannolikt endast i fråga om brott som begås i tungt kriminella miljöer. När sådana repressalier riktas mot huset försämras miljön i mycket hög grad och hus kan bli mer eller mindre obeboeliga. Om hyresgästen på grund av allvarlig kriminalitet orsakat en hotbild mot huset kan det vara fråga om en sådan försämring som inte skäligen bör tålas av de omkringboende. De övriga boendes intresse av ett tryggt boende kan då alltså väga tyngre. Om det är ett barn eller annan person som bor hos hyresgästen som begått brottet kan situationen i vissa fall vara densamma. I det fallet måste dock beaktas om hyresgästen kan lastas för det inträffade enligt det som sägs om tillsynsansvar, se 25 b §. Om hyresgästen vidtagit åtgärder, t.ex. fått de kriminella personerna att flytta, kan något ansvar normalt inte komma i fråga för angrepp som sker därefter. Att en familj eller närstående utsätts för ett angrepp som en hämndåtgärd innebär inte att dessa har åsidosatt någon hyresrättslig skyldighet när den kriminella personen

saknar tillräcklig koppling till lägenheten. Eftersom omständigheterna^{Sid 1035(1124)} kan variera får en bedömning göras i det enskilda fallet.

Någon uttömmande uppräknings av de situationer som kan aktualiseras kan inte ges då omständigheterna kan variera i hög grad. Det är dock som framgår ovan endast i undantagsfall som bestämmelsen kan tillämpas i fråga om brott som hyresgästen begått på ett sådant avstånd att det inte kan sägas vara i lägenhetens omgivning och det måste då finnas en klar koppling till omgivningen.

I det följande berörs brott som begås i omgivningen.

En fråga är vilken brottslighet som är sådan att den kan påverka närmiljön negativt. Det är främst fråga om brottslighet som har en negativ påverkan på en större grupp människor, det vill säga de boende i omgivningen. Vid bedömningen av i vilken utsträckning brottsligheten kan påverka närmiljön kan man, utöver vilken typ av brott det rör sig om, söka ledning i vilket straffvärde brottsligheten har och i vilken omfattning den har begåtts.

Utgångspunkten är att alla boende ska ha tillgång till en trygg och bra miljö i omgivningen. Toleransen mot att en hyresgäst genom brottslighet – allvarlig eller i större omfattning – tydligt försämrar denna bör därför vara låg. Den närmare avgränsningen får emellertid överlämnas till rättstillämpningen.

Boendes subjektiva uppfattning om vad som kan tålas saknar betydelse. Det avgörande är vad boende i allmänhet ska behöva tåla. Som en följd av det saknar det betydelse om det är vanligt med liknande brott i området.

Det är inte nödvändigt att en effekt på närmiljön kan beläggas i ett enskilt fall. I att brottet ska vara ägnat att leda till en sådan försämring ligger att det är tillräckligt att gärningen typiskt sett har en sådan effekt. Det får i varje enskilt fall göras en bedömning av om det som ligger hyresgästen till last är ägnat att försämrar närmiljön på ett sätt som inte skäligen bör tålas. Det handlar om att de boende till följd av brottslighet kan väntas uppleva att boendet och närmiljön blir mindre trygg eller attraktiv. Ett brott kan exempelvis påverka hur människor rör sig i omgivningen, vilka tider de vistas ute eller i vilken utsträckning barn tillåts vara ute utan tillsyn. Det kan också vara så att miljön framstår som mindre attraktiv för de boende. Så kan exempelvis vara fallet vid upprepad skadegörelse på byggnader eller brottslighet som riktar sig mot företag i området såsom restauranger och butiker som därför inte kan erbjuda de boende service.

Brott med lägre straffvärde torde främst påverka ^{Sid 1036(1124)} närmiljön i här avsedd mening när de begås i viss omfattning. Det är då den sammanbundna potentiella effekten av brottsligheten som får bedömas.

Ett exempel är att en hyresgäst i området sålt narkotika vid ett flertal tillfällen, eller annars möjliggjort sådana överlåtelser. Det får i allmänhet anses vara ägnat att ha en klart negativ effekt på närmiljön och de boende ska normalt inte behöva tåla det. Ett annat exempel är skadegörelse som ofta inte har ett högt straffvärde. Återkommande skadegörelse kan dock typiskt sett påverka närmiljön negativt för många människor.

Om hyresgästen begår allvarlig brottslighet kan ett enstaka brott vara ägnat att försämra närmiljön på ett sätt som inte skäligen bör tålas. Exempel på sådant som kan komma i fråga är allvarlig miss-handel, våldtäkt, rån, blåjussabotage, och våldsamt upplopp. Även att parkerade bilar sätts i brand kan antas ha kraftigt negativ effekt på närmiljön. Skjutningar och sprängningar är andra exempel på handlingar som har en klart negativ effekt på hur de boende upplever sin närmiljö och också leder till en ökad otrygghet. Vid sådan allvarlig brottslighet kan man utgå från en påverkan på närmiljön på ett sätt som inte skäligen bör tålas.

En helhetsbedömning får göras av omständigheterna. En koppling till kriminella gäng kan ofta antas skapa en större otrygghet på flera plan. Ett annat exempel är att någon involverat barn i brottslighet, t.ex. vid narkotikabrott eller vapenbrott. Sådant kan ofta antas skapa en rädsla hos föräldrar för att deras barn blir indragna i brottslighet och kan därmed påverka hur föräldrarna låter sina barn röra sig i området och på så sätt även barnens rörelsefrihet.

Vissa brottsliga handlingar förekommer i varierande utsträckning i snart sagt alla bostadsområden. Dessa kan då ofta skäligen få tålas. Om ett barn hamnar i slagsmål med ett annat barn i en skola i närheten av bostaden kan något av barnen göra sig skyldigt till miss-handel men det torde sällan vara ett åsidosättande av en hyresrättslig skyldighet i här avsedd mening. Avsikten är inte att åstadkomma en hyresrättslig sanktion för att det begås brott i omgivningen. Det som i stället avses är sådana brottsliga handlingar som typiskt sett har en påtagligt negativ inverkan på hur en grupp av människor upplever sitt boende och den närmiljö som omger den.

Om hyresgästen sägs upp på grund av en sådan handling som likställs med störning i boendet enligt tredje stycket får det göras en

bedömning av om en uppsägning är en proportionerlig reaktion på det som ligger hyresgästen till last, jfr avsnitt 5.11. Sid 1037(1124)

25 a §

Om det förekommer bristande skötsamhet eller störningar i boendet, ska hyresvärden uppmana hyresgästen att se till att beteendet omedelbart upphör och, om denne är en bostadshyresgäst, underrätta socialnämnden i den kommun där lägenheten är belägen.

Första stycket gäller inte om hyresvärden säger upp hyresavtalet med anledning av bristande skötsamhet eller störningar som är särskilt allvarliga med hänsyn till deras art eller omfattning (särskilt allvarlig bristande skötsamhet respektive särskilt allvarliga störningar i boendet) eller sådan brottslighet som likställs med störningar i boendet enligt 25 § tredje stycket.

Paragrafen, som är ny, behandlar hyresvärdens skyldighet att uppmana hyresgäster att upphöra med vissa beteenden. Övervägandena finns i avsnitt 5.9.

Första stycket motsvarar det som hittills reglerats i 25 § andra stycket. En ändring görs såtillvida att hyresvärden åläggs att uppmana hyresgästen att upphöra även vid bristande skötsamhet. Även en underrättelse till socialnämnden ska skickas i dessa fall.

Andra stycket motsvarar det som hittills behandlats i 25 § tredje stycket. Tillägg görs som avser dels särskilt allvarlig bristande skötsamhet, dels sådan brottslighet som likställs med störningar i boendet enligt 25 § tredje stycket, det vill säga brottslighet som är ägnad att medföra en sådan försämring av närmiljön som inte skäligen bör tålas av dem som bor i omgivningen. Inte heller i dessa fall finns alltså någon skyldighet för hyresvärden att uppmana hyresgästen att upphöra med beteendet. Det är inte heller en förutsättning för att hyresrätten ska förverkas att en uppmaning om rättelse tillställs hyresgästen, se närmare 42 § fjärde stycket.

I fråga om vad som avses med särskilt allvarlig bristande skötsamhet kan ledning hämtas från hur särskilt allvarliga störningar i boendet har tillämpats. Det är således en bestämmelse som ska tillämpas i undantagssituationer som är så allvarliga med hänsyn till deras art eller omfattning att det inte bör gå någon ytterligare tid innan hyresvärden kan göra en uppsägning (jfr prop. 1992/93:115 s. 40).

Några typfall där bestämmelsen kan tillämpas anges i det följande. De har det gemensamt att det rör sig om beteenden som försämrar tryggheten för övriga boende eller för hyresvärden. Det är för att skydda sådana intressen som det främst kan komma i fråga att hyresvärden omedelbart kan göra en uppsägning.

Ett exempel på vad som kan utgöra en särskilt allvarlig bristande skötsamhet är när hyresgästen utövar våld eller allvarligt hot mot hyresvärden eller anställda hos hyresvärden. Det omöjliggör många gånger en fortsatt välfungerande förvaltning av fastigheten och det ligger då även i andra hyresgästers intresse att personen inte bor kvar. När det gäller vilken typ av brottslighet som kan komma i fråga kan ledning, som framgår ovan, hämtas från vad som avses med en särskilt allvarlig störning i boendet. Det förutsätts som huvudregel att våldet eller hotet i fråga är så allvarligt att straffvärdet ligger på fängelsenivå.

Även våld mot andra som ska utföra ett uppdrag inom fastigheten kan motivera att en brist i skötsamheten anses som särskilt allvarlig. Det kan handla om angrepp på personer som hjälper hyresgäster, till exempel hemtjänstpersonal, brevbärare eller s.k. blåljuspersonal. Lika så kan våld eller hot mot en lokalhyresgäst göra det. Också att begränsa personers rörelsefrihet till och från fastigheten med ett direkt eller indirekt hot, t.ex. genom s.k. inpasseringskontroller, får anses vara en sådan väsentlig avvikelse från det som ska tolereras att en omedelbar uppsägning kan vara motiverad.

Om hyresgästen använder sin lägenhet på ett sätt som är ägnat att medföra fara för övriga boende kan undantaget vidare tillämpas. Det kan handla om att hyresgästen förvarar farliga föremål såsom sprängmedel, vapen eller andra farliga föremål i bostaden eller lokalen, inkluderande allmänna utrymmen och förråd.

25 b §

Hyresgästen ska hålla noggrann tillsyn över att de personer som han eller hon svarar för enligt 24 § första stycket inte gör sig skyldiga till bristande skötsamhet eller störningar i boendet enligt 25 §.

Paragrafen, som är ny, behandlar hyresgästens skyldighet att hålla tillsyn över vissa personer. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 25 § första stycket tredje meningen. Sid 1039(1124)

En följd av att brott i omgivningen likställs med störningar i boendet (se 25 § tredje stycket) är att hyresgästens tillsynsansvar får betydelse i ytterligare ett typfall, i fråga om brottslighet som är ägnad att medföra en sådan försämring av miljön för dem som bor där på ett sätt som de inte skäligen bör tåla. Om hyresgästen inte fullgör skyldigheten att hålla tillsyn kan brott som begås av personer inom den relevanta personkretsen ligga till grund för en uppsägning (42 § första stycket 9).

I grunden fungerar hyresgästens ansvar att hålla tillsyn på samma sätt i denna situation som annars och det gäller på samma sätt för de olika kategorier av personer som hyresgästen ansvarar för. En del nya frågor kommer inte desto mindre att uppkomma när tillämpningsområdet för tillsynsansvaret vidgas.

Tillsynsansvaret innebär att hyresgästen har en skyldighet att hålla noggrann uppsikt över den utpekade personkretsen. I fråga om händelser i, eller i nära anslutning till, lägenheten har hyresgästen goda praktiska möjligheter att göra det genom sitt nyttjande av lägenheten. När hyresgästen får vetskap om förhållanden som tyder på att exempelvis en inneboende stör ställs krav på hyresgästen att vidta åtgärder. Ofta kan det ställas krav på långtgående åtgärder från hyresgästens sida om det förekommit tidigare överträdelser från en person eller vid omständigheter som tyder på att ett störande beteende kan förekomma. Eftersom hyresgästen har en skyldighet att hålla uppsikt över andra personer kan han eller hon inte ursäktas en underlåtenhet att agera med att han eller hon saknat kännedom om omständigheter på grund av bristande uppsikt. Hyresgästen förväntas tvärtom genom sin uppsikt få kunskap om vissa omständigheter.

När det är fråga om händelser som utspelar sig på ett visst avstånd från lägenheten minskar hyresgästens praktiska möjligheter att genom ett vardagligt nyttjande av lägenheten hålla tillsyn över personkretsens handlingar. Kraven på hyresgästen kvarstår men måste till viss del anpassas efter detta.

Som utgångspunkt krävs det inte att hyresgästen utövar någon aktiv tillsyn över omgivningen för att säkerställa att ingen i personkretsen begår allvarliga brott. Annorlunda uttryckt bör hyresgästen normalt kunna utgå från att barn i hushållet, andra familjemedlemmar eller inneboende inte begår sådana handlingar. En konsekvens

av det är att hyresgästens tillsynsansvar i denna del får sin främsta betydelse när det framkommer omständigheter som indikerar att någon begår sådana brott eller det förutses att så kan komma att ske. En sådan ordning överensstämmer med hur tillsynsansvaret i andra situationer fungerar, nämligen att kravet på att vidta åtgärder skärps när det förekommer varningstecken.

Bedömningen av hur långt hyresgästens tillsynsansvar sträcker sig ska göras objektivt. Det saknar således i princip betydelse om hyresgästen på grund av personliga förhållanden har svårt att fullgöra sitt ansvar. Det är en följd av att hyresgästens skyldighet att hålla uppsikt över vissa personer är uppställt i andra hyresgästers intresse.

Hyresgästens ansvar att hålla uppsikt över andra i omgivningen får initialt praktisk betydelse främst i två typfall: dels när hyresgästen får veta att någon under hyresgästens ansvar kan komma att begå brott i omgivningen, dels när hyresgästen genom en noggrann uppsikt över personen i lägenheten förstår det.

Det kan handla om att en utomstående, såsom t.ex. en polis eller skolpersonal, informerar hyresgästen om att ett barn begår brott eller är i riskzonen för att göra det. Det förekommer också att hyresvärdar informerar föräldrar om sådant. Ett annat exempel är att hyresgästen förstår att en person deltar i ett kriminellt gäng som begår brott i omgivningen eller personens uppträdande indikerar att sådant kan förekomma.

Genom att vissa brott i omgivningen likställs med störningar i boendet klargörs att hyresgäster har ett gemensamt hyresrättsligt ansvar för att närmiljön är trygg. Föräldrar har som en del i detta ett ansvar för att deras barn inte försämrar den miljön. För att uppfylla det kan det krävas att hyresgäster genom en normal föräldranärvaro har god uppsikt över sina barn för att bli varse på tecken på oro. En sådan närvaro kan ibland vara tillräcklig för att bli varse tecken på att barn begår brott. På samma sätt kan hyresgästen genom en noggrann uppsikt över en inneboende i lägenheten förstå att han eller hon begår brott i omgivningen.

I fråga om en tillfällig besökare till lägenheten torde tillsynsansvaret i denna del få begränsad betydelse. Som framgår ovan har hyresgästen som utgångspunkt ingen skyldighet att utöva faktisk kontroll i omgivningen utan det är de iakttagelser som han eller hon gör vid användandet av lägenhet som ligger till grund för plikten att agera. Det får förutsättas att besökaren vistas i lägenheten i viss omfattning

och att besöken i lägenheten därför kan anses ha betydelse för att brott begås i närheten. (Sid 1041(1124))

Även en lokalhyresgäst är skyldig att inte orsaka störningar i boendet. När en butiks- eller serviceverksamhet bedrivs kommer många människor naturligen att besöka lokalen. Det ligger som framgår ovan i sakens natur att hyresgästen inte har något ansvar för vad sådana besökare gör sedan de lämnat lokalen. Om hyresgästen har kunskap om eller misstänker att besökare kan komma att begå brott aktualiseras tillsynsplikten. Lokalhyresgästens ansvar i nu berört avseende torde främst aktualiseras när lokalhyresgästen tillåter att personer med kriminella kopplingar eller kapacitet använder lokalen i viss omfattning. Lokalen kan då många gånger framstå som en umgängesyta för kriminella. Om lokalhyresgästen känner till att lokalen används för förvaring av vapen eller narkotika eller att sådan hantering sker inom lokalen talar det för att hyresgästen måste agera. Det förutsätter dock att lokalhyresgästen har godtagit att personerna vistas där (jfr prop. 2020/21:52 s. 16). I annat fall får åtgärder vidtas av myndigheter efter att hyresgästen påtalat att personer olovligt vistas där. Om personerna skrämmar eller trakasserar hyresgästen kan det finnas förutsättningar för ett tillträdesförbud enligt 2 § lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Det finns då också normalt förutsättningar att ordna kamerabevakning över lokalen.

När en bostads- eller lokalhyresgäst får anledning att misstänka att någon inom personkretsen begår brott i omgivningen krävs att han eller hon vidtar åtgärder.

Bedömningen av vilka åtgärder hyresgästen måste vidta för att förhindra att någon i den utpekade personkretsen begår brott i omgivningen görs på samma sätt som i andra situationer. När det finns tydliga indikationer på att brott förekommer krävs långtgående, omgående och konsekventa åtgärder från hyresgästens sida. Det kan avse att en inneboende inte får bo kvar i lägenheten eller att besökare förbjuds att återvända till lägenheten.

Även när hyresgästen har anledning att misstänka att hans eller hennes barn begår brott krävs åtgärder. Det går inte att ge något generellt svar på vilka dessa ska vara. Utgångspunkten är att de ska vara ett adekvat och kraftfullt svar på de risker som förekommer. Är det fråga om vuxna barn finns inte anledning att göra någon skillnad på den bedömning som görs i övriga fall. Det är en följd av att regler-

ingen i denna del är uppställd i andra hyresgästers intresse. ^{Sid 1042(1124)} Det kan vara så att vuxna barn till hyresgästen som bor hemma ytterst måste förbjudas från att vistas i lägenheten. Så är det i praktiken redan i dag när hyresgästens vuxna barn stör andra eller är våldsam.

När hyresgästen behöver vidta åtgärder i förhållande till underåriga barn är det ofta inte en framkomlig väg att förbjuda dessa från att vistas i lägenheten. I stället får andra åtgärder vidtas. En del av dessa utgår från föräldrarollen och det mandat som den ger. Det kan också ofta vara nödvändigt att be om hjälp utifrån genom att kontakta exempelvis socialtjänst, skola eller polis. Kravet på aktivitet från hyresgästens sida är högt ställt. En hyresgäst kan dock inte lastas för att myndigheter inte lyckas med sin insats. Om hyresgästen har kontaktat adekvata instanser men dessa av ett eller annat skäl inte genomför åtgärder för att hjälpa ett underårigt barn kan det i vissa fall innebära att hyresgästen inte kan göras hyresrättsligt ansvarig för brottsliga handlingar som barnet begår. Så kan till exempel vara fallet när ett barn omhändertagits enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård för unga men därefter utan vårdnadshavarnas kännedom avviker från ett familjehem eller hem för vård eller boende (HVB) och begår brott i omgivningen till lägenheten.

Ett ansvar för hyresgästen förutsätter, liksom i andra situationer, att det i det enskilda fallet går att peka på att hyresgästen brustit genom att underlåta att göra något som kan krävas av honom eller henne.

25 c §

Om hyresgästen vet eller har anledning att misstänka att det finns ohyra på ett föremål får det inte tas in i lägenheten.

Paragrafen är ny. Den motsvarar hittillsvarande 25 § fjärde stycket. Vissa språkliga ändringar har gjorts men ingen ändring i sak.

26 §

Hyresvärden har rätt att utan uppskov få tillträde till lägenheten för att utöva nödvändig tillsyn *av lägenheten eller hur den används*, eller utföra förbättringsarbeten som inte kan *skjutas upp* utan skada. När lägenheten är ledig till uthyrning, är hyresgästen skyldig att låta den visas på lämplig tid.

