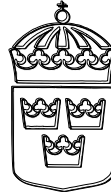


Kommittédirektiv

Översyn av våldtäktsbrottet



Dir.
2014:123

Beslut vid regeringssammanträde den 28 augusti 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska bl.a.

- göra en översyn av våldtäktsbrottet,
- genomföra en praxisgenomgång i syfte att kartlägga hur våldtäktsbrottet har tolkats och tillämpats,
- lämna förslag på hur en reglering för ett särskilt straffansvar för oaktsamhetsbrott avseende våldtäkt bör utformas,
- överväga om det bör införas en samtyckesbaserad regleringsmodell för våldtäkt,
- granska och analysera hur de brottsbekämpande myndigheterna utreder ärenden om våldtäkt och hur rättsväsendet i övrigt hanterar sådana ärenden,
- analysera orsakerna till att så få våldtäktsanmälningar leder till åtal och fällande dom,
- överväga åtgärder för hur rättsväsendet ytterligare kan förbättra sitt arbete inom området,
- lämna de förslag till författningsändringar eller andra åtgärder som behövs, och
- redovisa de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna av förslagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2016.

Bakgrund

Ett sexuellt övergrepp är ett extremt uttryck för bristande respekt för en annan människas rätt till sexuell integritet och sexuell självbestämmande. Det är därför viktigt att ha en stark och effektiv sexualbrottslagstiftning. Det straffrättsliga skyddet utgör dock endast en del av åtgärderna för att motverka sexuella övergrepp. Arbetet måste bedrivas på bred front.

Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder för att på olika sätt förebygga och bekämpa våldtäkter och andra sexuella övergrepp. De brottsbekämpande myndigheterna bedriver också ett aktivt arbete för att kontinuerligt vidareutveckla sina arbetsmetoder genom utbildning, satsningar på specialistkompetens och metodutveckling. Därutöver har regeringen bidragit med ett omfattande ekonomiskt stöd för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, inklusive prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Sammanlagt under de två mandatperioderna rör det sig om ca 2 miljarder kronor. Regeringen har även gjort betydande satsningar för att på olika sätt utveckla rättsväsendet. Anslagen till rättsväsendet är 2014 ca 11,4 miljarder kronor högre jämfört med när regeringen tillträdde 2006. Medel har tillförts för att bl.a. öka tryggheten i samhället och effektiviteten i rättskedjan.

Under 2013 anmäldes drygt 6 000 våldtäkter och våldtäktsförsök. Sett till en tioårsperiod (2004–2013) har de anmälda våldtäkterna ökat markant. Även om detta till stor del kan förklaras av förändringar i lagstiftningen och en förhöjd anmälningsbenägenhet finns även anledning att tro att vissa typer av våldtäktsbrott har ökat i omfattning bl.a. till följd av förändringar i samhället t.ex. kontakter med okända via internet och ett utökat nöjeslivsutbud (Brå, Rapport 2008:13). Samtidigt är anmälningsfrekvensen för sexualbrott låg. Enligt Nationella trygghetsundersökningen anmäls uppskattningsvis mellan 10-20 procent av sexualbrotten.

Åtgärder för att bekämpa bl.a. våldtäkt

Under perioden 2011–2014 följer regeringen upp 2007 års handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, heders-

relaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39) med ett stort antal nya insatser. Regeringen har gjort en särskild satsning om 120 miljoner kronor på arbetet med att förebygga och bekämpa sexuellt våld och andra sexuella övergrepp. Insatserna har ett brett fokus på förebyggande arbete, stöd till utsatta, insatser riktade mot våldsutövare, insatser riktade till rättsväsendet och ökad kunskap. Av de åtgärder som har vidtagits kan bl.a. nämnas att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har fått i uppdrag att ta fram kunskapsstöd som är inriktat på ungdomars attityder och värderingar kring jämställdhet, maskulinitet och våld. Uppdraget ska redovisas i december 2014. Vidare har Brottsoffermyndigheten fått i uppdrag att fördela medel till forskning m.m. för att öka kunskapen om mäns våld mot kvinnor, inklusive sexuellt våld och andra sexuella övergrepp. Även detta uppdrag ska redovisas i december 2014.