Efter tillsägelse minst en månad i förväg får hyresvärden i lägenheten ^{Sid 1043(1124)} låta utföra mindre brådsakande förbättringsarbeten som inte vållar väsentligt hinder eller men i nyttjanderätten. Sådana arbeten får dock inte *utföras utan hyresgästens medgivande* under den sista månad som hyresförhållandet består. Vill hyresvärden utföra annat arbete i lägenheten, får hyresgästen inom en vecka från det att han *eller hon* fick meddelande om detta säga upp avtalet till upphörande. Sådant arbete får inte påbörjas *före den tidpunkt som hyresgästen kunnat säga upp avtalet till, om inte hyresgästen medger det*. Bestämmelserna i detta stycke gäller inte arbete som hyresvärden har utfäst sig att utföra åt hyresgästen eller som *hyresvärden* genom ett åtgärdsföreläggande har ålagts att utföra.

I fall som anges i första eller andra stycket *ska* hyresvärden *se till* att hyresgästen *inte drabbas av* större olägenhet än nödvändigt. *Hyresvärden ska ersätta hyresgästen för skada som orsakas* genom arbete som avses i andra stycket, även om skadan *inte* beror på *dennes* försummelse.

Hyresgästen är skyldig att tåla inskränkningar i nyttjanderätten, som föranleds av nödvändiga åtgärder för att utrota ohyra i fastigheten, även om *hyresgästens lägenhet* inte besväras av ohyra. *Då* gäller 17 § andra stycket.

Om hyresgästen *inte ger* hyresvärden tillträde till lägenheten när denne har rätt till det, får *Kronofogdemyndigheten* meddela särskild handräckning. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Paragrafen anger under vilka förutsättningar hyresvärden har rätt att få tillträde till lägenheten. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

I *första stycket* har hyresvärdens rätt att få tillträde till lägenheten utökats till att även omfatta nödvändig tillsyn av hur lägenheten används.

Med hur lägenheten används avses även sådant som inte rör lägenhetens skick. Det kan handla om att kontrollera huruvida lägenheten är upplåten i andra hand utan behövligt samtycke eller tillstånd eller om reglerna om upplåtelse till inneboende missbrukas. Även fall där hyresvärden misstänker att lägenheten används för att begå brott är ett exempel på en situation då hyresvärden har rätt att utföra en nödvändig tillsyn enligt tillägget.

Frågan om vad som avses med att en tillsyn är nödvändig eller hur de praktiska momenten kring en besiktning ska genomföras är oförändrade. En tillsyn av lägenheten i syfte att störa eller på annat sätt inskränka hyresgästens rätt till privatliv kan inte, lika lite som hittills, anses som en nödvändig tillsyn. Återkommande tillträde inom en relativt kort tid kan dock vara motiverad, exempelvis för att följa upp

något som tidigare iakttagits eller när ett behov av att kontrollera ett nytt förhållande har uppstått. En riktpunkt är att tillsyn som är motiverad i en seriös och ansvarsfull fastighetsförvaltning får anses nödvändig.

För att underlätta hanteringen av frågan om tillträde ges hyresvärden möjlighet att skicka en begäran om tillträde på sådant som sägs i 63 §. Det innebär att hyresgästen därefter, om tillträde inte beviljas, efter uppsägning av hyresavtalet måste visa att han eller hon haft giltig ursäkt för att hyresrätten inte ska vara förverkad.

I övriga stycken har vissa språkliga ändringar gjorts. Ingen ändring i sak är avsedd.

41 §

Hyresgästen får inte inrymma utomstående personer i lägenheten *på ett sätt som hyresvärden inte skäligen ska behöva godta.*

Vid bedömningen enligt första stycket ska det särskilt beaktas hur många personer som inryms i lägenheten och om lägenhetens storlek och utformning i övrigt är anpassad för antalet boende, boendeförhållandena, hur lång tid personer är inrymda i lägenheten eller om det finns risk för att förvaltningen av fastigheten försvåras eller fördyras i beaktansvärd utsträckning eller för att andra boende utsätts för störningar.

I paragrafen anges förutsättningar för en hyresgäst att inrymma utomstående utan hyresvärdens samtycke. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Gränsdragningen i förhållande till en upplåtelse i andra hand är oförändrad (jfr 39 §). Någon ändring i vad som avses med att hyresgästen inrymmer utomstående görs inte heller i övrigt. Det kan dock väntas att frågan om vad som avses med att utomstående inryms kan få en ökad betydelse när bestämmelsen stramas upp. Det finns därför anledning att framhålla att om hyresgästen exempelvis får barn och hushållet därför växer torde rättsläget få uppfattas så att det inte är fråga om en sådan situation som avses i paragrafen. De tillkommande barnen är inte utomstående i lagens mening. Det sagda innebär i och för sig inte nödvändigtvis att en hyresgäst kan bo i en liten lägenhet med ett väldigt stort hushåll. Ett sådant agerande torde i vissa fall kunna omfattas av skyldigheten att bevara trygghet, sundhet, ordning och gott skick enligt 25 § första stycket. Även hyresgästens vårdplikt

för lägenhet (24 §) kan aktualiseras beroende på hur lägenheten används.^{Sid 1045(1124)}

Om hyresgästen inrymmer personer på ett sätt som hyresvärdens skäligen inte ska behöva godta kan hyresrätten vara förverkad. Kravet på rättelseanmaning för förverkande kvarstår oförändrat (jfr 42 § första stycket 7).

Av *första stycket* framgår att huvudregeln, liksom hittills, är att hyresgästen får inrymma utomstående i lägenheten utan hyresvärdens samtycke. Det förutsätter dock att det inte sker på ett sätt som hyresvärdens inte skäligen ska behöva godta. Hittills har talats om att det kan medföra men för hyresvärdens. I den delen är det en språklig modernisering av bestämmelsen. Ändringen klargör också att det ska göras en objektiv bedömning av vad hyresvärdens ska behöva godta. Hur en enskild fastighetsägare ställer sig saknar alltså betydelse; det relevanta är vad en hyresvärd i allmänhet ska behöva tåla.

Utgångspunkten för bedömningen av vad hyresvärdens skäligen ska behöva godta är om utomstående inryms på ett sätt som gör att användningen av lägenheten klart avviker från det som kan anses utgöra en normal och godtagbar användning av lägenheten. Vissa olägenheter eller kostnader får alltså en hyresvärd tåla när utomstående inryms i lägenheten. Det får anses ingå i en normal förvaltning av en fastighet med hyreslägenheter. Det ska alltså vara en användning som objektivt sett framstår som olämplig med hänsyn till andra hyresgästers intressen eller hyresvärdens intresse av en ordnad och långsiktigt hållbar fastighetsförvaltning.

I *andra stycket* anges ett antal omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av vad hyresvärdens skäligen ska behöva godta. Det är omständigheter som typiskt sätt kan medföra olägenhet eller skada för hyresvärdens. Uppräkningen är inte uttömmande. Andra omständigheter kan alltså också beaktas. När alltför många personer inryms i en lägenhet kommer ofta flera av de uppräknade intressena att åsidosättas. Det spelar mindre roll, eftersom en helhetsbedömning alltid måste göras. Det kan då beaktas både vilka intressen som åsidosatts och i hur stor utsträckning så skett.

En omständighet som ska beaktas särskilt är hur många personer som inryms i lägenheten och om lägenhetens storlek och utformning i övrigt, eller byggnaden, är anpassad för antalet boende. Det som avses är att fler personer inrymts i lägenheten än vad som kan anses

lämpligt. Av betydelse är t.ex. lägenhetens storlek, planlösning,^{Sid 1046(1124)} tillgång till våtutrymmen och ventilation.

Det ska även beaktas hur de utomstående inrymts. Det handlar om att boendeförhållandena ska vara ordnade och sunda. Hyresvärden ska t.ex. inte behöva godta att det förekommer s.k. madrassboenden där lägenheten, eller en del av den, anpassats för att rymma ett större antal enkla sovplatser.

Hyresvärden ska vidare inte behöva godta att personer inryms i en lägenhet på ett sätt som medför en beaktansvärd risk för skador eller onormalt slitage eller att förvaltningen fördyras. Det kan bero både på både antalet personer som inryms och boendeförhållandena. Det kan också vara så att vatten, elektricitet och andra nyttigheter – som ingår i hyran – används i en sådan utsträckning som inte ska behöva godtas.

Det ska också beaktas om det finns risk för störningar för andra boende. Sådana störningar kan bestå i att det uppstår ovanligt mycket ljud på grund av trångboddhet eller på obekväma tider. Av betydelse kan vara både hur många personer som har inrymts eller det sätt på vilket boendeförhållandena ordnats.

Det ska även beaktas särskilt hur lång tid de utomstående inrymts. Det spelar ingen roll om det är samma personer som har bott i lägenheten eller om olika personer avlöst varandra. Inte sällan kan det vara till större skada för hyresvärden att hyresgästen kontinuerligt låter personer bo tillfälligt i lägenheten. En följd av det sagda är att hyresvärden i en tvist om en uppsägning inte behöver styrka att samma personer bott i lägenheten.

Någon exakt tidsgräns för hur länge hyresgästen ska ha inrymt utomstående för att hyresvärden inte ska behöva godta ska kunna uppstå är svårt att ange eftersom boendeförhållanden kan variera i hög grad vilket får betydelse för tidsfaktorn. Om hyresgästen har erbjudit utomstående ett boende som kan liknas vid ett så kallat madrassboende kan det vara tillräckligt att det är fråga om en relativt kort tid. När det är fråga om att exempelvis en annan familj inrymts på ett sådant sätt som lägenheten tydligt inte är anpassad för får det förutsättas att boende som överstiger några månader normalt inte behöver godtas av hyresvärden.

Vissa tillfälliga arrangemang där flera utomstående inryms i lägenheten får anses ingå i ett aktsamt användande av lägenheten. Det kan handla om att vänner är på besök tillfälligt i samband med ett evene-

mang eller att släkt erbjuds sovplats i samband med en sammankomst.^{Sid 1047(1124)} Sådan användning kan normalt inte heller väntas medföra någon beaktansvärd olägenhet för hyresvärden.

Som framgår ovan ska hyresvärden inte behöva godta att trångboddhet eller dåliga boendeförhållanden uppkommer. Madrassboenden är ett exempel på detta. Så kan även vara fallet om exempelvis en annan familj med flera medlemmar inryms i ett sovrum eller vardagsrum, trots att lägenheten inte är anpassad för en sådan användning. Lägenhetens totala storlek får då också betydelse, liksom dess utformning i övrigt.

Om hyresgästens möjlighet till nyttjande av lägenheten inskränks på grund av att många personer inryms i lägenheten talar det för att användningen går utöver vad en hyresvärd ska behöva tåla. Det samma gäller om övriga hyresgästers möjligheter att använda gemensamma utrymmen såsom tvättstuga och cykelförråd, försvåras eller inskränks. Om det förekommer ett föreläggande av betydelse för frågan om antalet inneboende från miljö- och hälsonämnd och sådant förhållande beror på inrymmande av inneboende, får det tillmätas stor betydelse. Det förutsätter dock att lägenheten håller den standard som förutsätts (15 §).

En upplåtelse av ett ledigt rum till en person, eller ett par, är normalt förenligt med en ordnad användning av lägenheten och således något som hyresvärden skäligen får godta. På samma sätt får många gånger bedömas att en person tillåts sova i vardagsrummet, eller dela sovrum med hyresgästen.

Om hyresvärden i hyresavtalet tagit in villkor om inrymmande av utomstående har hyresgästen fått klart för sig vilken användning som hyresvärden anser är godtagbar på denna punkt. I ett sådant fall finns det, om villkoret är välavvägt och kan motiveras av godtagbara skäl såsom hänsyn till risk för fuktskador, brandsäkerhet, ventilation, åtgång av nyttigheter som ingår i hyran, hänsyn till andra boende eller intresset att undvika en onormal förslitning, skäl att beakta denna omständighet vid en tvist om uppsägning av hyresavtalet. Vid en uppsägning får hyresnämnd eller domstol pröva vilken vikt som ska tillmätas villkoret. Hyresvärden har alltså inte rätt att ensidigt begränsa hyresgästens rättighet i det avseendet. Däremot kan antas att seriösa fastighetsägare är väl införstådda med lägenhetens och husets förutsättningar och anpassar villkoren därefter.

För förverkande av hyresrätten krävs som framgår ^{Sid 1048(1124)} ovan en rättelseanmaning. Hur länge ett visst förhållande varat får vidare betydelse för om det som ligger hyresgästen till last ska anses vara av ringa betydelse. Vid en uppsägning enligt 46 § första stycket 2 är det av betydelse vid skälighetsbedömningen om uppsägningen har föregåtts av en rättelseanmaning. Är så inte fallet får det i allmänhet ställas högre krav för att hyresavtalet ska upphöra, t.ex. i fråga om hur länge personerna varit inrymda.

42 §

Hyresrätten är förverkad och hyresvärden berättigad att säga upp avtalet att upphöra i förtid,

1. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, dröjer med att betala hyran mer än en vecka efter förfallodagen och något annat inte följer av 55 e § femte–sjunde styckena,

2. om hyresgästen, när det gäller en lokal, dröjer med att betala hyran mer än två vardagar efter förfallodagen,

3. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, utan behövligt samtycke eller tillstånd överlåter hyresrätten, annars sätter någon annan i sitt ställe eller upplåter lägenheten i andra hand och inte kan visa någon giltig ursäkt,

4. om hyresgästen, när det gäller en lokal, utan behövligt samtycke eller tillstånd överlåter hyresrätten, annars sätter någon annan i sitt ställe eller upplåter lägenheten i andra hand och inte efter tillsägelse utan dröjsmål antingen gör rättelse eller ansöker om tillstånd och får ansökan beviljad,

5. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, lämnar eller tar emot en särskild ersättning för överlåtelse av hyresrätten till lägenheten, eller begär särskild ersättning för överlåtelse av hyresrätten eller för upplåtelse av lägenheten eller en del av den,

6. om hyresgästen, när det gäller en bostadslägenhet, vid upplåtelse av lägenheten eller en del av den tar emot en hyra som inte är skälig enligt 55 § fjärde stycket och inte kan visa någon giltig ursäkt,

7. om lägenheten används i strid med 23 eller 41 § och hyresgästen inte efter tillsägelse gör rättelse utan dröjsmål,

8. om hyresgästen eller någon annan, till vilken hyresrätten överlåtits eller lägenheten upplåtits, genom vårdslöshet är vållande till att ohyra förekommer i lägenheten eller genom att inte underrätta hyresvärden om detta bidrar till att ohyran sprids i fastigheten,

9. om lägenheten vanvårdas på något annat sätt eller hyresgästen eller någon annan, till vilken hyresrätten överlåtits eller lägenheten upplåtits, gör

sig skyldig till bristande skötsamhet eller störningar i boendet eller inte håller den tillsyn som krävs enligt 2 b § och rättelse inte görs utan dröjsmål efter tillsägelse,

10. om tillträde till lägenheten vägras i strid med 26 § och hyresgästen inte kan visa någon giltig ursäkt,

11. om hyresgästen åsidosätter en avtalsenlig skyldighet som går utöver hyresgästens skyldigheter enligt detta kapitel och det måste anses vara av synnerlig vikt för hyresvärden att skyldigheten fullgörs, eller

12. om lägenheten används för allvarlig brottslighet eller för att begå brott vanemässigt eller i större omfattning,

I fall då hyran ska betalas i förskott för längre tid än en månad gäller första stycket 2 endast om hyresgästen dröjer med att betala den på kalendermånaden belöpande hyran mer än två vardagar efter månadens början eller, i fråga om hyran för första kalendermånaden under hyresförhållandet, efter förfallodagen.

Ett hyresavtal som gäller bostadslägenhet får inte sägas upp enligt första stycket 9 på grund av *bristande skötsamhet eller störningar* i boendet förrän socialnämnden underrättats enligt 25 a §.

Om det är fråga om *särskilt allvarlig bristande skötsamhet*, särskilt allvarliga störningar i boendet eller sådana brott som likställs med störningar i boendet enligt 25 § tredje stycket, gäller första stycket 9 även om någon tillsägelse om rättelse inte har gjorts. *Hyresavtalet för en bostadslägenhet får då sägas upp utan föregående underrättelse till socialnämnden men en kopia av uppsägningen ska skickas till socialnämnden. En tillsägelse om rättelse och underrättelse till socialnämnden ska alltid lämnas om det är någon till vilken lägenheten har upplåtits i andra hand med hyresvärdens samtycke eller hyresnämndens tillstånd som gör sig skyldig till sådant åsidosättande eller inte håller den tillsyn som krävs enligt 25 b §.*

Hyresrätten är inte förverkad om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om det som ligger hyresgästen till last har sin grund i att en närstående eller tidigare närstående har utsatt hyresgästen eller någon i hyresgästens hushåll för brott.

Om avtalet sägs upp på grund av förverkande har hyresvärden rätt till skadestånd.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förverkande av en hyresrätt. Övervägandena finns i avsnitt 5.4, 5.7, 5.9.

I första stycket 9 görs en språklig ändring. Termerna *bristande skötsamhet* och *störningar* i boendet introduceras i lagtexten och ersätter hänvisningen till 25 §. Någon skillnad i sak innebär det inte. På grund av ändringarna i 25 § kan förverkande ske enligt denna punkt i ytter-

ligare en situation. Det är en följd av att vissa brott i omgivningen likställs med störningar i boendet (se närmare 25 § tredje stycket).^{Sid 1050(1124)}

I *första stycket 12* görs ändringar som innebär att hyresrätten i fler situationer ska anses förverkad. Det förutsätts att lägenheten används för brottsligheten. I den delen är bestämmelsen oförändrad. Det är således lägenhetens karaktär av ett typiskt hjälpmedel eller en förutsättning för brottsligheten som grundar förverkandet (se prop. 1979/80:179 s. 29). Om lägenheten saknar sådan betydelse för brottet ska förverkande inte ske. Ofta kan det då framstå som en slump att brottet begåtts i lägenheten. Så kan exempelvis vara fallet vid bedrägerier eller annan ekonomisk brottslighet som begås i en bostadslägenhet. I vissa fall kan dock lägenheten utgöra en förutsättning även för sådan brottslighet. Ett exempel kan vara att hyresrätten används för att begå bedrägeri genom att lura bostadssökande att betala hyra för lägenheten utan att de kommer i åtnjutande av den. I näringsverksamhet torde det vidare oftare kunna förekomma att ekonomisk brottslighet är en del av verksamhet som är knuten till lägenheten.

Lägenheten kan fungera som ett hjälpmedel på olika sätt. Ett exempel är att lägenhetens yta används för förvaring eller annan hantering. Narkotika kan odlas eller förvaras i lägenheten. En annan situation är att lägenheten erbjuder ett skydd som hyresgästen utnyttjar i ett brottsligt upplägg för att begå brott med liten risk för upptäckt. Det kan vara fråga om att narkotika överläts eller hanteras i lägenheten. Ett annat exempel är brott mot närstående, t.ex. misshandel av en partner. Sådan brottslighet förutsätter ett avskilt utrymme där utomstående vittnen saknas och begås också ofta i stor utsträckning i hemmet. Även för sådan brottslighet får därför lägenheten anses utgöra ett typiskt hjälpmedel eller en förutsättning. Också brott mot barn kan ses på samma sätt.

Med lägenhet, liksom i övrigt i hyreslagen, avses även de förråd som hör till lägenheten och gemensamma utrymmen som hyresgästen kan nyttja på grund av hyresavtalet.

Det förutsätts att lägenheten använts för att begå brott men det är inte nödvändigt att hyresgästen personligen gjort det. Bestämmelsen är i det avseendet oförändrad och hyresrätten är förverkad även i det fall någon annan t.ex. en person som hyresgästen ansvarar för enligt 24 § första stycket använder lägenheten för att begå brott (se prop. 1979/80:179 s. 30).

Det förutsätts att det är fråga om allvarlig brottslighet eller brottslighet som begås vanemässigt eller i större omfattning. Det är tillräckligt att en av dessa förutsättningar är uppfylld. Sid 1051(1124)

Begreppet allvarlig brottslighet förekommer i brottsbalken (se t.ex. 15 kap. 1 § andra stycket 1) och avser då fall där straffvärdet av ett brott eller den samlade brottsligheten når upp till eller överstiger två år (prop. 2021/22:186 s. 110 f.). Det kan tjäna som riktmärke för vilken brottslighet som ska kunna medföra att hyresrätten är förverkad.

Även om straffvärdet inte når upp till två år kan brottsligheten i vissa fall leda till att hyresrätten förverkas, om brottsligheten utifrån ett hyresrättsligt perspektiv framstår som allvarlig. En självständig bedömning av brottsligheten måste alltså göras utifrån omständigheterna kring brottet och de skyddsintressen som gör sig gällande vid hyra.

Ett exempel är vapenbrott. Minimistraffet för grovt vapenbrott är två år. För att avgöra om ett vapenbrott är grovt finns ett antal kvalifikationsgrunder (se 9 kap. 1 a § vapenlagen [1996:67]). Det kan då beaktas bland annat om vapnet innehafts i en bostadslägenhet eller lokal där innehavaren, eller andra personer som vistas där, har anknytning till ett en kriminell gruppering eller ett kriminellt nätverk eller är involverade i brottslighet (prop. 2019/20:200 s. 70). En domstol eller hyresnämnd kan, även om brottet inte bedömts som grovt, bedöma att det är tillräckligt allvarligt för att hyresrätten ska anses förverkad.

Den andra grunden för förverkande är att det begås brott vanemässigt eller annars i större omfattning. Även dessa begrepp förekommer i brottsbalken, se bland annat 9 kap. 5 § andra stycket brottsbalken.

Med större omfattning avses om brottsligheten haft viss organisationsgrad, varit del av en organiserad verksamhet eller i övrigt hur den bedrivits, till exempel vilka förberedelser eller åtgärder som vidtagits för att dölja brottsligheten. Frågan om brottsligheten är av större omfattning får sättas i relation till användningen av lägenheten i övrigt. Om brottsligheten är sådan att den tar upp hela lägenheten eller en väsentlig del av den får brottsligheten normalt anses bedrivas i större omfattning.

Frågan om brottsligheten ska anses vanemässig avgörs som utgångspunkt av hur många brott som har begåtts och med vilken frekvens. Omständigheterna kan variera i hög grad och det går därför

inte att generellt fastslå vad som krävs för att brottsligheten ska vara vanemässig. Vissa huvuddrag kan lyftas fram.

Det som avses är att de brottsliga handlingarna upprepas med viss regelbundenhet så att de framstår som ett återkommande inslag i nyttjandet av lägenheten men någon högre intensitet krävs inte. Det är tillräckligt att brottsligheten framstår som ett vanligt förekommande inslag i hyresgästens användande av lägenheten. Det krävs inte att det är samma brott som begås så länge lägenheten används för de olika brotten. Det får förutsättas att brottsligheten ska ha pågått under en viss tidsperiod. Är det fråga om att ett stort antal brott begåtts under en mycket avgränsad tid är brottsligheten normalt inte vanemässig.

Pågår den brottsliga verksamheten under en lång period behöver inte en lägre frekvens av brott utesluta att den är vanemässig. Det förutsätts dock att brottsligheten kan sägas utgöra en del av en sammanhållen verksamhet. Förekommer det exempelvis ett längre uppehåll talar det emot att brottsligheten ska anses vanemässig.

Alla brott är inte av sådant slag att de är av relevans för frågan om förverkande. Det får i allmänhet förutsättas att brotten var för sig har ett straffvärde som ligger på fängelsenivå. Att en person med missbruksproblem återkommande använder narkotika i lägenheten är således inte skäl för att hyresrätten ska förverkas på grund av brottsligheten som sådan.

För att hyresvärden ska ha framgång med en talan om förverkande på grund av brottslighet måste denna åberopa bevisning för att styrka sina påståenden. I praktiken krävs normalt att hyresvärden har tillgång till en brottmålsdom för att lyckas med detta. Det finns dock, på samma sätt som hittills, inget hinder mot att hyresvärden säger upp lägenheten och för en talan om förverkande av hyresavtalet utan att åtal väckts eller fällande brottmålsdom meddelats (jämför prop. 1979/80:179 s. 30).

Frågan om hur brottsligheten behandlas straffrättsligt har betydelse för inom vilken frist hyresvärden måste väcka talan, se 43 § tredje stycket.

Hittills har gällt att hyresrätten vidare är förverkad om lägenheten helt eller till väsentlig del används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning (jfr 6 kap. 12 § brottsbalken). Det ledet har utgått. Numera gäller att den som skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning gör sig skyldig till brott (6 kap. 11 § brotts-

balken). När en hyresgäst erbjuder sådan förbindelse mot ersättning i lägenheten används lägenheten för brott i här avsedd mening, dvs. lägenheten framstår som ett hjälpmedel för brottsligheten. Det hyresrättsliga ansvaret för hur lägenheten används påverkas inte heller av att den som erbjuder förbindelserna inte kan göras straffrättsligt ansvarig (jfr prop. 1997/98:55 s. 137). Hyresgästens ansvar för att sexuella förbindelser förekommer i lägenheten omfattas således av bestämmelsen om att lägenheten används för brott. Det är också så att det är fråga om brott med ett straffvärde på fängelsenivå.

När frågan om sexuella förbindelser mot ersättning i en lokal aktualiseras kan det ofta antas vara fråga om brott som begåtts vanemässigt eller i större omfattning. Inte sällan torde spår som indikerar detta kunna säkras av polisen. Framstår förbindelserna som ett återkommande inslag i exempelvis ett massageinstitut räcker det normalt för förverkande. När det är fråga om sexuella förbindelser i en bostadslägenhet är det av betydelse om det är en person som är i lägenheten för att erbjuda sexuella tjänster mot ersättning och alltså inte bor där. När så är fallet tyder det på en organisation för att få personen på plats och att hitta potentiella kunder att lägenheten ofta får anses användas för brott i större omfattning. Ofta tas vidare en väsentlig del av lägenheten i anspråk i en sådan situation vilket också ska beaktas (se ovan). När någon erbjuder tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning i den lägenhet som han eller hon bor i får det bedömas om det sker vanemässigt. Om så är fallet är hyresrätten förverkad.

I *tredje stycket* görs en följdändring med anledning av införandet av 25 a §. Av nämnda paragraf framgår att hyresvärden ska lämna en underrättelse till socialnämnden vid bristande skötsamhet. I det här stycket anges att en uppsägning av hyresavtalet till omedelbart upphörande inte får ske på grund av bristande skötsamhet innan en sådan underrättelse lämnats. Det överensstämmer med det som gäller för störningar i boendet. Ett undantag finns för särskilt allvarliga fall, se fjärde stycket.

I *fjärde stycket* införs ytterligare två undantag från kravet på en rättelseanmaning enligt första stycket 9 innan hyresrätten är förverkad. Dessa fall kommer alltså att hanteras på samma sätt som en särskilt allvarlig störning i boendet i det avseendet.

Ett undantag avser sådana brott som likställs med störningar i boendet enligt 25 § tredje stycket, det vill säga när hyresgästen begår

brott i omgivningen, om brottet är ägnat att medföra ^{Sid 1054(1124)} en sådan försämring av närmiljön som inte skäligen bör tålas av dem som bor i omgivningen.

Det andra undantaget avser det som benämns särskilt allvarlig bristande skötsamhet (jfr 25 § första stycket och 25 a § andra stycket).

Av andra meningen framgår att det vid särskilt allvarliga störningar, sådana handlingar som enligt 25 § tredje stycket likställs med störningar i boendet eller särskilt allvarlig bristande skötsamhet inte heller krävs att uppsägningen föregås av en underrättelse till socialnämnden.

Även i övrigt görs följdändringar. En språklig ändring görs också.

43 §

Om hyresrätten är förverkad på grund av ett förhållande som avses i 42 § första stycket 1, 2, 4, 7, 9 eller 10 men en rättelse görs innan hyresvärden har sagt upp avtalet, kan hyresgästen inte skiljas från lägenheten på den grunden. Detta gäller dock inte om hyresrätten är förverkad på grund av *särskilt allvarlig bristande skötsamhet*, särskilt allvarliga störningar i boendet eller *sådan brottslighet som likställs med störningar i boendet enligt 25 § tredje stycket*. Hyresgästen får inte heller skiljas från lägenheten om hyresvärden inte har sagt upp avtalet inom två månader från det att hyresvärden fick vetskap om ett förhållande som avses i 42 § första stycket 8 eller 11 eller hyresvärden inte inom två månader från det att hyresvärden fick vetskap om ett förhållande som avses i 42 § första stycket 4 sagt till hyresgästen att göra rättelse.

Om hyresrätten är förverkad på grund av ett förhållande som avses i 42 § första stycket 3 eller 6 kan hyresgästen skiljas från lägenheten endast om hyresvärden har sagt upp avtalet inom sex månader från det att hyresvärden fick vetskap om förhållandet, dock senast sex månader efter att det förverkandegrundande förhållandet upphörde. Om hyresrätten är förverkad på grund av ett förhållande som avses i 42 § första stycket 5 kan hyresgästen skiljas från lägenheten endast om hyresvärden har sagt upp avtalet inom sex månader från det att hyresvärden fick vetskap om förhållandet, dock senast fem år efter att den särskilda ersättningen lämnades, togs emot eller begärdes.

En hyresgäst kan skiljas från lägenheten på grund av ett förhållande som avses i 42 § första stycket 12 endast om hyresvärden har sagt upp avtalet inom sex månader från det att hyresvärden fick vetskap om förhållandet. Om *brottsligheten* har angetts till åtal eller om en förundersökning har inletts inom samma tid har hyresvärden dock kvar sin rätt att säga upp avtalet

till dess att sex månader har gått från det att domen i brottmålet fick laga kraft eller det rättsliga förfarandet avslutades på något annat sätt. Sid 1055(1124)

Paragrafen innehåller bestämmelser om frister för förverkande och hyresgästers möjlighet till rättelse. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

I *första stycket* görs en följdändring med anledning av ändringarna i 25 §. Någon möjlighet att vidta rättelse finns – liksom vid särskilt allvarliga störningar i boendet – inte vid sådan brottslighet som likställs med störningar i boendet enligt 25 § tredje stycket eller vid särskilt allvarlig bristande skötsamhet.

Tredje stycket ändras såvitt avser tidsgränsen för när hyresgästen kan skiljas från lägenheten på grund av det förverkandegrundande förhållandet. Om hyresrätten är förverkad på grund av att lägenheten använts för att begå allvarlig brottslighet eller för att begå brott vanemässigt eller i större omfattning – vilket omfattar att någon skaffar sig tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning – kan hyresgästen skiljas från lägenheten om hyresvärden sagt upp hyresavtalet inom sex månader från det att han eller hon fick vetskap om det förverkandegrundande förhållandet.

En språklig ändring med anledning av ändringen i 42 § första stycket 12 görs också.

63 §

Ett meddelande som avses i 10 §, 11 §, 14 §, 18 e §, 24 §, 25 § andra stycket, 26 §, 33 §, 42 § första stycket 4, 7 eller 9, 44 §, 46 § andra stycket, 46 a § andra stycket, 54 § eller 54 a § ska anses lämnat när det har avsänts i ett rekommenderat brev till mottagarens vanliga adress. I fall som avses i 24 § är det dock tillräckligt att meddelandet är avsänt på något annat ändamålsenligt sätt.

Om hyresgästen eller hyresvärden har lämnat uppgift om en adress dit meddelanden ska sändas, anses den som hans eller hennes vanliga adress. Hyresgästen får dock alltid sända meddelanden till den som är behörig att ta emot hyra på hyresvärdens vägnar. Om hyresgästen inte har lämnat någon särskild adressuppgift, får hyresvärden sända meddelanden till den utryrda lägenhetens adress.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när vissa meddelanden ska anses lämnade. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

I första stycket görs ett tillägg. Genom tillägget kommer en hyresvärd^{Sid 1056(1124)}s meddelande om tillträde till lägenheten enligt 26 § att anses lämnat när det avsänts i ett rekommenderat brev till hyresgästens vanliga adress.

Om tillträde till lägenheten vägrats i strid med 26 § är hyresrätten förverkad om inte hyresgästen kan visa en giltig ursäkt (42 § första stycket 10). När hyresvärdens begäran om tillträde skickats med rekommenderat brev innebär det att hyresvärdens, om hyresavtalet sägs upp, inte behöver kunna visa att hyresgästen mottagit begäran om tillträde eftersom begäran anses ha lämnats redan när den sänts, förutsatt att den skickats till hyresgästens vanliga adress. Hyresgästen behöver inte ha mottagit meddelandet.

Som framgår av 42 § första stycket 10 är hyresrätten inte förverkad om hyresgästen har giltig ursäkt för att vägra tillträde.

72 §

Hyrestvister som rör störningar i boendet, *särskilt allvarlig bristande skötsamhet och användning av lägenheten för att begå brott ska* handläggas särskilt skyndsamt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vissa hyrestvister som ska handläggas särskilt skyndsamt. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

Sedan tidigare gäller att hyrestvister om störningar i boendet ska handläggas särskilt skyndsamt. Ändringen innebär att även tvister om särskilt allvarlig bristande skötsamhet och användning av lägenheten för att begå brott ska omfattas av kravet på särskilt skyndsamt handläggning. Som framgår av 25 § tredje stycket ska vissa brott i omgivningen likställas med störningar i boendet.

Paragrafen gäller, liksom hittills, i såväl hyresnämnd som i domstol. Likaså omfattas handläggning av den summariska processen hos Kronofogdemyndigheten (se prop. 1992/93:115 s. 50).

73 §

I hyrestvister som avses i 49, 54 eller 55 f § och i mål om åtgärdsföreläggande enligt 11 § första stycket 5 eller 16 § andra stycket, om upprustningsföreläggande enligt 18 a–18 c §§, om tillstånd till förbättrings- och ändringsåtgärder enligt 18 d–18 f §§, om förbud mot sådana åtgärder enligt 18 h §,

om föreläggande om nytt hyresavtal enligt 46 b § eller om utdömande av vite enligt 62 § ska vardera parten svara för sin rättegångskostnad i hovrätten, om inte något annat följer av 18 kap. 6 eller 7 § rättegångsbalken.

Sid 1057(1124)

Paragrafen innehåller bestämmelser om rättegångskostnader i hovrätten. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

I paragrafen görs ett tillägg om ansvaret för rättegångskostnader. Huvudregeln är att vardera parten svarar för sin rättegångskostnad i hovrätten i de uppräknade måltyperna. Parten svarar dock för kostnader som han eller hon genom vårdslöshet eller försummelse orsakat motparten (18 kap. 6 § rättegångsbalken). Genom tillägget får hovrätten i en sådan situation besluta att även en ställföreträdare, ett ombud eller ett biträde ska ersätta en motpart för dennes kostnader för vårdslös och försumlig processföring (18 kap. 7 § rättegångsbalken). I sak överensstämmer därmed regleringen i denna del med det som gäller om ansvar för rättegångskostnader i hyresnämnden (se den föreslagna 19 c § andra stycket lag [1973:188] om arrendenämnder och hyresnämnder).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
2. De nya bestämmelserna tillämpas även i fråga om hyresavtal som har ingåtts före ikraftträdandet, om inte något annat anges nedan.
3. Bestämmelserna i 12 kap. 25–25 c §§, 42 och 43 §§ tillämpas i sin äldre lydelse om handlingen begåtts före ikraftträdandet.
4. Bestämmelserna i 12 kap. 41 § tillämpas i sin äldre lydelse i den utsträckning som en person varit inrymd i lägenheten före ikraftträdandet. Övervägande till ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna finns i avsnitt 8.1–8.2.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2025. De nya bestämmelserna ska enligt *punkten 2* tillämpas även i fråga om hyresavtal som ingåtts före ikraftträdandet, om inte något annat anges. Det spelar alltså som utgångspunkt inte någon roll för bestämmelsernas tillämplighet om hyresavtalet ingåtts före eller efter ikraftträdandet.

Vissa bestämmelser ska enligt *punkten 3* tillämpas i sin äldre lydelse. Det avser bestämmelser om störningar i boendet och bristande skötsamhet i 25–25 c §§, 42 och 43 §§. Det innebär att om hyresgästen

åsidossatt sina skyldigheter före ikraftträdandet tillämpas bestämmelserna i sin äldre lydelse. ^{Sid 1058(1124)}

Om en hyresgäst begår vissa handlingar före ikraftträdandet och andra efter kan fråga uppkomma vilka bestämmelser som ska tillämpas om hyresvärden åberopar samtliga till stöd för en uppsägning. I en sådan situation kan strängare bestämmelser inte tillämpas på åsidossättanden som ägt rum före ikraftträdandet. Om hyresgästens åsidossättanden som ligger efter ikraftträdandet är tillräckliga för att hyresavtalet ska upphöra ställs frågan inte på sin spets. När så inte är fallet får det i rättstillämpningen göras en sammanvägd bedömning av hur allvarligt det som ligger hyresgästen till last är utifrån de bestämmelser som är tillämpliga på respektive handling. En liknande situation har uppkommit när bestämmelserna om upplåtelse i andra hand skärptes. Det har då i rättspraxis förekommit att en hyresvärd åberopat upplåtelser både före och efter ikraftträdandet och därmed aktualiserat en tillämpning av bestämmelserna i olika lydelser. De nu aktuella övergångsfrågorna får hanteras på ett liknande sätt i rättsstillämpningen.

Enligt *punkten 4* tillämpas bestämmelserna 41 § i sin äldre lydelse om en person varit inrymd i lägenheten före ikraftträdandet. Om en person visserligen inrymts före ikraftträdandet men är kvar därefter tillämpas de nya bestämmelserna från och med ikraftträdandet. Som framgår ovan får den frågan hanteras i rättstillämpningen.

10.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

5 §

Hyresnämnden ska bestå av en lagfaren ordförande och två andra ledamöter, om inte något annat följer av tredje stycket eller av 5 a §. Av de senare ledamöterna ska den ena vara väl förtrogen med förvaltning av hyresfastigheter. Den andra ska vara väl förtrogen med bostadshyresgästers förhållanden eller, när ärendet rör en annan lägenhet än en bostadslägenhet, med näringsidkande hyresgästers förhållanden. I ärenden enligt 2 kap. 10 §, 4 kap. 6 §, 9 kap. 16 § första stycket 1, 1 a och 2 eller 11 kap. 2 § bostadsrättslagen (1991:614) ska det som sägs om hyresfastigheter och hyresgästers förhållanden i stället avse bostadsrättsfastigheter och bostadsrättshavares förhållanden.

Hyresnämnden får anlita en expert att biträda nämnden, om det behövs med hänsyn till ärendets beskaffenhet eller om det finns något annat särskilt skäl för det. Sid 1059(1124)

Bestämmelserna i 2 § andra–fjärde styckena tillämpas också i fråga om hyresnämnden.

Regeringen kan förordna att det i en hyresnämnd ska finnas flera avdelningar.

Bestämmelserna om hyresnämnden gäller i tillämpliga delar även en avdelning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hyresnämndens sammansättning och de kvalifikationskrav som gäller för ledamöter i hyresnämnden. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Det hittillsvarande *fjärde stycket* flyttas till en ny paragraf, 5 b §. I övrigt görs inga förändringar.

5 a §

Bestämmelserna i 5 § första stycket tillämpas inte i ett ärende som gäller

1. fråga om en förhandlingsklausul *ska* föras in eller slopas i ett hyresavtal enligt 2 a § hyresförhandlingslagen (1978:304),

2. ersättning enligt 20 § hyresförhandlingslagen till en hyresgästorganisation för dess förhandlingsarbete,

3. prövning av hyresvillkor med tillämpning av 21 § hyresförhandlingslagen,

4. tvist om förhandlingsordning enligt 9 eller 13 § hyresförhandlingslagen, eller

5. skadestånd enligt 26 eller 27 § hyresförhandlingslagen.

Bestämmelserna i 5 § första stycket *ska* inte heller tillämpas i andra ärenden, om de intresseledamöter som *ska* delta enligt dessa bestämmelser har anknytning till organisationer som kan antas ha ett gemensamt intresse som står i strid med den ena partens intresse i tvisten.

I ärenden som avses i första och andra styckena *ska* hyresnämnden bestå av två lagfarna ledamöter.