I sammanhanget kan även nämnas Rikspolisstyrelsens uppdrag att genomföra en informationskampanj när det gäller brott i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Syftet med kampanjen var att uppmärksamma dessa typer av brott och uppmuntra att brotten anmäls. Målgrupper har varit de som är direkt utsatta för brott och de som bevittnar brott. Uppdraget, som redovisades i mars 2014, har bl.a. bidragit till att sprida och tillgängliggöra information om brott i nära relationer (dnr Ju2014/2401/PO).

En nationell samordnare har haft i uppdrag att åstadkomma en kraftsamling för att motverka våld i nära relationer. I samordnarens uppdrag ingick att överväga hur skyddet för och stödet till brottsoffer kan utvecklas och särskilt överväga hur kvinnojourers och andra berörda ideella organisationers verksamhet kan förstärkas. Vidare skulle samordnaren samla och stödja berörda myndigheter, kommuner, landsting och organisationer för att öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i arbetet mot våld i nära relationer. Särskilt fokus skulle läggas på rättsväsendet. Uppdraget har redovisats i betänkandet Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (SOU 2014:49).

Regeringen har även beslutat om en nationell strategi för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (dir. 2014:25). Uppdraget omfattar våld som drabbar kvinnor i nära relation och våld som utövas mot kvinnor av bekanta eller helt okända män. Syftet är att tillsammans med de förslag som den nationella samordnaren lämnat öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i insatserna på området. Uppdraget ska redovisas den 29 maj 2015.

Förbättrade arbetsmetoder

Sexualbrott hör till den typ av brott som kan vara särskilt svåra att utreda. Brotten begås många gånger utan insyn från utomstående. Det innebär att bevisningen ofta är begränsad till de uppgifter som brottsoffret och den misstänkte lämnar. Samtidigt gäller självklart samma rättssäkerhetskrav och beviskrav som vid utredningar av andra brottstyper.

För att en åklagare ska kunna väcka åtal måste åklagaren på goda grunder kunna förvänta sig en fällande dom. För en sådan krävs i regel att målsägandens uppgifter får stöd av annan bevisning. Det är därför av stor vikt att sexualbrott utreds skyndsamt och med hög kvalitet.

För att brottsutredningarna ska bli bättre arbetar Rikspolisstyrelsen med en särskild förstudie om utredning av våldtäkter. Studien syftar till att förbättra arbetsmetoderna och att finna lämpliga sätt att sprida denna kunskap inom Polisen och Åklagarmyndigheten. I studien ingår bl.a. att se över vilka åtgärder som krävs för att utredningar av våldtäkter ska hålla en hög och jämn kvalitet över hela landet, bedöma vilka behov som finns när det gäller kompetensutveckling för sexualbrottsutredare samt ta fram enhetliga rutiner och metoder för att säkerställa den kriminaltekniska kvaliteten i brottsutredningarna. Ett exempel på detta är de spårsäkringssatser med handbok och guide för korrekt dokumentation vid sexuella övergrepp som ofta används vid våldtäktsutredningar och där hanteringen av dessa varierar stort inom och mellan polismyndigheterna. Förstudien ska redovisas senast den 8 oktober 2014.