I *första stycket* punkten 1 görs en följdändring med anledning av ändringarna i 2 § hyresförhandlingslagen (1978:304) och införandet av 2 a § samma lag. I övrigt görs endast språkliga ändringar.

5 b §

Sid 1060(1124)

Utöver vad som följer av 2 § tredje stycket får en anställd i hyresnämnden som har tillräcklig kunskap och erfarenhet även

- 1. besluta om avskrivning av ett ärende när ansökan har återkallats,*
- 2. besluta om avskrivning av ett ärende om medling enligt 12 kap. 58 § eller 58 a § jordabalken, sedan avtalstiden har löpt ut,*
- 3. i ett ärende om förlängning av hyresavtal för en bostadslägenhet, stadfästa en mellan parterna träffad förlikning, och*
- 4. pröva en fråga om godkännande av en överenskommelse som avses i 12 kap. 45 a och 56 §§ jordabalken.*

Första stycket gäller endast om prövningen kan utföras av ordföranden ensam enligt 2 § andra stycket 5 och prövningen inte är av sådant slag att den bör förbehållas ordföranden.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om hyresnämndens sammansättning vid vissa beslut av enklare slag. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Möjligheterna att låta anställd i hyresnämnden fatta beslut utökas genom paragrafen. I första stycket 4 anges en sådan möjlighet som funnits i fråga om godkännande av sådana överenskommelser i hit-tillsvarande 5 § fjärde stycket. Övriga tillägg är alltså nya.

I första stycket räknas de beslut upp som anställd kan fatta. I fråga om vad som avses med att en anställd i hyresnämnden har tillräcklig kunskap och erfarenhet görs ingen skillnad. Det är i praktiken en fråga för varje enskild hyresnämnd att hantera inom ramen för den arbetsledning som bedrivs.

Det är fråga om enklare beslut där motsvarande prövning i allmän domstol vanligen sker av annan anställd än ordinarie domare med stöd av delegation. Liksom hittills kan, till skillnad från vad som gäller vid delegering av förberedande åtgärder (jfr 15 § första stycket förordningen [1980:1030] med hyresnämndsinstruktion), uppgiften att pröva ärenden i sak endast delegeras till en anställd i hyresnämnden. I övrigt är förutsättningarna för delegering desamma som när det gäller förberedande åtgärder. De tillkommande beslut som anställd i hyresnämnd får fatta är regelmässigt av enklare slag. Det är fråga om situationer där det inte råder tvist mellan parterna eller frågan annars är okomplicerad. Det gäller exempelvis när en förlikning ska stadfästas eller en ansökan återkallats.

En förutsättning för att prövningen ska få delegeras är att den är sådan att den kan utföras av ordföranden ensam enligt 2 § andra stycket 5 och inte är av sådant slag att den av något skäl bör förbehållas ordföranden, se *andra stycket*. Det sistnämnda kan vara fallet om omständigheterna avviker från det som är vanligt förekommande eller om en förlikning innehåller moment som inte brukar förekomma i förlikningar. Sid 1961(1124)

Enligt förslaget till 15 § andra stycket förordning om ändring i förordningen (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion får chefen för hyresnämnden förordna anställd i hyresnämnd att besluta i de uppräknade frågorna. Av förordningen framgår att ett förordnande bara får avse enkla ärenden.

Tredje stycket motsvarar hittillsvarande 5 § fjärde stycket andra meningen.

13 b §

Om hyresvärden i ett ärende gör gällande att rätt till förlängning av hyresavtalet enligt 12 kap. 46 § första stycket jordabalken saknas på grund av *dröjsmål med betalning av hyran, bristande skötsamhet eller störningar i boendet*, ska hyresnämnden lämna en underrättelse om detta till socialnämnden i den kommun där lägenheten är belägen.

Underrättelsen till socialnämnden ska lämnas så snart som möjligt. Om det framgår att socialnämnden redan är informerad, behöver någon underrättelse inte lämnas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelse till socialnämnden. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Enligt *första stycket* gäller, liksom hittills, att hyresnämnden ska underrätta socialnämnden om hyresvärden i ett ärende gör gällande att rätt till förlängning av hyresavtalet saknas på grund av störningar i boendet eller dröjsmål med betalning av hyran. Genom tillägget i första stycket ska en sådan underrättelseskyldighet även gälla vid bristande skötsamhet enligt 12 kap. 25 § jordabalken. Liksom för störningarna i boendet gäller underrättelseskyldigheten oavsett om den bristande skötsamheten är särskilt allvarlig eller inte. Vissa språkliga ändringar görs i paragrafen.

19 c §

Sid 1062(1124)

Vardera parten ska svara för sina kostnader i nämnden.

Om en part har handlat med *sådan vårdslöshet eller försummelse* som anges i 18 kap. 6 § rättegångsbalken får nämnden bestämma att parten ska ersätta de kostnader som han eller hon har orsakat motparten. *Har partens ställföreträdare, ombud eller biträde handlat på ett sådant sätt får nämnden bestämma att han eller hon tillsammans med parten ska ersätta sådana kostnader.*

I fråga om hur kostnader ska fördelas i ett ärende som nämnden ska avgöra genom skiljedom gäller i stället 15 § andra stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om parternas ansvar för kostnader för förfarandet. Ändringen innebär att även en parts ställföreträdare, ombud eller biträde kan få ersätta motparten vid vårdslös eller försumlig processföring. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Huvudregeln är att vardera parten svarar för sin kostnad i nämnden. En part kan dock genom beslut av hyresnämnden få svara för kostnader som han eller hon genom vårdslöshet orsakat motparten (18 kap. 6 § rättegångsbalken).

Genom tillägget i *andra stycket* får nämnden i en sådan situation besluta att även en ställföreträdare, ett ombud eller ett biträde ska ersätta en motpart för dennes kostnader för vårdslös och försumlig processföring (jämför 18 kap. 7 § rättegångsbalken). Ansvaret är solidariskt med parten. Det är inte möjligt att besluta att endast en sådan företrädare för parten ska ersätta kostnaderna. I sak överensstämmer därmed regleringen i denna del med det som föreslås gälla om ansvar för rättegångskostnader i hovrätten (12 kap. 73 § jordabalken).

23 §

Det finns bestämmelser om överklagande av hyresnämndens beslut i 12 kap. 70 § jordabalken,

- 6 § lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad,
- 31 § hyresförhandlingslagen (1978:304),
- 6 kap. 4 § lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt,
- 11 kap. 3 § bostadsrättslagen (1991:614),
- 34 § bostadsförvaltningslagen (1977:792), och
- 15 § lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt.

Hyresnämndens yttrande enligt 12 a § första stycket får inte överklagas.

Hyresnämndens beslut får överklagas hos Svea hovrätt, om nämnden

1. avvisat en ansökan som avses i 8, 11, 14, 15, 15 a, 16 eller 16 e §, eller ^{Sid 1063(1124)}
avvisat ett överklagande,
2. avskrivit ett ärende enligt 8, 9, 10, 15 a, 16 eller 16 e §, dock inte när
ärendet kan återupptas,
3. ogillat en invändning om jäv mot ledamot av nämnden eller en
invändning om att det finns ett hinder för ärendets prövning,
4. avvisat ett ombud eller ett biträde,
5. beslutat om ersättning för någons medverkan i ärendet,
6. utdömt vite eller någon annan påföljd för underlåtenhet att följa
föreläggande eller straff för förseelse i förfarandet,
7. beslutat i annat fall än som avses i 5 i fråga som gäller rättshjälp enligt
rättshjälpslagen (1996:1619),
8. beslutat i fråga om kostnader enligt 19 c § andra stycket,
9. stadfäst en förlikning, eller
10. beslutat om rättelse eller komplettering av ett beslut som får överklagas
till domstolen.

Ett överklagande som avses i tredje stycket ska ges in till hyresnämnden inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.

I fråga om handläggningen hos hyresnämnden av ett överklagande som avses i första eller tredje stycket tillämpas 52 kap. 2 och 4 §§ rättegångsbalken.

Paragrafen innehåller överklagandebestämmelser när det gäller hyresnämnds beslut. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

I *tredje stycket, punkten 8* införs en möjlighet att överklaga ett beslut av en hyresnämnd om att en part ensam eller tillsammans med en ställföreträdare, ett ombud eller biträde, ska ersätta motpartens kostnader för vårdslös eller försumlig processföring. Ett beslut om att någon ska ersätta sådana kostnader kan genom ändringen överklagas även om inte nämndens beslut i övrigt överklagas, jämför 23 b §.

Den hittillsvarande punkten 8 i tredje stycket blir den nya *punkten 9*.

I *punkten 10* anges att ett beslut om rättelse eller komplettering av ett beslut får överklagas till Svea hovrätt. Sådant överklagande har tillåtit i fråga om överklagande av en rättelse av en stadfäst förlikning (Svea hovrätts beslut den 20 april 2022 i mål nr ÖH 688-22). Det kan således sägas vara en fråga om denna rättspraxis ska komma till uttryck i lagtexten. En förutsättning för att beslutet ska kunna överklagas är att det underliggande beslutet som rättas eller kompletteras är överklagbart.

Förutsättningar för rättelse eller komplettering ^{Sid 1064(1124)} berörs inte av ändringen.

10.3 Förslag till lag om ändring i hyresförhandlingslag (1978:304)

2 §

Med förhandlingsöverenskommelse avses en överenskommelse om hyra eller något annat hyresvillkor som har ingåtts med stöd av förhandlingsordning enligt denna lag.

Med förhandlingsklausul avses ett villkor i ett hyresavtal om att hyra för lägenheten eller något annat hyresvillkor som bestäms i en förhandlingsöverenskommelse får tillämpas mot hyresgästen.

Om förhandlingsordningen ändras eller ersätts, gäller förhandlingsklausulen även i fråga om förhandlingsöverenskommelser som ingås därefter.

I paragrafen behandlas förhandlingsöverenskommelse och förhandlingsklausul. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

I *första stycket* anges vad som avses med en förhandlingsöverenskommelse. Bestämmelsen motsvarar hittillsvarande definition men den har placerats i ett eget stycke. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Andra stycket innehåller en definition av vad som avses med förhandlingsklausul och motsvarar delar av hittillsvarande första stycket. Kravet på att en förhandlingsordning måste ha kommit till stånd har tagits bort. Det följer redan av första stycket att en förhandlingsklausul endast kan avse en förhandlingsöverenskommelse som ingåtts med stöd av en förhandlingsordning enligt denna lag (jfr prop. 1977/78:177 s. 146 f.).

Tredje stycket, som är nytt, klargör att en förhandlingsklausul inte är begränsad till förhandlingsöverenskommelser som ingås med stöd av den förhandlingsordning som gällde när förhandlingsklausulen ingicks. Det får betydelse när förhandlingsordningen ändras eller ersätts. Det kan handla om att det görs omfattande eller mindre ändringar i förhandlingsordningen eller att parterna inte är desamma. Det behöver alltså inte göras någon prövning av om parterna avsett att ersätta en förhandlingsordning med en annan (jfr prop. 2021/22:277 s. 51). Det är tillräckligt att en annan förhandlingsordning gäller för fastigheten. Förhandlingsklausulen gäller i sådant fall oförändrad. Det innebär att

även villkor som bestämts i en förhandlingsöverenskommelse som in-^{Sid 1065(1124)}gåtts med stöd av en sådan senare förhandlingsordning får tillämpas mot hyresgästen.

För den hyresgäst som är missnöjd med hur förhandlingarna bedrivs finns möjligheten att ställa sig utanför det kollektiva förhandlingssystemet (se 2 a §).

2 a §

En tvist om att införa eller slopa en förhandlingsklausul i ett hyresavtal kan prövas av hyresnämnd enligt 12 kap. 51 § första stycket andra meningen eller 54 § jordabalken. Om hyresgästen har angett sin uppfattning, ska hyresnämnden avgöra tvisten i enlighet med denna, om inte synnerliga skäl talar emot det. Om hyresgästen inte har angett sin uppfattning, ska hyresnämnden avgöra tvisten i enlighet med hyresvärdens uppfattning.

Om det finns särskilda skäl, får hyresnämnden besluta att införandet eller slopandet av en förhandlingsklausul ska gälla först från och med en viss dag.

Paragrafen, som är ny, motsvarar hittillsvarande 2 § andra och tredje styckena som oförändrade förts över till denna paragraf.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
2. Den nya 2 § tillämpas även i fråga om hyresavtal som ingåtts före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1–8.2.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2025. Enligt *punkten* 2 tillämpas bestämmelserna i den nya lydelsen även i fråga om hyresavtal som ingåtts före ikraftträdandet. Det innebär att alla redan ingångna hyresavtal som innehåller en förhandlingsklausul berörs av lagändringen. Om hyresavtalet saknar en sådan klausul saknar den föreslagna 2 § hyresförhandlingslagen betydelse för hyresförhållandet.

I den praktiska tillämpningen har det rått en osäkerhet kring vad som gäller för en förhandlingsklausul när förhandlingsordningen ändras, för de fall som frågan ställs på sin spets. I praktiken löper de flesta kollektiva hyresförhandlingar på, oberoende av att en ändring skett i en förhandlingsordning. Den föreslagna övergångsbestäm-

melsen gör inte någon skillnad på de fall att en förhandlingsordning ändrats före eller efter ikraftträdandet. ^{Sid 1066(1124)}

10.4 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619)

16 §

När rättshjälp har beviljats, betalar staten kostnaderna för bevisning vid allmän domstol, Arbetsdomstolen, *arrendenämnd och hyresnämnd*. Om inte något annat följer av lag eller föreskrifter som lämnats med stöd av lag lämnas ersättning för bevisning med skäligt belopp.

Paragrafen innehåller regler om kostnaderna för bevisning när rättshjälp har beviljats. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Genom ändringen blir det möjligt för den som har beviljats rättshjälp att få ersättning för kostnaderna för bevisning i ett förfarande i en arrendenämnd eller hyresnämnd. Tidigare gällde det endast i hovrätten sedan ett avgörande av en nämnd överklagats dit.

Kommittédirektiv 2022:105

Sid 1067(1124)

Uppsägning av hyresgäster som begått brott

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över den hyresrättsliga regleringen kring uppsägning av hyresavtal i fall där hyresgästen, eller någon som denne ansvarar för, har begått brott i lägenheten eller i närområdet, och i fall där lägenheten används för brottslig verksamhet. Syftet är att säkerställa att det finns ändamålsenliga möjligheter till uppsägning som beaktar övriga boendes intresse av en trygg och säker boende- och närmiljö och som är proportionerliga.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till om möjligheterna att säga upp ett hyresavtal i fall där hyresgästen, eller någon som denne ansvarar för, har begått brott, ska utvidgas,
- ta ställning till om det behövs åtgärder för att mer effektivt motverka missbruk av reglerna om upplåtelser till inneboende, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2023.

Uppdraget att se över regleringen av uppsägning av hyresgäster som begått brott

Sid 1068(1124)

En av regeringens prioriteringar är att bryta segregationen och bekämpa brottsligheten. Sedan 2018 arbetar regeringen utifrån en långsiktig strategi för att minska och motverka segregation (Ku2018/01462). Ett av de prioriterade områdena i denna strategi är brottslighet. Regeringens delmål inom området brottslighet är ökad trygghet och minskad brottslighet i områden med socioekonomiska utmaningar. Det är viktigt inte bara för dessa områden utan också för att samhället i sin helhet ska vara tryggt.

Hyresgäster som begår brott i ett bostadsområde kan skapa stor otrygghet för övriga boende. Det kan exempelvis röra sig om personer som bär vapen i området, säljer narkotika på gathörnet eller i lekparken, eller angriper polis eller annan blåjusverksamhet genom stenkastning. Sådan brottslighet leder till otrygghet inte bara för de närmaste grannarna utan även för andra boende i området. Brottsligheten har blivit alltmer framträdande i vissa geografiska områden, vilket har gjort flera bostadsområden till otrygga platser. Vidare används såväl bostadslägenheter som lokaler i kriminell verksamhet för att t.ex. hantera narkotika och vapen (se bl.a. SOU 2017:33 s. 243 och 244).

En bostadshyresgäst har enligt 12 kap. jordabalken ett direkt besittningsskydd. Skyddet innebär att hyresgästen som utgångspunkt har en rätt att få hyresavtalet förlängt även om hyresvärden vill säga upp det. Besittningsskyddet kan dock brytas i olika situationer, t.ex. om hyresgästen inte betalar hyran, stör grannarna eller brister i skyldigheten att bevara sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten. Hyresgästen har även ett ansvar för att andra personer som bor i lägenheten eller gäster inte orsakar störningar för grannarna eller bryter mot skyldigheten att bevara sundhet, ordning och gott skick.

För lokalhyresgäster gäller i stället ett indirekt besittningsskydd som innebär att hyresgästen kan ha rätt till ersättning om hyresavtalet ska upphöra efter hyresvärdens uppsägning. Besittningsskyddet kan dock brytas, och hyresavtalet sägas upp utan rätt till ersättning, om hyresvärden har befogad anledning till uppsägningen. Så kan t.ex. vara fallet om hyresgästen har åsidosatt någon av sina hyresrättsliga förpliktelser. Även lokalhyresgäster är skyldiga att se till att de som bor i omgivningen inte utsätts för störningar och att bevara sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten.

Nuvarande regler ger vissa möjligheter att säga upp ett hyresavtal på grund av att bostadslägenheten eller lokalen används för brottslig verksamhet. För att uppsägning ska kunna ske på denna grund är det inte tillräckligt att något eller några brott har begåtts i lägenheten, utan det krävs att själva lägenheten har utgjort ett medel eller en typisk förutsättning för brottsligheten. Sid 1069(1124)

Utmärkande för sådan brottslighet som avses är att den har viss affärsmässighet. Det har ansetts att kraven för att ett hyreskontrakt ska kunna förverkas på denna grund är högt ställda och det har framhållits att det finns svårigheter med att bevisa att lägenheten används för brottslig verksamhet (se SOU 2017:33 s. 271 och 272).

En särskild fråga när det gäller lägenheter som används för brottslig verksamhet är kopplingen mellan å ena sidan det straffrättsliga ansvar som i vissa fall kan åläggas en hyresvärd för hyresgästens brottsliga verksamhet, t.ex. koppleri, å andra sidan hyresvärdens möjligheter att i en sådan situation vidta åtgärder mot hyresgästen. Det är viktigt att det hyresrättsliga regelverket ger hyresvärden tillräckliga möjligheter att vidta sådana åtgärder.

I andra situationer ger de hyresrättsliga reglerna om störningar i boendet vissa möjligheter att säga upp ett hyresavtal på grund av att en hyresgäst, eller någon som denne ansvarar för, har begått brott. Avgörande för att ett brottsligt agerande ska bedömas som en störning i boendet är att det har försämrat bostadsmiljön för någon som bor i omgivningen i sådan grad att det inte skäligen bör tålas (se 12 kap. 25 § jordabalken). Det är hyresvärden som ska bevisa att det har förekommit en störning. I de fall där en störning består i ett agerande som är brottsligt krävs inte att den som gjort sig skyldig till agerandet har dömts för brott. Bedömningen av om hyresavtalet ska upphöra tar sikte på om det har förekommit ett agerande som utgör en störning i boendet enligt de hyresrättsliga reglerna.

Om det är fråga om en särskilt allvarlig störning, har hyresvärden rätt att säga upp hyresavtalet på grund av förverkande utan att först uppmana hyresgästen att vidta rättelse. Ett typfall är att hyresgästen har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet som har samband med boendet, t.ex. våld eller hot om våld mot den som påtalat störningar eller mot någon annan som bor i fastigheten (se prop. 1992/93:115 s. 21).

Även ett brottsligt agerande som har ägt rum på visst avstånd från hyresgästens lägenhet kan vara att bedöma som en störning i boendet. Det krävs då att agerandet har skett i nära anslutning till fastig-

heten och att det har ett samband med hyresgästens användande av lägenheten (se t.ex. rättsfallen RH 2015:31 och RH 2016:57). Ett brottsligt agerande behöver inte rikta sig direkt mot en granne för att det ska utgöra en störning i boendet. Reglerna kan bli tillämpliga även i vissa fall där hyresgästen i sin lägenhet eller i nära anslutning till fastigheten har begått brott mot någon utomstående, t.ex. allvarliga våldsbrott eller sexualbrott, vilket grannarna bevittnat eller fått kännedom om i efterhand. I praxis har då avgörande vikt fästs vid grannarnas befogade rädsla och det obehag som de kan känna om hyresgästen tillåts bo kvar.

Det finns emellertid situationer där en hyresgästs brottslighet skapar otrygghet för övriga boende men som inte omfattas av de nuvarande reglerna om störningar i boendet. Det kan t.ex. handla om att brottsligheten inte har begåtts i direkt anslutning till den fastighet där hyresgästens lägenhet finns. Med beaktande av de övriga boendes intresse av trygghet finns det i många fall anledning att se lika allvarligt på brottslighet som sker i närområdet till lägenheten som på brottslighet som sker i lägenheten eller i trapphuset. Lagstiftningen bör värna de övriga boendes intresse av att exempelvis kunna röra sig fritt i närområdet eller att låta sina barn leka i en närliggande lekpark.

Det förekommer att en hyresvärd som försöker vidta åtgärder mot en störande hyresgäst utsätts för hot om våld eller andra represalier (se SOU 2017:33 s. 264, 266 och 267). För att bestämmelserna om störningar i boendet ska bli tillämpliga krävs att den som drabbas av ett sådant agerande bor i omgivningen. I andra fall kan brottslighet som riktar sig mot hyresvärden, eller någon som är anställd hos hyresvärden, utgöra ett åsidosättande av skyldigheten att bevara gott skick inom fastigheten (se prop. 1992/93:115 s. 31 och t.ex. rättsfallet RH 2010:84). Även om ett brottsligt agerande är av mycket allvarlig art saknas det dock vid åsidosättanden av sundhet, ordning och gott skick möjlighet för hyresvärden att säga upp hyresavtalet på grund av förverkande, utan att först uppmana hyresgästen att vidta rättelse. Det är tveksamt om en sådan skillnad i förhållande till vad som gäller vid särskilt allvarliga störningar i boendet är motiverad.

En typ av brottslighet som ofta har en koppling till bostaden är våld i nära relationer. Nuvarande regler ger begränsade möjligheter att säga upp hyresgäster som har begått brott mot en närstående i den gemensamma bostaden.

Vidare har Fastighetsägarna i en skrivelse till Justitiedepartementet

framhållit behovet av och lämnat förslag på lagstiftningsåtgärder i syfte att minska brottsligheten på hyresmarknaden (Ju2021/03669).^{Sid 1071(1124)}

Mot den anförda bakgrunden kan det ifrågasättas om nuvarande regler ger tillräckliga möjligheter att säga upp ett hyresavtal på grund av brottslighet. Frågan är t.ex. om det inte vid bedömningen av vad som utgör en störning i boendet borde tas större hänsyn till brottslighet som begås i lägenheten eller i närområdet och om möjligheterna att förverka ett hyresavtal när lägenheten används för brottslig verksamhet är tillräckliga.

Det finns därför anledning att göra en översyn av lagstiftningen för att utvidga möjligheterna att säga upp ett hyresavtal i fall där hyresgästen, eller någon som denne ansvarar för, har begått brott i lägenheten eller i närområdet och i fall där lägenheten används för brottslig verksamhet, med det övergripande syftet att den hyresrättsliga regleringen ska bidra till trygga och säkra boende- och närmiljöer. Behovet av en översyn finns för såväl bostadslägenheter som lokaler.

Problematiken kring brottslighet som begås i hyreslägenheter eller i närområdet till en lägenhet och lägenheter som används för kriminell verksamhet behöver undersökas. Vidare behöver det utifrån problembilden analyseras i vilken utsträckning befintliga möjligheter att säga upp ett hyresavtal på grund av brottslighet är otillräckliga.

Utifrån analysen behöver det göras en bedömning av om nuvarande möjligheter till uppsägning bör utvidgas eller om reglerna bör förtydligas i något avseende. De övriga boendes intresse av en trygg och säker boende- och närmiljö bör väga särskilt tungt vid bedömningen. Brottslighet som begås i närområdet till lägenheten bör i större utsträckning kunna ligga till grund för uppsägning. Det finns skäl att överväga om brottslighet som begås i lägenheten eller i anslutning till denna, och som skapar otrygghet för grannarna, i större utsträckning än i dag bör kunna leda till att hyresavtalet ska upphöra.

Det finns också anledning att överväga om möjligheten att säga upp ett hyreskontrakt på grund av hyresgästen har begått brott mot en närstående i den gemensamma bostaden bör utvidgas. Vid dessa överväganden behöver intresset hos den våldsutsatta, eller andra som tillhör hyresgästens hushåll, av att få behålla sin bostad beaktas (jfr 12 kap. 47 § jordabalken).

Det finns vidare anledning att skärpa reglerna om förverkande på grund av att lägenheten används för brottslig verksamhet eller av kriminella organisationer. Det bör bl.a. övervägas om reglerna ska

utvidgas i fråga om vilken typ av brottslighet som kan leda till förverkande och om det är motiverat att fortsatt ställa upp ett krav på att lägenheten helt eller till väsentlig del ska ha använts för brottsligheten. Ändringar i dessa avseenden skulle kunna ha betydelse inte minst när det gäller lokaler.

Ytterligare en aspekt som bör övervägas är i vilka situationer hyresvärden ska ha rätt att säga upp hyresavtalet utan att först uppmana hyresgästen att vidta rättelse när hyresrätten är förverkad på grund av brottslighet, på det sätt som i dag gäller vid särskilt allvarliga störningar. Exempelvis bör förverkande kunna ske utan föregående uppmaning om rättelse i fall när en hyresgäst har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet mot hyresvärden, eller någon som är anställd hos denne.

De författningsändringar som utredaren föreslår bör vara utformade så att de passar in i systematiken i det hyresrättsliga regelverket. Det innebär bl.a. att den brottslighet som ligger till grund för en uppsägning inte får sakna koppling till hyresförhållandet. Exempelvis bör brottslighet som inte är begången i närområdet till lägenheten som utgångspunkt inte kunna leda till att hyresavtalet ska upphöra. Vid en utvidgning av möjligheterna till uppsägning på grund av brottslighet som är begången i närområdet till lägenheten behöver en analys göras av hur detta område bör avgränsas geografiskt.

Vidare bör en möjlighet till uppsägning inte ses som ett ytterligare straff för brottsligheten (jfr prop. 1979/80:179 s. 23 och 24). Övervägandena av om möjligheterna till uppsägning på grund av brottslighet bör utvidgas ska göras med beaktande av hyresvärdens och övriga boendes intressen.

En ytterligare utgångspunkt som fortsatt bör gälla är att hyresgästen har ett ansvar för ageranden av andra personer som bor eller vistas i lägenheten, t.ex. en inneboende. Bestämmelserna om hyresgästens tillsynsansvar behöver vara ändamålsenligt utformade i förhållande till de övriga ändringar som föreslås. Vid en utvidgning av möjligheterna till uppsägning på grund av brott som har begåtts i närområdet till lägenheten behöver hyresgästens ansvar för annans brottslighet vara utformad på ett proportionerligt sätt. Situationer när barn har begått brott ska beaktas särskilt. Det är som utgångspunkt inte rimligt att hyresgästen ska vara ansvarig för ett brott som ett barn i familjen har begått i närområdet, med konsekvens att hela familjen ska tvingas flytta.

De förslag till författningsändringar som lämnas behöver också i övrigt vara proportionerliga. Vid övervägandena behöver Europakonventionens bestämmelser om bl.a. den enskildes rätt till skydd för sitt hem beaktas. För det fall hyresgästen har barn som har sin bostad i lägenheten behöver även bestämmelserna i FN:s barnkonvention, som innebär bl.a. att barnets bästa alltid ska komma i första hand vid åtgärder som rör barn, beaktas. Hyresavtalet bör kunna upphöra endast i de fall där det står i rimlig proportion till det åsidosättande som hyresgästen har gjort sig skyldig till (jfr RH 2021:1).

Utredaren ska därför

- undersöka och redogöra för problembilden avseende brottslighet som begås i hyreslägenheter eller i närområdet till en lägenhet och lägenheter som används för kriminell verksamhet eller av kriminella organisationer,
- analysera och ta ställning till om befintliga möjligheter att säga upp ett hyresavtal i fall där hyresgästen, eller någon som denne ansvarar för, har begått brott i lägenheten eller i närområdet ska utvidgas, varvid särskild hänsyn ska tas till de övriga boendes intresse av en trygg och säker boende- och närmiljö,
- bedöma om möjligheten att säga upp ett hyresavtal på grund av att hyresgästen har begått brott mot en närstående i den gemensamma bostaden bör utvidgas,
- ta ställning till om reglerna om förverkande på grund av att en bostadslägenhet eller en lokal används för brottslig verksamhet eller av kriminella organisationer behöver skärpas,
- bedöma om det straffrättsliga ansvar som hyresvärden i vissa fall kan åläggas för hyresgästens brottsliga verksamhet motiverar utökade möjligheter för hyresvärden att i sådana situationer säga upp hyreskontraktet,
- bedöma i vilka situationer hyresvärden bör ha rätt att säga upp hyresavtalet utan att först uppmana hyresgästen att vidta rättelse när hyresrätten är förverkad på grund av brottslighet,
- analysera om förslagen gällande uppsägning av hyresgäster som begått brott motiverar ändringar i andra hyresrättsliga regler, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

I den mån det finns behov och tid får utredaren överväga och föreslå andra hyresrättsliga författningsändringar, förutsatt att förslagen inte står i strid utredningsuppdragets syften.

Uppdraget att se över reglerna om upplåtelser till inneboende

År 2019 trädde lagändringar i kraft som innebär att det är brottsligt att köpa ett hyreskontrakt och skärpningar av straffen för försäljning och förmedling av hyreskontrakt mot otillåten ersättning (prop. 2018/19:107). Ändringarna innebär också att det numera är brottsligt att hyra ut en lägenhet i andra hand utan tillstånd till en hyra som inte är skälig. Vidare kan en hyresgäst som har köpt sitt hyreskontrakt eller försökt sälja det förlora kontraktet. Detsamma gäller en förstahandshyresgäst som hyr ut sin lägenhet i andra hand eller till en inneboende och tar ut en hyra som inte är skälig.

I lagstiftningsärendet uppmärksammades problematiken med att det förekommer hotelliknande verksamheter där det i en lägenhet upplåts s.k. madrassplatser (se prop. 2018/19:107 s. 41 och SOU 2017:86 s. 181 och 182). Med detta avses att det i en lägenhet upplåts sovplatser till ett stort antal personer. Madrassboenden, och liknande boendesituationer, innebär otrygga och osunda boendeförhållanden för de som hyr platserna. Barnfamiljer som bor under sådana förhållanden är särskilt utsatta. De som hyr sådana platser befinner sig i allmänhet i en utsatt situation på bostadsmarknaden. Det kan röra sig om fall av människoexploatering där människor utnyttjas för t.ex. arbete under uppenbart orimliga villkor eller som svart arbetskraft (se bl.a. Skatteverkets rapport Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet [Fi2020/02991]). Sådan uthyrningsverksamhet sker i syfte att tjäna pengar och kan ingå som ett led i organiserad brottslighet.

Denna typ av upplåtelser kan också medföra nackdelar för fastighetsägaren och övriga boende. Uthyrning av en lägenhet till ett stort antal personer leder till ökat slitage på fastigheten till nackdel för hyresvärden. Andra boende i fastigheten kan påverkas genom att otryggheten ökar i trappuppgångar och att tillgången till gemensamma utrymmen försämras.

Problematiken med madrassboenden har också nyligen uppmärksamats i den ovan nämnda rapporten från Skatteverket med redovisning av ett regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet. Av rapporten framgår att Skatteverket har identifierat cirka 500 s.k. strategiska adresser som misstänks ingå i olika former av avancerade brottsupplägg där felaktig folkbokföring ingår som ett led. I dessa brottsupplägg kan exempelvis penningtvätt, svartjobb, skattebrott, bedrägerier, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, fusk med uppehållsrätt i landet och identitetsrelaterade brott förekomma.

En hyresgäst får som utgångspunkt ha inneboende i lägenheten utan att det krävs samtycke från hyresvärden eller tillstånd av hyresnämnden. Det finns ingen bestämd gräns för hur många inneboende en hyresgäst får ha. Hyresgästen får dock inte inrymma utomstående personer i lägenheten om det kan medföra men för hyresvärden. Hyresgästen har också en plikt att väl vårda lägenheten och ett åsidosättande av vårdplikten kan leda till att hyresavtalet ska upphöra. Om upplåtelseorna orsakar störningar för grannarna, kan även det innebära att hyresavtalet ska upphöra.

I betänkandet Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning (SOU 2017:86) övervägdes olika åtgärder för att motverka alltför omfattande upplåtelser till inneboende. Utredningen ansåg att det inte fanns skäl att föreslå några begränsningar av rätten att ha inneboende. Utredningen bedömde även att det inte borde införas en skyldighet för hyresgästen att till hyresvärden anmäla förekomsten av inneboende och att det inte heller borde införas en utökad rätt för hyresvärden att få tillträde till en lägenhet i syfte att kontrollera vilka som bor där.

Efter 2019 års skärpningar av reglerna kan upplåtelser av madrassplatser vara brottsliga. Så är fallet om det rör sig om otillåtna upplåtelser i andra hand och förstahandshyresgästen tar ut en oskäligt hög hyra av andrahandshyresgästerna. Ett sådant agerande kan också leda till att förstahandshyresgästen förlorar sitt hyreskontrakt. Detsamma gäller om en hyresgäst vid upplåtelser till inneboende tar ut en hyra som inte är skälig.

Om en lägenhet hyrs ut i andra hand eller till inneboende under sådana former att uthyrningen är att likna vid hotellverksamhet, kan detta också stå i strid med upplåtelseändamålet att en lägenhet ska användas som bostad (se t.ex. rättsfallet RH 2020:20). Är lägenheten

en lokal strider det mot det avsedda ändamålet att upplåta lägenheten som bostad till inneboende, vilket kan leda till att hyresavtalet ska upphöra.

Om ett hyresavtal innehåller ett villkor som begränsar rätten att ha inneboende kan ett åsidosättande av villkoret i vissa fall medföra att hyresavtalet ska upphöra. Det krävs då som utgångspunkt att det är av stor vikt för hyresvärden att villkoret följs.

Det kan många gånger vara svårt för hyresvärden att bevisa dels att en lägenhet har upplåtits till ett stort antal personer, dels att upplåtelseerna har varit av en sådan omfattning att det kan innebära men för hyresvärden eller strider mot upplåtelseändamålet. Utdrag ur folkbokföringsregistret som visar att andra personer än hyresgästen är folkbokförda på lägenhetens adress är som utgångspunkt inte ensamt tillräckligt för att det ska vara bevisat hur många personer som faktiskt har bott i lägenheten (se rättsfallet RH 2018:24). I situationer där det rör sig om otillåtna andrahandsupplåtelser, men hyresgästen invänder att det är fråga om upplåtelser till inneboende, kan det vidare vara svårt för hyresvärden att bevisa att de andra personer som bor i lägenheten har rätt att använda den självständigt.

Upplåtelser av detta slag kan också vara svåra för hyresvärden att upptäcka. Det finns ingen skyldighet för en hyresgäst att informera hyresvärden om vilka andra som bor i lägenheten. Hyresvärden har också i övrigt begränsade möjligheter att kontrollera vilka som bor i en lägenhet.

Mot den anförda bakgrunden, och med beaktande av att det på hyresmarknaden alltså förekommer problem kopplade till att lägenheter upplåts till ett stort antal personer, finns det anledning att se över nuvarande regler om upplåtelser till inneboende. Det behöver övervägas om det finns behov av åtgärder för att mer effektivt motverka missbruk av reglerna.

Utgångspunkten bör vara att det även i fortsättningen inte generellt ska krävas samtycke från hyresvärden eller tillstånd av hyresnämnden vid upplåtelser till inneboende. Det bör emellertid övervägas om rätten att ha inneboende ska begränsas i något eller några avseenden. Som exempel kan det övervägas om hyresvärdens möjligheter att i hyresavtalet ställa upp villkor som begränsar antalet boende i en lägenhet bör utökas. Det kan också övervägas om hyresvärdens samtycke eller hyresnämndens tillstånd bör krävas i vissa fall, exempelvis om det är fråga om upplåtelser till ett stort antal inne-

boende som inte endast är tillfälliga. En annan möjlighet kan vara att förtydliga reglerna om när upplåtelser till inneboende ska anses innebära men för hyresvärderna och vilka omständigheter som ska beaktas vid en sådan prövning. Sid 1077(1124)

Det finns också skäl att analysera behovet av att utöka hyresvärdens möjligheter att kontrollera om en lägenhet används för upplåtelser av madrassplatser eller liknande upplåtelser till ett stort antal personer eller för otillåtna andrahandsupplåtelser. Det kan exempelvis övervägas om det ska införas en skyldighet för hyresgästen att anmäla till hyresvärderna vilka andra personer som bor i lägenheten. För att en anmälningsskyldighet ska kunna uppnå sitt syfte, kan den behöva förenas med någon typ av sanktion. Eventuella sanktioner behöver stå i proportion till det åsidosättande som hyresgästen har gjort sig skyldig till.

Det bör vidare övervägas om det finns behov av att utvidga hyresvärdens rätt att få tillträde till en lägenhet i syfte att ge hyresvärderna bättre möjligheter att kontrollera om lägenheten används för upplåtelser av madrassplatser eller liknande upplåtelser till ett stort antal personer. Det skulle kunna göra det lättare för hyresvärderna att upptäcka och bevisa förekomsten av otillåtna andrahandsupplåtelser eller upplåtelser till ett stort antal inneboende som sker under sådana former att det inte bör accepteras. I detta sammanhang bör det också övervägas om rätten att få tillträde bör kunna ske i syfte att kontrollera om lägenheten används för brottslig verksamhet.

Vid de överväganden som gäller hyresvärdens kontrollmöjligheter måste den nytta som åtgärderna kan förväntas uppnå vägas mot hyresgästens intresse av integritet. Eventuella förslag i dessa delar bör utformas på ett sådant sätt att de inte riskerar att drabba hyresgäster som har närstående eller andra personer som inneboende utan att det sker i syfte att tjäna pengar eller att det innebär olägenhet för hyresvärderna eller grannar.

Utredaren ska därför

- undersöka och redogöra för den problematik som finns med att en hyresgäst i sin lägenhet upplåter ett stort antal s.k. madrassplatser och liknande situationer där hyresgästen upplåter lägenheten till ett stort antal personer,

- analysera och ta ställning till om det finns behov av ändringar i reglerna om upplåtelser till inneboende eller andra åtgärder i syfte att mer effektivt motverka att reglerna missbrukas, ^{Sid 1078(1124)}
- bedöma om rätten att ha inneboende ska begränsas i något eller några avseenden,
- analysera och ta ställning till om det finns behov av att utvidga hyresvärdens möjligheter att kontrollera om en lägenhet används för upplåtelser av madrassplatser eller liknande upplåtelser till ett stort antal personer, för otillåtna andrahandsupplåtelser eller för brottslig verksamhet, t.ex. genom att utöka hyresvärdens rätt att få tillträde till lägenheten, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utifrån de förslag som lämnas redovisa de konsekvenser och kostnader som uppstår. Ekonomiska konsekvenser och andra konsekvenser för bl.a. det allmänna och för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Om förslagen kan förväntas leda till kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering lämnas.

Utredaren ska analysera förslagets konsekvenser när det gäller kommunernas ansvar enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och socialnämndernas möjligheter att hantera en eventuell ökning av personer som förlorat sin hyresbostad.

Effekterna för hyresgäster, personer som bor tillsammans med hyresgästen, övriga boende i närområdet, fastighetsägare, berörda myndigheter och andra aktörer ska redovisas ingående. Konsekvenserna för barn och unga ska belysas särskilt utifrån ett barnrättsperspektiv.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för boendesegregationen. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män enligt 15 § kommittéförordningen ska detta motiveras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Sid 1079(1124)

Uttredaren ska inhämta synpunkter från de myndigheter och organisationer som är berörda.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:33

Tilläggsdirektiv till Utredningen om tryggare bostadsområden (Ju 2022:13)

Beslut vid regeringssammanträde den 2 mars 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 kommittédirektiven Uppsägning av hyresgäster som begått brott (dir. 2022:105). I uppdraget ingår att se över den hyresrättsliga regleringen kring uppsägning av hyresavtal i fall där hyresgästen, eller någon som denne ansvarar för, har begått brott i lägenheten eller i närområdet, och i fall där lägenheten används för brottslig verksamhet eller av kriminella organisationer.