I regleringsbrevet för 2012 gav regeringen Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten i uppdrag att gemensamt granska kvaliteten i den brottsutredande verksamheten. I uppdraget ingick bl.a. att göra en samlad bedömning av om utredningsåtgärder och andra åtgärder som vidtagits hade varit enhetliga och ändamålsenliga ur ett effektivitets- och kvalitetsperspektiv. Resultatet har bl.a. redovisats i promemorian Granskning av kvaliteten i den brottsutredande verksamheten (ÅM-A 2013/0556 och POA-400-2488/12) och i tillsynsrapporten Våldtäkt mot vuxen – Kvaliteten i den brottsutredande verksamheten (Tillsynsrapport 2012:4). Utifrån de iakttagelser och slutsatser som redovisats föreslås vissa åtgärder för att höja kvaliteten i arbetet, t.ex. att framställningar om förordnande av målsägandebiträde bör ske i större omfattning, att vittnesförhör i huvudsak bör hållas vid ett personligt sammanträffande och att det i större utsträckning bör övervägas att inhämta rättsintyg.

Regeringen har vidare vid olika tillfällen tillfört Kriminalvården anslag för att förstärka och utveckla behandlingen av sexualbrottsdömda män samt män som dömts för brott som är kopplade till våld i nära relationer. Det handlar bl.a. om åtgärder som ska bidra till att öka möjligheterna till deltagande i programverksamhet samt utveckla arbetet med riskbedömning, behandlingsmetoder, utslussning och samverkan med relevanta aktörer. Regeringens satsningar har bl.a. lett till en betydande ökning av antalet fullföljda behandlingsprogram för den utpekade målgruppen.

Kunskap och bemötande av brottsoffer

Det är positivt att fler väljer att polisanmäla våldtäkt. En bidragande orsak är de ansträngningar som har gjorts och görs inom rättsväsendet för att förbättra bemötandet och stödet till brottsoffer.

Brottsoffermyndigheten fick i maj 2011 i uppdrag av regeringen att vidareutveckla och genomföra ett utbildningsprogram i syfte att öka kunskapen om sexualbrottsoffer och förbättra bemötandet av dem i samband med polisanmälan,

förundersökning och rättegång. Utbildningsprogrammet riktas till personal inom länspolismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och till advokater. Uppdraget har redovisats i juni 2014 (dnr Ju2014/4006/KRIM).

Polisen arbetar kontinuerligt med att förbättra bemötandet av brottsoffer. Brottsofferfrågor är t.ex. ett löpande inslag i polisens grundutbildning och även i en rad vidareutbildningar. Rikspolisstyrelsen fick i regleringsbrevet för 2012 i uppdrag att följa upp och redovisa resultaten av de åtgärder som vidtagits under 2012 och 2013 när det gäller bemötande av brottsoffer. Av redovisningen framgår bl.a. att den skriftliga information som skickas till målsägande har förbättrats, att det tagits fram stödmaterial till polisanställda som möter brottsoffer och att samarbetet med Åklagarmyndigheten har utvecklats med särskilt fokus på att förbättra målsägandens möjlighet att få sina skadeståndskrav tillgodosedda (Rapport 2013-08-23, diarie-nummer A003.660/2013).

Åklagarmyndigheten har haft särskilda utbildningsinsatser rörande brottsofferfrågor och har under 2012 publicerat en handbok till stöd för åklagarna i deras kontakter med brottsoffer. I arbetet med att ta fram handboken deltog representanter från bl.a. Advokatsamfundet, Brottsoffermyndigheten och Brottsofferjourernas Riksförbund. Vidare har en interaktiv utbildning om bemötande av sexualbrottsoffer funnits tillgänglig under 2013. Utbildningen riktade sig till alla inom myndigheten som kommer i kontakt med brottsoffer.

Även de allmänna domstolarna arbetar aktivt med bemötandefrågor och har som målsättning att det vid varje domstol ska bedrivas ett systematiskt och långsiktigt sådant arbete. Under perioden 2011–2014 tar domstolarna fram lokalt anpassade policydokument eller riktlinjer för bemötande av parter, vittnen och andra som kommer i kontakt med domstolen. En målsättning är också att samtliga medarbetare inom domstolsväsendet senast 2014 ska ha deltagit i kompetensutveckling i bemötandefrågor.