Uppdraget ändras nu på så sätt att

- utredarens bedömning av hur hyresgästens tillsynsansvar ska utformas när brott har begåtts av ett barn i familjen ska göras utifrån samma utgångspunkter som bedömningen av tillsynsansvarets utformning när brott har begåtts av andra personer som hyresgästen ansvarar för.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 1 september 2023.

Uppdraget att se över regleringen av uppsägning av hyresgäster som begått brott

Enligt de ursprungliga direktiven har utredningen bland annat i uppdrag att analysera och ta ställning till om befintliga möjligheter att

säga upp ett hyresavtal i fall där hyresgästen, eller någon som denne ansvarar för, har begått brott i lägenheten eller i närområdet ska utvidgas. Särskild hänsyn ska då tas till de övriga boendes intresse av en trygg och säker boende- och närmiljö. ^{Sid 1082(1124)}

Hyresgäster som begår brott i ett bostadsområde skapar stor otrygghet för övriga boende. Brottslighet som sker i närområdet har i regel en betydande påverkan på boende- och närmiljö för andra som bor i området. I direktiven till utredningen anges att övriga boendes intresse av en trygg och säker boende- och närmiljö bör väga särskilt tungt vid bedömningen av om nuvarande möjligheter till uppsägning bör utvidgas samt att brottslighet som begåtts i närområdet till hyresgästens lägenhet i större utsträckning än i dag bör kunna ligga till grund för uppsägning av hyresavtalet.

Enligt gällande regler kan det finnas grund för uppsägning om hyresgästen själv orsakar störningar i boendet, t.ex. genom en brottslig handling, men också när störningen har orsakats av någon som hyresgästen ansvarar för. De som hyresgästen ansvarar för enligt detta s.k. tillsynsansvar är andra personer som bor eller vistas i lägenheten. Detta innebär bl.a. att en förälder som är hyresgäst har ett hyresrättsligt ansvar för barn som bor tillsammans föräldern. Vid bedömningen av om föräldern brustit i sitt tillsynsansvar över barnet beaktas vilka åtgärder föräldern har vidtagit för att förhindra det störande agerandet. En förälder som inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att förhindra störningarna kan förlora sitt hyreskontrakt.

I uppdraget enligt de ursprungliga direktiven ingår att se över vilket tillsynsansvar hyresgästen ska ha för brottslighet som begåtts av andra personer som bor eller vistas i lägenheten. I beskrivningen av uppdraget anges att det som utgångspunkt inte är rimligt att hyresgästen ska vara ansvarig för ett brott som ett barn i familjen har begått i närområdet, med konsekvens att hela familjen ska tvingas flytta. Denna inriktning för uppdraget ska inte längre gälla.

I stället bör de principer som gäller i dag som utgångspunkt fortsätta gälla. Enligt dem har hyresgästen ett ansvar för såväl barn som andra personer som bor eller vistas i lägenheten. Även för de fall där ett barn till hyresgästen har begått brott i närområdet är det rimligt att reglerna innebär en avvägning mellan de olika intressen som finns. Intresset hos hyresgästen och barn som bor tillsammans med hyresgästen av att få behålla sin bostad ska beaktas. Det är också viktigt att reglerna om tillsynsansvaret även för dessa situationer är utformade

med beaktande av övriga boendes intresse av en trygg och säker boende- och närmiljö. Brottslighet som sker i närområdet, eller har en tydlig koppling till detta, ska i många fall kunna anses ha en betydande inverkan på boende- och närmiljön. Förslagen som lämnas ska vara proportionerliga. Reglerna behöver vidare vara ändamålsenligt utformade i förhållande till den utvidgning av möjligheterna till uppsägning som kan komma att föreslås enligt de ursprungliga direktiven.

Det som anges i de ursprungliga direktiven om att de förslag som lämnas ska vara utformade med beaktande av bestämmelserna i Europakonventionen och FN:s barnkonvention gäller fortsatt.

Utredaren ska därför

- bedöma hur hyresgästens tillsynsansvar ska utformas när brott har begåtts av ett barn i familjen utifrån samma utgångspunkter som bedömningen av tillsynsansvarets utformning när brott har begåtts av andra personer som hyresgästen ansvarar för, vilket innefattar att väga de olika intressen som finns mot varandra och föreslå regler som är ändamålsenliga och proportionerliga.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 1 september 2023.

(Justitiedepartementet)

1. Skärpta straff för flerbaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tillägsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskrivning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjningsberedskap. Fö.
51. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Försättningsarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]

En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

Skyddet för EU:s finansiella intressen.

Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]

Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]

Försvarsdepartementet

En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]

Signalspaning i försvars- underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassooverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Vem äger fastigheten. [55]

Åtgärder för tryggare bostadsområden.
[57]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för
samhällsviktig verksamhet
– för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation,
incitament och planering för
en hållbar fortsatt utbyggnad av
vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag
för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottentrålning i marina
skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre
djurskydd. [27]

Jakt och fiske i renbetesland. [46]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården
som en del av en sammanhållen och
personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap
för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet
och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta
patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige.
[13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för
gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett
samhälle som främjar fysisk aktivitet?
[29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]

Förbättrade möjligheter för barn att
utkräva sina rättigheter enligt barn-
konventionen. [40]

Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]

Ett stärkt och samlat skydd
av välfärdssystemen. [52]

En ändamålsenlig arbetsskedeförsäkring
– för bättre ekonomisk trygghet,
kunskap och rättssäkerhet. Volym 1
och 2. [53]

Några smittskyddsfrågor inom social-
tjänsten och socialförsäkringen. [56]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.
Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet.
Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola
– stabil, effektiv och hållbar. [31]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar,
apostille och andra former av intyganden. [42]

Från: Valfärd Gävle - Socialnämnd (e-post) <socialnamnd@gavle.se>
Till: Platina-SON (e-post) <platina-son@gavle.se>
Ämne: VB: Remiss av SOU 2023:57 Åtgärder för tryggare bostadsområden och DS 2023:18 Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor, svarstid senast 22 december 2023
Skickat: 2023-10-12 15:34:34

Från: Kommunstyrelsen (e-post) <kommunstyrelsen@gavle.se>
Skickat: den 12 oktober 2023 11:46
Till: Valfärd Gävle - Socialnämnd (e-post) <socialnamnd@gavle.se>
Ämne: Remiss av SOU 2023:57 Åtgärder för tryggare bostadsområden och DS 2023:18 Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor, svarstid senast 22 december 2023
Prioritet: Hög

Översänder remisser efter bedömning av våra politiska sekreterare till Socialnämnden för vidare hantering.

Medskick från de politiska sekreterarna... Det kan finnas ett värde för nämnden i att även inhämta synpunkter från Gavlegårdarna i det som gäller förslag till förändringar i det hyresrättsliga skyddet.

Ingen återkoppling behöver ske till Kommunstyrelsen.

Med vänlig hälsning

Registrator

Styrning och stöd

Informationsförvaltningsenheten

Gävle kommun

801 84 GÄVLE

Stadshuset, Drottninggatan 22

Telefon: 026-17 80 00

Från: Susanna Wiener <susanna.wiener@regeringskansliet.se>

Skickat: den 5 oktober 2023 14:03

Till: arvika.kommun@arvika.se; info <info@barnombudsmannen.se>;
kommun@borlange.se; boras.stad@boras.se; medborgarcenter@botkyrka.se;
registraturen@boverket.se; info@bris.se; registrator@bra.se; do <do@do.se>;
domstolsverket@dom.se; huvudregistrator
<huvudregistrator@ekobrottsmyndigheten.se>; kommun@eksjo.se; info@eskilstuna.se;
info@fastighetsagarna.se; info@funktionsratt.se; regiongotland@gotland.se;
post@gallivare.se; Kommunstyrelsen (e-post) <kommunstyrelsen@gavle.se>; Gävle
kommun (e-post) <gavle.kommun@gavle.se>;
stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; kontaktcenter@helsingborg.se;
info@hsb.se; kommunen@hultsfred.se; remiss@hyresgastforeningen.se;
>; hyresnamnden i stockholm <hyresnamnden i stockholm@dom.se>; hyresnamnden i umeå
<hyresnamnden i umea@dom.se>; registrator <registrator@mrinstitutet.se>; imy
<imy@imy.se>; info@jamstalldhetsmyndigheten.se;
registrator@jamstalldhetsmyndigheten.se; kronofogdemyndigheten@kronofogden.se;
kontakt <kontakt@kronofogden.se>; info@kungsbacka.se; kommun@kungsbacka.se;
kommun@landskrona.se; kontaktcenter@landskrona.se; kontakt@linkoping.se; linköpings
tingsrätt <linkopings.tingsratt@dom.se>; barnafriid@liu.se; lulea.kommun@lulea.se;
stockholm@lansstyrelsen.se; vasterbotten@lansstyrelsen.se;
ostergotland@lansstyrelsen.se; sandra.petersson@lansstyrelsen.se;
malmstad@malmo.se; malmö tingsrätt <malmto.tingsratt@dom.se>;
migrationsverket@migrationsverket.se; info <info@mfd.se>; info <info@mfof.se>;
norrkoping.kommun@norrkoping.se; info@pro.se; registrator kansli
<registrator.kansli@polisen.se>; regelradet@regelradet.se; info@riksbyggen.se;
info@roks.se; kundservice <kundservice@rb.se>; skatteverket@skatteverket.se;
registrator <registrator@skatteverket.se>;
>; kontaktcenter@sollentuna.se; info@tryggaesverige.org; kontaktcenter@stockholm.se;
kommunstyrelsen@stockholm.se; registrator <registrator@su.se>;
sundsvalls.kommun@sundsvall.se; sundsvalls tingsrätt <sundsvalls.tingsratt@dom.se>;
svea hovrätt <svea.hovratt@dom.se>; info@insurancesweden.se; info@svenskhandel.se;
info <info@redcross.se>; info@svenskt naringsliv.se; remisser@svenskt naringsliv.se;
info@advokatsamfundet.se; Mia.Edwall.Insulander@advokatsamfundet.se;
info@sverigesallmannnytta.se; sfs@sfs.se; registrator@skr.se;
info@sverigesstadsmissioner.se; kundtjanst@soderhamn.se;
sodertalje.kommun@sodertalje.se; södertörns tingsrätt <sodertorns.tingsratt@dom.se>;
info@Unizon.se; uppsala.kommun@uppsala.se; registrator <registrator@uu.se>;
info@vilhelmina.se; kommun@vanersborg.se; kontaktcenter@vasteras.se; info@vaxjo.se;
registrator <registrator@aklagare.se>; servicecenter@orebro.se
>; Sanna Boman <sanna.boman@regeringskansliet.se>; Ju Registrator
<ju.registrator@regeringskansliet.se>; JU KOM <ju.kom@regeringskansliet.se>;

betankande@elanders.com

Ämne: Remiss av SOU 2023:57 Åtgärder för tryggare bostadsområden och DS 2023:18 Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor, svarstid senast 22 december 2023

Stanna upp och tänk efter!

Klicka inte på länkar och öppna inte bilagor om du är osäker på vem avsändaren är. Kontakta IT-supporten på 026-178111 om du behöver råd och stöd! Under oktober genomför MSB och Polisen en kampanj på temat "Tänk säkert", läs mer på Ankaret.

Hej!

Härmed skickas remiss av betänkandet Åtgärder för tryggare bostadsområden (SOU 2023:57) och promemorian Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor (DS 2023:18).

Se bifogad remissbrev. Obs! Skickas enbart elektroniskt.

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet senast den 22 december 2023.

Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till Ju/L1@regeringskansliet.se.

Ange **diarienummer Ju2023/02200 och Ju2023/01549** och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

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

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian.

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

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

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

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB : <https://ddei5-0-ctp.trendmicro.com:443/wis/clicktime/v1/query?url=https%3a%2f%2freg%2dintern.store.elanders.com%2f&umid=F8BE435D-FE8E-4305-AC7D-E4FEC08A0233&auth=b32f7072cb1370b7b119b85843019516260d8fac-eff7bc97ac530a77d3b173a268ae8257e46a1aaf>. Se även länk i remissbrevet.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). (<https://regeringen.se/rapporter/2021/09/svara-pa-remiss/>)

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

Anna-Karin Berglund

Ämnesråd

Kopia till

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



Justitiedepartementet

Enheten för fastighetsrätt och associationsrätt

Remiss av betänkandet Åtgärder för tryggare bostadsområden (SOU 2023:57) och promemorian Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor (Ds 2023:18)

Remissinstanser

1. Arvika kommun
2. Barnombudsmannen
3. Borlänge kommun
4. Borås kommun
5. Botkyrka kommun
6. Boverket
7. Bris – Barnens rätt i samhället
8. Brottsförebyggande rådet
9. Diskrimineringsombudsmannen
10. Domstolsverket
11. Ekobrottsmyndigheten
12. Eksjö kommun
13. Eskilstuna kommun
14. Fastighetsägarna Sverige
15. Funktionsrätt Sverige
16. Gotlands kommun
17. Gällivare kommun
18. Gävle kommun

19. Göteborgs kommun
20. Helsingborgs kommun
21. HSB Riksförbund
22. Hultsfreds kommun
23. Hyresgästföreningen
24. Hyresnämnden i Göteborg
25. Hyresnämnden i Jönköping
26. Hyresnämnden i Stockholm
27. Hyresnämnden i Umeå
28. Institutet för mänskliga rättigheter
29. Integritetsskyddsmyndigheten
30. Jämställdhetsmyndigheten
31. Kronofogdemyndigheten
32. Kungsbacka kommun
33. Landskrona kommun
34. Linköpings kommun
35. Linköpings tingsrätt
36. Linköpings universitet (Barnafriid – Nationellt centrum för kunskap om våld mot barn)
37. Luleå kommun
38. Länsstyrelsen i Stockholm
39. Länsstyrelsen i Västerbotten
40. Länsstyrelsen i Östergötlands län (Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck)
41. Malmö kommun
42. Malmö tingsrätt
43. Migrationsverket
44. Myndigheten för delaktighet
45. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
46. Norrköpings kommun

47. Pensionärernas riksorganisation (PRO)
48. Polismyndigheten
49. Regelrådet
50. Riksbyggen
51. Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige
52. Rädda Barnen
53. Skatteverket
54. Skellefteå kommun
55. Socialstyrelsen
56. Sollentuna kommun
57. Stiftelsen Tryggare Sverige
58. Stockholms kommun
59. Stockholms universitet (juridiska fakulteten)
60. Sundsvalls kommun
61. Sundsvalls tingsrätt
62. Svea hovrätt
63. Svensk Försäkring
64. Svensk Handel
65. Svenska Röda Korset
66. Svenskt Näringsliv
67. Sveriges advokatsamfund
68. Sveriges Allmännytta
69. Sveriges förenade studentkårer
70. Sveriges Kommuner och Regioner
71. Sveriges stadsmissioner
72. Söderhamns kommun
73. Södertälje kommun
74. Södertörns tingsrätt
75. Unizon
76. Uppsala kommun

77. Uppsala universitet (Institutet för fastighetsrättslig forskning och juridiska institutionen)
78. Vilhelmina kommun
79. Vänersborgs kommun
80. Västerås kommun
81. Växjö kommun
82. Åklagarmyndigheten
83. Örebro kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast den 22 december 2023**. Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ju.L1@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ju2023/02200 och Ju2023/01549 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

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

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet och promemorian.

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

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

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

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

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Anna-Karin Berglund
Ämnesråd

Kopia till

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

Kommande beslut:
Boendeplan för sociala
ändamål 2024 – 2028 med
utblick mot 2035

21

23SON240

Boendeplan – för sociala ändamål

2024 – 2028 med utblick mot 2035

Socialnämnden

Dnr 23SON240, 2023-12-12

Boendeplan

- för sociala ändamål

2024 - 2028 med utblick mot 2035

Socialnämnden
Dnr 23SON240
2023-12-12

Välfärd Gävle, utveckling och stöd

Anna Åkerbris, Boendeplanerare

www.gavle.se

Innehåll

1. Sammanfattning	4
2. Bakgrund	5
2.1. Definitioner	6
3. Bestånd och behov av bostadssociala lägenheter	8
3.1 Övergångslägenhet	9
3.2 Försökslägenhet	9
3.3 Jourlägenhet	10
4. Övergångslägenhet - Bostad Först	11
5. Stödboende och Hem för vård och boende (HVB)	12
5.1 Stödboende för ensamkommande barn - EKB	12
5.2 Stödboende för vuxna med missbruksproblematik	13
5.3 Hem för vård och boende (HVB)	14
6. Tillsynsboende	16
7. Boende på Björkegrenska	17
8. Skyddat boende	19
9. Härbärge	19

1.Sammanfattning

Välfärd Gävles Boendeplan för sociala ändamål 2024 - 2028 med utblick mot 2035 - Socialnämnden, behandlas och antas av Socialnämnden utifrån nämndens ansvarsområden.

Socialnämnden ansvarar för individ- och familjeomsorg enligt socialtjänstlagen.

Socialnämnden (Välfärd Gävle) handlägger alla ansökningar om bistånd samt skriver avtalen med den externa hyresgästen.

I planen fastställs behovet av bostäder och lokaler utifrån verksamhetens behov av platser för boende och/eller stöd.

I boendeplanen redovisas behovet uppdelat utifrån målgrupper:

- Bestånd och behov av bostadssociala lägenheter (övergångslägenhet, försökslägenhet, jourlägenhet)
- Övergångslägenhet – Projekt Bostad Först
- Stödboende och Hem för vård och boende (HVB)
- Tillsynsboende
- Boende på Björkegrenska
- Skyddat boende
- Härbärge

Planen visar på en balans mellan tillgång och behov för sociala ändamål 2024–2035. Behovet beräknas att kunna mötas genom fler lägenheter hos AB Gavlegårdarna och genom ett fåtal, sedan tidigare befintliga avtal med, privata fastighetsägare. En del utredningar pågår dock inom Välfärd Gävle, kring olika verksamhetsförbättringar, vilket kan leda till ett förändrat behov av boenden.

2. Bakgrund

Reglerna i socialtjänstlagen, SoL, innebär att var och en i första hand är skyldig att försörja sig själv och sin familj inom ramen för sin förmåga. I detta ingår också ansvar för att ordna bostad, vilket innebär att den bostadslöse själv får söka bostad via bostadsförmedling, bostadsföretag, andrahandsförmedlingar eller på annat sätt försöka ordna sin bostadssituation. Föräldrar har huvudansvaret för att säkerställa nödvändiga levnadsvillkor för sina barn och ansvarar för att barnens behov och rättigheter blir tillgodosedda.

Kommunerna ansvarar för att det finns bostäder till invånarna i den egna kommunen och ska planera bostadsförsörjningen utifrån kommunens framtagna riktlinjer. Riktlinjerna syftar till att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Riktlinjerna ska också främja att kommunen förbereder och genomför ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen.

Socialtjänstlagen omfattar alla som vistas i en kommun och reglerar kommunens skyldigheter att erbjuda stöd och hjälp. Socialtjänstlagens 4 kap 1 § reglerar rätten till insatser via socialtjänsten vilket kan omfatta insatser till personer som söker hjälp med boende. Socialtjänsten i en kommun omfattas även av skyldigheten att ingripa till skydd för enskilda personer. Socialtjänstens ansvar kan handla om att bistå med olika former av akuta och mer långsiktiga boendelösningar utifrån individuella behov och efter biståndsbedömning.

För vissa grupper har kommunen ett särskilt ansvar att tillhandahålla boenden. Det handlar om vissa äldre personer, vissa personer med funktionsnedsättning och vissa nyanlända som fått uppehållstillstånd.¹

En behovsanalys utifrån socialnämndens behov är komplex. Att räkna på socialnämndens behov är en utmaning då det finns många faktorer som påverkar behovsbilden. I den här planen utgör, historiken avseende antalet beviljade beslut tidigare år och kontor myndighets gemensamma/totala uppskattning av framtida behov grunden för bedömningen. I analysen så vägs också tillgängliga resurser för stöd i boendet in, samt vilka andra insatser som nämnden kan erbjuda.