Den straffrättsliga regleringen

Straffbestämmelserna om sexualbrott genomgick 2005 en genomgripande reform (prop. 2004/05:45). Bestämmelsen om våldtäkt utvidgades genom att kravet på tvång sattes lägre och genom att de allvarligaste fallen av sexuellt utnyttjande arbetades in i bestämmelsen. Våldtäktsbrottet har därefter utvidgats ytterligare genom att begreppet ”hjäplöst tillstånd” ersatts med det vidare begreppet ”särskilt utsatt situation”, vilket innebär att fler fall av sexuella utnyttjanden numera kriminaliseras som våldtäkt (prop. 2012/13:111). Det nuvarande våldtäktsbrottet trädde i kraft den 1 juli 2013.

Frågan om våldtäktsbestämmelsen bör konstrueras utifrån en samtyckesbaserad regleringsmodell har varit föremål för överväganden vid flera tillfällen. I samband med införandet av 2005 års sexualbrottsreform ansågs det inte finnas tillräckliga skäl för att införa en samtyckesreglering. Som främsta skäl mot en sådan konstruktion anfördes risken för ytterligare fokusering på offret under rättsprocessen (prop. 2004/05:45).

I samband med de senaste ändringarna i våldtäktsbrottet övervägdes och analyserades frågan om en samtyckesreglering på nytt. Även vid detta tillfälle gjordes bedömningen att de nackdelar som en samtyckesreglering skulle innebära inte uppvägdes av fördelarna (prop. 2012/13:111).

Behovet av en utredning

Det är naturligt att den straffrättsliga regleringen och arbetet med att utreda sexualbrott fortlöpande är föremål för diskussion och förnyade överväganden. Det är angeläget att få en samlad bild av de åtgärder som vidtagits och, med utgångspunkt bl.a. i de förbättringsförslag som framkommit, överväga stärkta åtgärder.

Vidare har riksdagen i ett tillkännagivande ansett att regeringen bör tillsätta en parlamentarisk kommitté för att granska varför det är så få våldtäktsanmälningar som leder till åtal och fällande dom (bet. 2013/14:JuU37, rskr. 2013/14:162). Kommittén ska utifrån granskningen ge förslag på åtgärder som kan stärka brottsoffrets ställning i processen och som kan

förbättra polisens och åklagarväsendets arbete med dessa brott. Granskningen ska omfatta hela rättsprocessen från anmälan till dom. Enligt tillkännagivandet bör kommittén vidare se över lagstiftningen när det gäller våldtäkt. Översynen bör göras förutsättningslöst och omfatta olika alternativ. Kommittén bör då pröva frågan om en samtyckeslagstiftning och göra en bred analys av erfarenheterna i de länder som har en sådan lagstiftning.

Även i den rättspolitiska debatten, ofta i samband med domar som uppmärksammats i medierna, har motsvarande krav på förändringar av våldtäktsbrottet framställts. I det sammanhanget har frågan väckts om det i svensk rätt bör införas ett s.k. oaktsamhetsbrott för våldtäkt.

Uppdraget

Rättsväsendets hantering av våldtäktsärenden

För att framgångsrikt utreda och lagföra våldtäkt och andra sexuella övergrepp krävs bl.a. särskilda kunskaper hos dem som hanterar sexualbrott inom rättsväsendet. Vidare bör de arbetsätt och metoder som används i utredningarna av sådana brott vara effektiva. Även om det under en längre period har pågått ett aktivt arbete för att höja kompetensen och stärka kvaliteten i det brottsbekämpande arbetet kan det finnas behov av att vidta ytterligare åtgärder för att förbättra och vidareutveckla det arbetet. Det gäller t.ex. samarbetet mellan hälso- och sjukvården och polisen avseende bevisning i sexualbrottmål. Mot denna bakgrund finns skäl att låta en utredare granska hur de brottsbekämpande myndigheterna utreder ärenden om våldtäkt och hur rättsväsendet i övrigt hanterar sådana ärenden.

Utredaren ska därför

- granska och analysera hur de brottsbekämpande myndigheterna utreder ärenden om våldtäkt och hur rättsväsendet i övrigt hanterar sådana ärenden,
- analysera orsakerna till att så få våldtäktsanmälningar leder till åtal och fällande dom, och

- överväga och föreslå åtgärder för hur rättsväsendet ytterligare kan förbättra sitt arbete inom området.

Översyn av våldtäktsbrottet

Våldtäktsbrottet har under senare år förändrats och utvidgats vid flera tillfällen i syfte att förstärka skyddet för den sexuella integriteten och den sexuella självbestämmanderätten. Trots dessa förändringar har frågor som gäller våldtäktsbrottets konstruktion aktualiserats i flera sammanhang. Det finns därför även skäl att låta utredaren göra en översyn av våldtäktsbrottet för att se om det finns behov av att ytterligare stärka det straffrättsliga skyddet.

I översynen ska särskilt ingå att överväga om det, för att ytterligare stärka skyddet för den som utsätts för ett sexuellt övergrepp, bör införas en ny reglering som innebär att det ställs högre krav på gärningsmannen i en sexuell situation. Det skulle t.ex. kunna ske genom att det införs ett särskilt straffansvar för oaktsamhet vid våldtäkt. Ett sådant oaktsamhetsbrott finns bl.a. i Norge och utredaren ska därför ta del av de norska erfarenheterna.

Vidare ska utredaren överväga om våldtäktsbrottet bör utformas utifrån en samtyckesbaserad regleringsmodell eller om en samtyckesreglering på annat sätt bör införas i sexualbrottslagstiftningen.

Utredaren ska således göra en översyn av våldtäktsbrottet och inom ramen för den

- genomföra en praxisgenomgång i syfte att kartlägga hur våldtäktsbrottet har tolkats och tillämpats och överväga om det finns behov av att förtydliga eller förändra våldtäktsbestämmelsen,
- analysera skälen för och emot ett särskilt straffansvar för oaktsamhetsbrott avseende våldtäkt,
- analysera skälen för och emot olika samtyckesbaserade regleringsmodeller,
- inhämta kunskap och erfarenhet från utländska rättsordningar som har liknande regleringar,

- överväga utformningen av ett straffansvar för oaktsamhetsbrott avseende våldtäkt samt lämna förslag i den delen,
- överväga hur en samtyckesreglering lämpligen bör utformas,
- analysera vilka konsekvenser sådana ändringar kan få för avgränsningen och utformningen av våldtäktsbrottet samt i förhållande till övriga brott i 6 kap. brottsbalken, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utgångspunkten för kommitténs arbete ska vara att våldtäktsbrottet även framöver ska vara reserverat för de mest allvarliga sexuella kränkningarna.

Skärpt straff för våldtäkt

Ytterligare en frågeställning, som har lyfts fram i olika sammanhang och som utredaren bör behandla, rör införandet av en allvarligare gärningsform avseende våldtäkt med en strängare straffskala än den som gäller för grov våldtäkt. Det är viktigt att utredaren får ett väl definierat uppdrag i denna del. Eftersom frågan inte tidigare har analyserats krävs därför ytterligare överväganden, som bl.a. innefattar förhållandet mellan straffvärdet av olika sexualbrott liksom vad som i så fall bör gälla vid brottet våldtäkt mot barn. Det är angeläget att utredaren kan påbörja sitt arbete och regeringen har därför för avsikt att återkomma med tilläggsdirektiv i denna del.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och organisationer, särskilt Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Brottsoffermyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet och Advokatsamfundet. Vidare ska en parlamentarisk referensgrupp tillskapas.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Vidare ska all statistik som utredaren redovisar vara köns- och åldersuppdelad.

För det fall utredaren lämnar förslag som innebär kostnadsökningar för det allmänna ska förslag till finansiering lämnas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2016.

(Justitiedepartementet)