Utredningsenhet boende inom Valfärd Gävle har tidigare tagit emot remisser från andra enheter gällande behovet. Utredningsenhet boendes uppdrag förstärktes i och med att enheten organiserades inom Myndighetskontoret. Utredningsenhet boende har sedan dess gjort mer rättssäkra beslutsunderlag samt arbetat med utredningsprocessen för att få säkrare bedömningar. Utredningsenhet boende har ett gott samarbete med AB Gavlegårdarna avseende anskaffande av lägenheter efter behov.

¹ <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/hemloshet/kommunens-och-socialtjanstens-ansvar-for-boendeinsatser/>

2.1. Definitioner

- **Övergångslägenhet** - Övergångslägenheter kallas de lägenheter, där kommunen är förstahandshyresgäst och som kommunen upplåter vidare genom andrahandshyresavtal. Dessa lägenheter upplåtes till de som har rätt till bistånd i form av en bostad enligt 4 kap. 1 § SoL, människor som är helt bostadslösa och har speciella svårigheter, se redogörelse under punkten 3 nedan. I de fall som bistånd till boende beviljas enligt 4 kap. 1 § SoL gäller samma handläggning vad gäller deltagarna i Bostad Först.
- **Försökslägenhet** - Försökslägenheter kallas de lägenheter, där kommunen är förstahandshyresgäst och som kommunen upplåter vidare genom andrahandshyresavtal. Dessa lägenheter upplåtes till de som har rätt till bistånd i form av en bostad enligt 4 kap. 1 § SoL (människor som är helt bostadslösa och har speciella svårigheter), och till människor med en sammansatt social problematik i ett utslussningsskede enligt 4 kap. 2 § SoL. Det handlar om tidsbegränsade biståndsbeslut som verkställs genom tidsbegränsade hyresavtal. Dessa lägenheter är möblerade. Det finns ingen möjlighet för hyresgästen att få ta över kontraktet på en försökslägenhet.
- **Jourlägenhet** – I första hand för korta placeringar till för våldsärenden. Ingen hyra/avgift tas ut för boendet. Nämnden har totalt 11 jourlägenheter, fördelat på de olika verksamheterna. Det handlar om tidsbegränsade biståndsbeslut.
- **Övergångslägenhet - Bostad Först** – en särskild insats som riktas till långvarigt hemlösa med en psykisk- och/eller missbruksproblematik. För en övergångslägenhet är kommunen förstahandshyresgäst och kommunen upplåter lägenheten vidare genom andrahandshyresavtal. Dessa lägenheter upplåtes till de som har rätt till bistånd i form av en bostad enligt 4 kap. 1 § SoL (människor som är helt bostadslösa och har speciella svårigheter), och till de människor med en sammansatt social problematik som befinner sig längst bort från bostadsmarknaden. Det handlar om tidsbegränsade biståndsbeslut som verkställs genom tidsbegränsade hyresavtal. Lägenheterna är omöblerade. För denna målgrupp inom ramen för Bostad Först ska boendet vara mer stadigvarande. Deltagaren ska kunna ta över förstahandsavtalet.
- **Stödboende för barn - EKB** – en mindre ingripande, och mer självständig form av boendeinsats för ensamkommande barn (från 16 år).
- **Stödboende för vuxna med missbruksproblematik** – en insats som syftar till att ge stöd till att bibehålla nykterhet och att komma vidare till ett eget boende. Hemstagården (för män) och Nova (för kvinnor)
- **Tillsynsboende** – Inget krav på nykterhet. Stallgatan (för män och kvinnor).

- Sid 1105(1124)

• **Boende på Björkegrenska** - är ett kommunalt boende som beviljas i första hand till hemlösa barnfamiljer utan tilldelning av ett kontrakt. 12 kap. jordabalken är således inte tillämplig. Ett boende på Björkegrenska beviljas hemlösa barnfamiljer även i en akut situation enligt 4 kap. 1 § SoL, samt därefter enligt 4 kap. 2 § SoL. En barnfamilj kan också utan att ha varit i nöd ansöka om att få en plats på Björkegrenska. Klienten betalar dygnsavgift enligt socialtjänstlagen. Även ensamstående vuxna kan få boende på Björkegrenska, dock inte i ett akut läge, utan efter utredning och bedömning. Nyanlända personer som av Migrationsverket anvisas till Gävle kommun kan erbjudas tillfälligt boende i avvaktan på ett förstahandskontrakt hos det kommunala bostadsbolaget.
- **Skyddat boende** – boende som tillhandahåller platser för heldygnsvistelse avsedda för personer som behöver insatser i form av skydd mot hot, våld eller andra övergrepp tillsammans med andra relevanta insatser. Skyddat boende erbjuds även av exempelvis kvinnojourer, utan beslut från socialnämnden. Skyddat boende köps in på ramavtal.
- **Härbärge** - en tillfällig (natt till natt) övernattningslokal för bostadslösa. Boende på härbärgen kräver inget biståndsbeslut.
- **Hem för vård och boende (HVB)** – en insats som bedriver behandling eller är inriktad på vård, stöd eller fostran. Samtliga HVB är i extern regi.

3. Bestånd och behov av bostadssociala lägenheter

Bostadssociala kontrakt är ett andrahandskontrakt där Valfärd Gävle är förstahandshyresgäst. Den enskilde kan ha rätt till bistånd för boende då denne är helt bostadslös och har speciella svårigheter att tillgodose sitt behov av bostad själv. Utifrån dessa kriterier görs individuell bedömning.

Valfärd Gävle har fem försökslägenheter och två jourlägenheter. Enheten för våld i nära relation - har sex jourlägenheter och Utredningsenhet vuxen - har en lägenhet

Bostad Först är de som ansöker om både stöd och boende och får en övergångslägenhet som kan, när det fungerar bra, ta över samma lägenhet, med ett eget hyresavtal.

När projektet blivit mer etablerat, så kommer det vara enklare att se hur många deltagare som det kommer att röra sig om framåt.

Övergångslägenhet (hyrs ut omöblerade)	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2035
Totalt	435	278	154	130	100	100
Förändring (+/-)	-7%	-36%	-45%	-16%	-23%	-23%
Nya beslut	52	9	1	6	6	2

Försökslägenhet	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2035
– korttidskontrakt 1 vecka i taget med 1 dygns uppsägningstid (Möblerade LGH)						
Totalt	15	3	5	8	10	10
Förändring (+/-) lägenheter	+5	-12	+7	+5	+/-0	+/-0

Jourlägenhet	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2035
Totalt	19	11	9	9	9	9

3.1 Övergångslägenhet

Endast en övergångslägenhet beviljades under 2023 och 66 klienter har under 2023 fått eget avtal (från övergångslägenhet till eget hyresavtal hyresvärden). För november fakturerades 154 övergångslägenhet som pågående. Hos privata hyresvärdar har vi 58 st övergångslägenhet upp delat på HSB 4 st, SBB, 19 st, Heimstaden 18 st, Balder 13 st, SBC1 st. Resterande 96 övergångslägenhet finns hos AB Gavlegårdarna.

Det totala antalet aktiva övergångslägenheter har minskat från 278 lägenheter i augusti 2022, ner till 154 lägenheter i november 2023. Det är en minskning med ca 45 procent.

Behov

Antalet övergångslägenheter har under de senaste åren minskat till följd av att det nu gjorts mer omfattande utredningsarbete med bedömningar där möjliga äldre kontrakt har avslutats, kombinerat med ett reducerat antal gynnande beslut. Enligt rättspraxis är det få människor som har rätt till bistånd i form av ett boende. Utredningsenhet Boende hjälper och vägleder människor till ett självständigt liv och ett stöd för eget boende och utreder även om det finns rätt till bistånd till boende.

Övergångslägenheter bedöms fortsatt minska framöver, om än i mindre takt än det hittills gjort. Valfärd Gävle kommer framåt också att arbeta i annan form med övergångslägenheter – mot fler klienter i Bostad Först och Försökslägenheter.

3.2 Försökslägenhet

Försökslägenhet hyrs ut med andrahandskontrakt till människor med en sammansatt social problematik i ett utslussningsskede. Det handlar om tidsbegränsade biståndsbeslut som går hand i hand med tidsbegränsade hyresavtal. Socialnämnden upplåter en lägenhet i andra hand med ett tidsbestämt hyresavtal som i vanliga fall avser en hyresperiod om en vecka, och med rätt till förlängning med en vecka i taget, om inte uppsägning sker, till människor med en sammansatt social problematik i ett utslussningsskede. Den maximala längden på hyresförhållandet som ett sådant andrahandshyresavtal kan komma att avse är 23 månader. Ingen klient får således bo längre än sammanlagt 23 månader i följd i en försökslägenhet. Klient har inget besittningsskydd utifrån att hyresförhållandet varar kortare tid än två år. Lägenheten hyrs ut i möblerat skick.

Det finns ingen möjlighet att ta över hyresavtalet avseende denna målgrupp och dessa kontrakt efter att ett hyresförhållande om maximalt 23 månader har gått till ända. Klientens hyresvärd är Gävle kommun.

De finns ingen rättslig relation mellan fastighetsägaren och klient. Kommunen ansvarar som hyresvärd för klienten enligt 12 kap. jordabalken (hyreslagen).

Socialnämnden nyttjar 5 försökslägenheter.

Behov

Det bedöms finnas ett ökat behov av försökslägenheter åren framöver – dessa lägenheter tillhandahålls av AB Gavlegårdarna, från deras ordinarie bostadsbestånd. Dialog förs även med andra hyresvärdar för att utöka beståndet.

3.3 Jourlägenhet

Den som har omfattande skyddsbehov och den som behöver flytta från Gävle kommun sorterar under Enheten för våld i nära relationer (EVIN) som utreder och placerar. Utredningsenhet Boende kommer in i bilden i fråga om våldsutsatta människor som inte har egna förmågor att byta eller ordna med en bostad. Efter utredning kan bistånd i form av en förtursplats i kön hos det kommunala bostadsbolaget beviljas när personen visserligen inte har sådana speciella svårigheter att ett biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL aktualiseras, men som ändå har bestyrkta svårigheter. Samma handläggning ska gälla för ungdomar över 18 år som varit placerade i HVB-hem och som bedöms klara av att sköta ett eget hyreskontrakt.

Det handlar om att bevilja en förtursplats i kön hos det kommunala bostadsbolaget, inte om ett hyreskontrakt. Detta sker i samverkan och överenskommelse med kommunala bostadsbolaget.

Välfärd Gävle står som hyresgäst för jourlägenheter som ligger utspridda över kommunen. Socialnämnden har tillgång till 11 jourlägenheter för barnfamiljer och personer utsatta för våld i nära relation. Socialnämnden ansvarar för utrustningen i jourlägenheter. Ingen kostnad/egenavgift utgår för den enskilde i boende i jourlägenhet idag.

Utredningsenhet boende har 2 jourlägenheter.

Enheten för Våld i nära relationer har 8 st lägenheter till sitt förfogande.

Utredningsenhet vuxen nyttjar 1 st jourlägenhet.

Behov

Behovet har ökat de senaste åren eftersom våld i nära relation har ökat. Prognosen framåt tyder dock på att behovet täcks med nuvarande antalet jourlägenheter.

4. Övergångslägenhet - Bostad Först

Bostad Först är tänkt som en modell där bostad erbjuds till långvarigt hemlösa med psykisk- och/eller missbruksproblematik. Boendet har inget krav på behandling, men de erbjuds ett stort stöd från boendevägledare. Boendeformen finns inte inom Valfärd Gävle idag. Valfärd Gävle har tidigare fått medel via statsbidraget från myndigheten Delmos. Socialnämnden har i senaste kommunplanen fått i uppdrag att ta fram en handlingsplan för hur metoden "Bostad Först" kan införas i Gävle kommun, i syfte att minska hemlösheten.

Målgruppen för Bostad Först är människor med en mångårig eller upprepade missbruks- och hemlöshetsproblematik, samt en psykosocial problematik och någon form av stödbehov. Dessa människor har oftast svårt att komma in på arbetsmarknaden och tillbaka till samhället. De ska dock kunna sköta ett hyresavtal. Målgruppen har inte stora omvårdnadsbehov. De insatser som erbjuds idag i form av serviceboende/servicebostad samt gruppboende/gruppboende är till för personer med stora omvårdnadsbehov. I målgruppen ingår således människor som har olika former av missbruks-/beroendeproblematik och som därtill drabbats av en allvarlig psykisk sjukdom eller psykisk ohälsa. Dessa personer har inte lyckats med de första stegen till ett självständigt liv. Målgruppen för Bostad Först befinner sig längst bort från bostadsmarknaden. Biståndet är ett paket som inkluderar boende, vilket kompletteras med vägledning och stöd. Grundtanken med Bostad Först är att människor utifrån att de har ett tryggt boende själva kan ta makten över sina liv utan att biståndet i form av boende villkoras med krav på drogfrihet eller behandling. Biståndet är dock villkorat med ett återkallelseförbehåll som gör det möjligt att ompröva det gynnsamma beslutet till nackdel för den enskilde vid sådana ändrade förhållanden som innebär att biståndet till exempel av någon anledning inte längre är lämpligt och då det av någon anledning inte längre finns ett behov av det aktuella biståndet.

Avseende en övergångslägenhet inom ramen för Bostad Först sluts ett övergångskontrakt. Det är ett andrahandsavtal som är tidsbestämt med en månad, dock med rätt till förlängning med en månad om uppsägning inte sker. Den maximala tiden för ett hyresförhållande som ett sådant andrahandshyresavtal kan komma att avse bör som utgångspunkt vara 23 månader. I undantagsfall kan förlängning medges under förutsättning av att en överenskommelse om avstående från besittningsskydd har godkänts av hyresnämnden.

Lägenheten hyrs ut omöblerad. Målet är att deltagaren ska ges en möjlighet att ta över hyresavtalet avseende dessa lägenheter, efter att hyresförhållandet enligt andrahandsavtalet har avslutats. Detta kommer fastighetsägaren att bestämma och är inget som socialnämnden råder över. Klientens hyresvärd är kommunen. De finns ingen rättslig relation mellan fastighetsägaren och deltagaren förrän deltagaren skrivit ett förstahandskontrakt med fastighetsägaren. Kommunen ansvarar som hyresvärd för deltagaren enligt 12 kap. jordabalken (hyreslagen).

Behov

Boendeformen behöver utvärderas efter införandet för att kunna utreda eventuella framtida behov.

5. Stödboende och Hem för vård och boende (HVB)

Socialnämndens vårdinsatser syftar till att möjliggöra ett självständigt liv. Vårdinsatser kan ske i eget boende, familjehem, hem för vård och boende (HVB) eller i stödboende. Placeringstiderna varierar från korta jourplaceringar till uppväxtplaceringar.

5.1. Stödboende för ensamkommande barn - EKB

Stödboende för barn och unga 16–20 år är en placeringsform från Socialstyrelsen som trädde i kraft 1 januari 2016. Syftet är en mindre omfattande insats för barn och unga vars vårdbehov inte är så stort att det motiverar en HVB placering.

Stödboende för barn och unga är i första hand tänkta att vara självständiga boenden, men andra mer sammanhållna boendelösningar är inte uteslutna.

Stödboende är en vanlig placeringsform för ensamkommande barn och unga i åldrarna 16–20 år. Valfärd Gävle har idag inget stödboende för barn och unga.

Behov

Kommunerna ansvarar för mottagande av ensamkommande asylsökande barn och ungdomar och Migrationsverket anvisar vilken kommun som ansvarar för det individuella barnet. Anvisningarna sker till kommunerna genom ett fördelningssystem som baseras på att respektive kommun tar emot en fastställd andel av det totala antalet barn.

Anvisning sker till den kommun i landet som har lägst måluppfyllelse av sin andel (så kallad utjämnande anvisning) eller om det föreligger stark anknytning till annan kommun (så kallad anknytningsanvisning). Samtliga kommuner ska omfattas av anvisningar avseende mottagande av asylsökande ensamkommande barn och tilldelas en andel. Ingen andel kommer att vara lägre än en (1) promille. Innan Migrationsverket fastställer andelarna ska länsstyrelserna ges möjlighet att i samråd med verket göra regionala justeringar av andelarna på kommunnivå.

Andelarna grundas på ett antal variabler och på statistik från föregående kalenderår. Andelarna fastställs i samband med Migrationsverkets prognos i februari varje år och löper under tolv månader med start den 1 mars varje år. I dagsläget ser det ut som att det kommer att behövas cirka 17 platser till nästa år.

5.2. Stödboende för vuxna med missbruksproblematik

Stödboende för vuxna med missbruksproblematik tillhandahålls i egen regi genom Hemstagården (män) och Nova (kvinnor).

På stödboendena ställs krav på nykter- och drogfrihet under placeringstiden och målet är att bryta missbruk, destruktiva livsmönster och möjliggöra att individen kan tillgodogöra sig annan vård. Det kan även vara en del av en utslusningsprocess från annan heldygnsvård.

Placering på stödboendet är en biståndsinsats som Utredningsenhet vuxen utreder, fattar beslut och följer upp. Vården planeras utifrån individens behov och en vårdplan upprättas tillsammans med individen. Placeringstiden är individuell och bedömning görs bland annat utifrån individens vårdbehov, möjlighet att anskaffa eget/annat boende, för att tillgodoses annan vård, stabil nykter och drogfrihet, genomförande av utredning eller insättning av medicinering.

Hemstagården har 23 platser för män från 21 år och uppåt med missbruk eller beroende, psykisk ohälsa eller annan problematik som påverkar den sociala tillvaron.

Nova har 10 platser för kvinnor från 21 år och uppåt med missbruk eller beroende, psykisk ohälsa eller annan problematik som påverkar den sociala tillvaron.

De boende på Hemstagården får ta ansvar för lokalen, mat, städning med mera utifrån deras individuella förutsättningar.

Stödboende för vuxna med missbruksproblematik <i>Hemstagården</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2030
Totalt	23	23	23	23	23	23	23
Förändring (+/-)	-	-	-	-	-	-	-

Stödboende för vuxna med missbruksproblematik <i>Nova</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2030
Totalt	10	10	10	10	10	10	10
Förändring (+/-)	-	-	-	-	-	-	-

Behov

Det är en hög efterfrågan på platserna till Hemstagården. Oftast är det kö och behovet ser ut att hålla i sig över tid.

Inom Nova är det ett kontinuerligt flöde mellan in- och utflytt och det uppstår sällan längre tids köer, även om det ibland kan förekomma viss kö till platserna.

Det har varit en hög efterfrågan på platserna och båda stödboendena har under året varit fullbelagda och med en väntetid/kö till verkställighet. Behovet är till stor del kopplat till bostadslöshet och begränsade möjligheter till att tillgodogöra sig annan vård, såsom öppenvård, om det saknas en trygg boendesituation. Placeringar på behandlingshem tenderar därmed även att bli längre då det råder väntetid för att möjliggöra vård på hemmaplan. På Hemstagården har i snitt minst 80 % av de inskrivna saknat annan boendelösning, medan siffran är omkring 60% på Nova. (Männen har generellt svårare att både anskaffa och behålla bostad, medan kvinnor har en ökad förmåga till att behålla bostad).

En genomlysning av behovet av Valfärd Gävles tillsynsboende och stödboenden har påbörjats och innan den är genomförd är det svårt att säga något om behov av platser. Det verksamheten dock kan konstatera är att efterfrågan över tid har varit större än tillgången.

5.3. Hem för vård och boende (HVB)

Socialnämnden ansvarar för att i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört, 5 kap 1 § SOL.

Placeringskommunen har, enligt principen om det sammanhållna vårdansvaret, kvar ansvaret under vistelsen och i anslutning till att vården upphör. Det betyder att när ungdomar flyttar ut från sina familjehem och HVB etcetera, att nämnden har ansvar för att den unge får det stöd den behöver vilket då kan vara boende etcetera.

Det är dock idag ett för stort steg att för en ungdom att flytta direkt från HVB-hem till egen lägenhet. Det behövs därför boende för dem som klarar eget boende med stöd, men även för de med mer omfattande stödbehov på grund av funktionshinder eller psykisk ohälsa. Det rör sig om ungdomar som behöver individuellt utformade insatser och de som kan bo i grupp, tex ett ungdomsboende eller annan form av utslusningsboende. Det förutsätter att det finns möjlighet för dessa ungdomar att få ett eget bostadskontrakt, när de inte längre behöver stöd för att vara självförsörjande.

Gällande familjehemsplacerade ungdomar

För de ungdomar som Gävle kommun har placerade i familjehem så är praxisen den att de som regel bor kvar i sina familjehem tills dessa att de fullföljt sin gymnasieutbildning, vanligtvis är den unge 19-20 år när den är klar med detta. Dock finns det ungdomar som vid 18 års dagen inte längre vill vara familjehemsplacerade men det är något eller några år kvar tills gymnasieutbildningen är klar. Även dessa ungdomar har kommunen ansvar för och i ansvaret ingår det då att ombesörja att ungdomen har ett boende samt att den unge får stöd om den har behov av det.

Ibland kan det även vara så att den unge inte har ett så stort behov av stöd att det inte är motiverat med familjehemsvård och då kan det vara aktuell att den unge får ett eget boende men med ett mer begränsat stöd där ett utslussningsboende skulle kunna täcka den unges behov.

Många ungdomar har tillsammans med socialtjänsten och familjehemmet planerat i god tid och med struktur för sin utflytt ur familjehemmet men tyvärr gäller inte detta för alla. Tendensen är att fler ungdomar placeras sent i livet och att fler än tidigare är placerade hos privata aktörer vilket också kan leda till att det är svårt att i god tid planera och strukturera att underlätta för ungdomen att flytta till eget boende. De är inte redo för detta. Många unga har även svåra trauman bakom sig vilket också leder till att deras behov av vård är längre än för andra. Vilket lett till att den unge ofta haft fullt upp med att klara skolgången samt att den unge kan ha psykisk problematik vilket då leder till att fokus inte har kunnat vara att i god tid planera för en utslussning till eget boende.

Med ovan nämnda så finns det skäl till att ha någon form av utslussningsboende för vissa ungdomar som varit i familjehemsvård. Med ett utslussningsboende skulle många av våra ungdomar få en bättre start/övergång till eget boende vilket skulle kunna leda till mindre kostnader för placeringar tex HVB eller att ungdomen hamnar i kriminellt beteende

Behov

De HVB-hem som idag finns inom Gävle kommun ägs och drivs i extern regi.

En intern utredning kring ett eventuellt behov av att starta ett eget HVB pågår inom Valfärd Gävle.

6. Tillsynsboende

Tillsynsboende är en behovsprövad boendeform enligt Socialtjänstlagen och är ett stadigvarande boendebadativ. Tillsynsboendet som Valfärd Gävle driver ligger på Stallgatan och är ett högtoleransboende som vänder sig till personer med pågående drogproblematik och samsjuklighet med psykisk ohälsa. Boendet startades för att minimera antalet hemlösa på Gävles gator. Flera av de boende har försörjningsstöd och de betalar sin hyra och vissa har även matabonnemang. Det finns inget omvårdnads-/HSL ansvar, utan de boende kan, vid behov, ha insatser av hemtjänst.

Det är Utredning vuxen som utreder och placerar på boendet.

Stallgatan har 27 mindre lägenheter med kokvrå och hygienrum, samt 8 rum med egna hygienrum. Stallgatan har även 3 lägenheter som erbjuds för tillfällig jourplacering.

Tillsynsboende, Stallgatan	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2030
Totalt	35	35	35	35	35	35	35
Förändring (+/-)	-	-	-	-	-	-	-

Behov

Valfärd Gävle har en pågående översyn där Stallgatans nuvarande utformning (lokal) och inriktning ses över och en snabbare omsättning av lägenheterna behövs, då kö finns.

7. Boende på Björkegrenska

Björkegrenska är ett kommunalt boende som beviljas i första hand till hemlösa barnfamiljer utan tilldelning av ett kontrakt. 12 kap. jordabalken är således inte tillämplig. Ett boende på Björkegrenska beviljas hemlösa barnfamiljer även i en akut situation enligt 4 kap. 1 § SoL, samt därefter enligt 4 kap. 2 § SoL. En barnfamilj kan också utan att ha varit i nöd ansöka om att få en plats på Björkegrenska. Klienten betalar en dygnsavgift enligt socialtjänstlagen. Boendet är ett delvis ett kollektivt boende utan vård eller behandling, men med stödjande insatser för att familjer aktivt ska söka eget boende och genom att främja samhällsintegration.

Även enskilda vuxna kan få tillgång till ett rum på Björkegrenska, dock inte i ett akut läge, utan först efter utredning och bedömning.

Från och med 1 juli 2022 har kommunerna i landet övertagit ansvaret från Migrationsverket för att ordna boende till flyktingar från Ukraina. För närvarande finns inga stora strömmar av flyktingar till Sverige, men Gävle kommun har en beredskap att successivt kunna ta emot de människor som behöver boende. Samordning och dialog med Migrationsverket och Länsstyrelsen sker centralt i kommunen.

Nyanlända personer som av Migrationsverket anvisas till Gävle kommun erbjuds boende på Björkegrenska, i avvaktan på ett förstahandskontrakt hos det kommunala bostadsbolaget

På Björkegrenska finns totalt 55 rum med dusch och toalett, det är gemensamt kök på varje våning. Ett av husen på Björkegrenska nyttjas idag för Matakutens verksamhet, samt för administrativa kontorsplatser. I ett av husen på Björkegrenska finns en avdelning med 24 rum som idag är avsatt till flyktingar från Ukraina.

I oktober 2023 bodde det totalt 33 vuxna och 24 barn där.

16 rum på Björkegrenska kan nyttjas för akutboende för till exempel hemlösa barnfamiljer. I oktober 2023 nyttjar 4 vuxna och 2 barn akutboendet för familjer.

Ukrainaflyktingar med barn placeras i första hand på Björkegrenska och ensamma vuxna placeras på Kristinelundsgården.

Gävle kommun har blivit anvisade 226 flyktingar från Ukraina. För att nå upp i det anvisade talet förväntas eventuellt ytterligare 59 personer anvisas under 2024.

Björkegrenska				
Avdelning för Ukraina	2020	2021	2022	2023
+ "vanligt akutboende"				
Vuxna "avdelning för Ukraina"			24	33
Barn "avdelning för Ukraina"			19	24
Vuxna "vanligt akutboende"				4
Barn "vanligt akutboende"				2
Totalt	67	87	43	63
Förändring (+/-) antal boenden	-41	+20	-23	+20

Kristinelundsgården	2020	2021	2022	2023	2024
Vuxna "från Ukraina"				82	
Barn "från Ukraina"				25	
Totalt antal boenden från Ukraina på Kristinelundsgården	-	-	44	107	166
Förändring (+/-) antal boenden	-	-	-	+63	+59

På Kristinelundsgården finns tre våningar och på varje våning finns 21-22 rum. Totalt bor där i oktober 2023 107 gäster. Hyresavtal för Kristinelundsgården med Bokbacken/Hemsö går ut 2027.

Behov

Migrationsverkets prognos visar på att invandringen kommer att hålla sig på ungefär samma nivå som idag de kommande åren. För att i tidigt skede få information kring läget, deltar Valfärd Gävle i Länsstyrelsens träffar, samt bevakar svar från Migrationsverket och Länsstyrelsen vad det gäller tilldelning.

8. Skyddat boende

Ett skyddat boende tillhandahåller platser för heldygnsvistelse avsedda för personer som behöver insatser i form av skydd mot hot, våld eller andra övergrepp tillsammans med andra relevanta insatser. Skyddat boende är en insats enligt socialtjänstlagen, med utgångspunkt i 5 kap.11 § SoL och beslut enligt 4 kap. 1 § SoL. Socialnämnden har det yttersta ansvaret för att personer som utsatts för brott får det stöd och den hjälp de behöver. Socialtjänsten ansvarar för att utifrån en utredning av den våldsutsattas och eventuella barns behov, bedöma vilken insats som är lämplig, till exempel i form av skyddat boende (prop. 2006/07:38 s.12).

Det finns även skyddat boende hos kvinnojourer och liknande, där inte beslut från socialnämnden behövs.

Det finns ett ramavtal för köp av platser i skyddat boende för vuxna, ungdomar samt vuxna med medföljande barn. Det är EVIN och Utredningsenhet Vuxen som utreder och placerar på skyddat boende.

9. Härbärke

Organisationen Hela människan har sedan tidigare en IOP (Idéburet offentligt partnerskap) för dagverksamhet för personer i hemlöshet. För perioden 2023–2025 utvecklas även IOPn till att ingå tillgång till Härbärke med ca 15 sovplatser, tre lägenheter och ett jourrum.

Informationsärende: Anmälningsärenden

25

Tillsynsrapport

Dnr 23ARM3-25
2023-11-09

Lars Harbe
lars.harbe@gavle.se

Arkivmyndighetens granskning av arkivredovisningen hos Socialnämnden

Arkivmyndigheten i Gävle kommun har med stöd av 7 § arkivlagen (1990:782) genomfört tillsyn av arkivvården hos Socialnämnden. Granskningen har utförts i syfte att kontrollera om nämnden upprättat en arkivbeskrivning och en systematisk arkivförteckning enligt 6 § 2 arkivlagen.

Beslut om tillsyn fattades av kommunstyrelsen i tillsynsplan 2023, dnr 22KS449. I Gävle kommun är kommunstyrelsen arkivmyndighet. Gävle kommunarkiv verkställer arkivmyndighetens uppdrag.

Tillsynen har skett skriftligt genom att arkivmyndigheten begärt svar på frågan om nämnden upprättat en arkivbeskrivning och en systematisk arkivförteckning. Granskningen har utförts av kommunarkivarie Lars Harbe. Svar för Socialnämndens har lämnats av registrator Fredrik Sundkvist Roos, Välfärd Gävle.

Arkivmyndighetens bedömning och rekommendationer

Socialnämnden har inte upprättat någon arkivbeskrivning eller systematisk arkivförteckning. Nämnden uppfyller därmed inte kraven om arkivvård i 6 § 2 arkivlagen.

Nämnden bör prioritera arbetet med att upprätta föreskriven arkivredovisning. Nämnden bör vidare säkerställa att den personal som ska utföra arbetet ges nödvändig kompetens och tid för uppdraget. Arkivförteckningen ska kompletteras allt eftersom handlingar tillförs arkivet. Arkivbeskrivningen ska uppdateras vid omorganisationer eller förändringar i arbetssätten som påverkar arkivbildningen.

Redogörelse för ärendet

Enligt 3 § arkivlagen ska nämnden ansvara för vården av sitt arkiv, om inte arkivmyndigheten övertagit detta ansvar. Med arkiv avses allmänna handlingar i slutbehandlade ärenden, allmänna handlingar som inte ingår i något ärende samt uppgifter i register, journaler, diariéer och andra allmänna handlingar som förs löpande. Till arkivet hör även sådana handlingar som avses i 2 kap 12 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) och som nämnden beslutar skall

omhändertas för arkivering. Arkivbildningen sker löpande. Det har ingen betydelse om handlingarna förs på papper, digitalt eller på något annat medium. Var handlingarna förvaras har inte heller någon betydelse för om de ska anses vara arkiverade eller inte.

Av 3 § arkivlagen framgår vidare att arkivet ska bevaras, hållas ordnade och vårdas i syfte att tillgodose

- rätten att ta del av allmänna handlingar,
- behovet av information för förvaltning och rättskipning, och
- forskningens behov.

Syftet med arkivbildningen förutsätter att nämnden vet vilka handlingar som ingår i arkivet, dess funktion och i vilket sammanhang som de har använts. Handlingarna ska även kunna återsökas utan svårighet, även när de inte längre används i den dagliga verksamheten. Nämnden ska därför enligt 6 § 2 arkivlagen upprätta en arkivredovisning bestående av dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slags handlingar som kan finnas i arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning.

Arkivbeskrivningen ska ge allmänheten en överblick över nämndens verksamhet och vilka handlingar den genererar. Av beskrivningen bör framgå vilka gallringsregler som gäller och vilka bestämmelser om sekretess som inskränker handlingsoffentligheten. Det bör också framgå hur nämndens organisation och arbetssätt förändrats över tid och hur det påverkat arkivbildningen. Vid organisationsförändringar eller vid förändringar av arbetssätt som påverkar arkivbildningen ska nämnden upprätta en ny arkivbeskrivning.

Arkivförteckningen ska redovisa de handlingar som ingår i arkivet, fördelat efter process eller för äldre handlingar efter handlingstyper, t ex protokoll, register, diaries e t c. Utöver vilka handlingar som ingår i arkivet bör det av förteckningen framgå var handlingarna förvaras, hur de är ordnade och hur man söker i dem. Förteckningen ska gå att använda som ett praktiskt sökmedel till arkivet för allmänheten och nämndens egen personal. Genom förteckningen bestäms även ordningen i arkivet. Den fungerar även som ett kontrollinstrument vid tillsyn och inspektioner.

Arkivförteckningen ska föras löpande allt efter handlingar tillförs arkivet.

Granskningen visar att Socialnämnden inte har upprättat någon arkivbeskrivning eller en systematisk arkivförteckning. Det finns därmed ingen samlad redovisning av nämndens arkiv. I förlängningen kan det innebära att nämndens verksamheter saknar eller kommer att tappa vetskap om och kontroll över vilka handlingar som ingår i arkivet. Detta kommer i sin tur leda till att nämnden inte uppfyller syftet med arkivbildningen i 3 § arkivlagen. Granskningen visar också att arbetet med att ta fram en arkivredovisning för nämnden en pågående process inom Valfärd Gävle.



Lars Harbe
Kommunarkivarie
Gävle kommunarkiv

§ 5 Kommunplan med årsbudget 2024 och utblick 2025–2027

Dnr 23KS40

Expedieras till:
Kommunens nämnder och bolag

SG-ekonomi

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag

att anta majoritetens förslag till Kommunplan med årsbudget 2024 och utblick
2025–2027 inklusive bilagor

att anta att-satserna 1–24 som beskrivs i handling 23KS40-1

Ärendebeskrivning

Majoriteten har inkommit med ett eget kommunplaneförslag samt de övriga
enskilda partierna har inkommit med varsitt förslag till budget.

Inlägg i ärendet

Åsa Wiklund-Lång (S), William Elofsson (M), Richard Carlsson (SD), Maritha Johansson (V), Julia Cederstrand (C), Jan Myléus (KD), Kristofer Dahlgren (L), Therese Metz (MP), Lars Beckman (M), Wanja Delén (SD), Pekka Seitola (M), Håkan Alenius (S), Owe Hellberg (V), Emanuel Hellstrand Hort (MP), Michael Agerbring (M), Eva Marja Andersson (M), Elizabeth Puhls (SD), Romel Rached (SD), Margareta Larsson (M), Anna Cullfors (V), Jörgen Edsvik (S), Mari-Anne Larsson (SD), Anders Ekman (C), Roger Hedlund (SD), Ahmed Amin (S), Eva Älander (S), Jan-Olov Andersson (V), Elin Lundgren (S), Eva Enmarker (M), Thomas Norrman (SD), Mattias Eriksson Falk (SD), Sanna Backeskog (S), Hans Wahlström (S), Lena Säfström (S), Lena Lundgren Rörick (S), Daniel Kvarnlöf (C), Åsa Norling (SD), Julia Söderström (M), Håkan Alenius (S), Emelie Ambrosius (M), Lars-Erik Oxbacke (S), Matilda Sundquist Boox (S), Lena Emanuelsson (SD), Niclas Bornegrim (M), Hiwa Kasem (S) och Jan-Eric Andersson (KD).

Yrkanden

Åsa Wiklund-Lång (S), Julia Cederstrand (C), Jan Myléus (KD), Kristofer Dahlgren (L), Therese Metz (MP), Håkan Alenius (S), Emanuel Hellstrand Hort (MP), Jörgen Edsvik (S), Anders Ekman (C), Ahmed Amin (S), Eva Älander (S), Lena Säfström (S), Lena Lundgren Rörick (S) och Lars-Erik Oxbacke (S) yrkar bifall till majoritetens budgetförslag tillika kommunstyrelsen förslag till beslut.

Justerare			Utdragsbestyrkande

Kommunfullmäktige
Sammanträdesdatum 2023-11-27

William Elofsson (M), Lars Beckman (M), Pekka Seitola (M), Michael Agerbring (M), Eva Marja Andersson (M), och Emelie Ambrosius (M) yrkar bifall till Moderaternas förslag till budget.

Richard Carlsson (SD), Wanja Delén (SD), Elizabeth Puhls (SD), Romel Rached (SD), Roger Hedlund (SD), Mari-Anne Larsson (SD), Thomas Norrman (SD), Mattias Eriksson Falk (SD), Åsa Norling (SD) och Lena Emanuelsson (SD) yrkar bifall till Sverigedemokraternas förslag till budget

Marita Johansson (V), Owe Hellberg (V och Jan-Olov Andersson (V) yrkar bifall till Vänsterpartiets förslag till budget.

Beslutsgång

Ordföranden konstaterar att det finns fyra förslag till beslut, dels Majoritetens förslag, dels William Elofsson (M) förslag, dels Richard Carlsson (SD) förslag, dels Maritha Johansson (V) förslag. Ordföranden ställer förslagen mot varandra enligt ordningen ovan och finner att kommunfullmäktige beslutar enligt Majoritetens förslag tillika kommunstyrelsens förslag.

Reservationer

Moderaterna, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiets ledamöter reserverar sig mot beslutet till förmån för sina yrkanden.

Beslutsunderlag

- §197 KS Kommunplan med årsbudget 2024 och utblick 2025–2027, dnr 23KS40-21
- Tjänsteskrivelse - Kommunplan med årsbudget 2024 och utblick 2025-2027, dnr 23KS40-16
- Kommunplan med årsbudget 2024 och utblick 2025-2027 - Kristdemokraterna (KD), Miljöpartiet (MP), Centerpartiet (C), Liberalerna (L), Socialdemokraterna (S), dnr 23KS40-1
- Bilaga 1 Investeringsplan - Budget 2024 och ekonomisk plan 2025-2027, dnr 23KS40-2
- Bilaga 2 Pågående exploateringsprojekt i detalj - Budgetår 2024 plan 2025-2027, dnr 23KS40-3
- Bilaga 3 Ägardirektiv Gävle Stadshus AB 2024-2027, dnr 23KS40-4
- Bilaga 4 Slutliga Ägardirektiv 2024-2027, dnr 23KS40-5
- Bilaga 5 Ägardirektiv för Gävle Stadshus AB 2024-2027, dnr 23KS40-6
- Bilaga 6 Ägardirektiv Gävle Energi AB 2024-2027, dnr 23KS40-7
- Bilaga 7 Ägardirektiv Gavlefastigheter Gävle Gävle kommun AB 2024-2027, dnr 23KS40-8
- Bilaga 8 Ägardirektiv Gävle Hamn AB 2024-2027, dnr 23KS40-9

Justerare			Utdragsbestyrkande

Kommunfullmäktige
Sammanträdesdatum 2023-11-27

- Bilaga 9 Ägardirektiv for Gävle Stadshus AB 2024-2027. Slutlig, dnr 23KS40-10
- Bilaga 10 Ägardirektiv Gävle Energi AB 2024-2027. Slutlig, dnr 23KS40-11
- Bilaga 11 Ägardirektiv AB Gavlegårdarna 2024-2027. Slutlig, dnr 23KS40-12
- Bilaga 12 Ägardirektiv Gavlefastigheter Gävle kommun AB 2024-2027. Slutlig, dnr 23KS40-13
- Bilaga 13 Ägardirektiv Gävle Hamn AB 2024-2027. Slutlig, dnr 23KS40-14
- Bilaga 14 Ägardirektiv Gävle Parkeringsservice AB 2024-2027. Slutlig, dnr 23KS40-15
- Moderaternas (M) budgetförslag för 2024 - En budget för trygghet genom livet, dnr 23KS40-19
- Vänsterpartiets (V) budgetförslag för 2024-2027 - Ett rödare och grönare Gävle, dnr 23KS40-17
- Sverigedemokraternas (SD) budgetförslag för 2024 med utblick 2025-2027. Uppdaterad. Ersätter 23KS40-18, dnr 23KS40-20
- Debattregler vid budgetdebatten den 27 november 2023, dnr 557048

Justerare			Utdragsbestyrkande