

# Regeringens proposition

## 1997/98:55

Kvinnofrid

Prop.  
1997/98:55

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 februari 1998

*Göran Persson*

*Ulrica Messing*  
(Arbetsmarknadsdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen behandlar åtgärder för att motverka våld mot kvinnor, prostitution och sexuella trakasserier i arbetslivet.

Ett nytt brott införs i brottsbalken. Det tar främst sikte på upprepade straffbara kränkningar som riktas mot nära anhöriga kvinnor (grov kvinnofridskränkning) men omfattar även barn och andra närstående personer (grov fridskränkning). Vid bedömningen av straffvärdet skall särskild hänsyn tas till det upprepade eller systematiska i beteendet. Straffet föreslås vara fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Våldtäktsbrottet utvidgas så att med samlag jämställas annat sexuellt umgänge, om gärningen med hänsyn till kränkningens art och omständigheterna i övrigt är jämförlig med påtvingat samlag. Vissa av de förfaranden som enligt nuvarande lagstiftning bedöms som sexuellt tvång kommer därmed att bedömas som våldtäkt. Underlåtenhet att under vissa förutsättningar anmäla eller på annat sätt avslöja vissa grova sexualbrott (våldtäkt, grov våldtäkt, grovt sexuellt utnyttjande av underårig eller grovt koppleri) föreslås bli straffbelagd.

Språket i centrala bestämmelser i 3–6 kap. brottsbalken görs könsneutralt.

Vidare föreslås att det blir förbjudet att mot ersättning skaffa sig en tillfällig sexuell förbindelse. Detta sker genom införandet av en särskild lag om förbud mot köp av sexuella tjänster. Även försök skall vara straffbart. Påföljden för brottet skall vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Vissa ändringar föreslås även i lagen om förbud mot omskärelse av kvinnor (1982:316). Begreppet könsstympning ersätter begreppet omskärelse. På grund av brottets allvar utmönstras böter ur straffskalan. Straff-

skalan skärps så att straffet för normalbrottet blir fängelse i högst fyra år. För det grova brottet blir minimistraffet två år. Förberedelse och stämpling till sådant brott, liksom underlåtenhet att avslöja brott, straffbeläggs också.

Socialtjänstlagen (1980:620) föreslås kompletterad med en ny paragraf om att socialnämnden bör verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp för att förändra sin situation.

I jämställdhetslagen (1991:433) föreslås ändringar som tar sikte på att förtydliga arbetsgivarens ansvar för att vidta aktiva åtgärder för att förebygga och förhindra att någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier på arbetsplatsen. En skadeståndssanktionerad skyldighet för arbetsgivaren att vidta utredningsåtgärder och andra åtgärder i det enskilda fallet införs, liksom en definition av begreppet sexuella trakasserier.

Utöver de nu föreslagna lagändringarna aviserar regeringen att en sexualbrottsutredning skall tillsättas. Syftet är att göra en total översyn av bestämmelserna om sexualbrott samt att undersöka domstolarnas straffmätning och bedömning av straffvärdet vid sexualbrott.

Övriga åtgärder som nu vidtas för att bekämpa våldet mot kvinnor behandlar bl.a. frågor om myndigheters handläggning av ärenden som rör våld mot kvinnor, stöd till frivilligorganisationer samt utvecklingsinsatser av olika slag.

Genom förslag i 1998 års budgetproposition får kvinnojourerna ett ökat stöd om 6 miljoner kronor. Medel avsätts även till vissa övriga frivilligorganisationer för projekt och utvecklingsinsatser. Socialstyrelsen har nyligen fått i uppdrag att leda ett utvecklingsarbete i frågor som rör våld mot kvinnor och prostitution och att utarbeta allmänna råd som närmare utvecklar hur socialtjänsten, med anledning av den nya lagbestämmelsen, bör arbeta med frågor om våld mot kvinnor. För detta kommer myndigheten att tillföras ett engångsbelopp om 5 miljoner kronor. I uppdraget ingår även att utreda hur en central kristelefon skall kunna inrättas för våldsutsatta kvinnor.

En större satsning på att öka kunskaperna hos olika yrkesgrupper som handlägger eller på annat sätt kommer i kontakt med ärenden som rör våld mot kvinnor kommer att genomföras. Examensordningen i högskoleförordningen kommer att förtydligas för vissa yrkesutbildningar. Fortbildning för bl.a. poliser, åklagare, domare och personal inom socialtjänst och hälso- och sjukvård kommer att initieras och ledas av Rikspolisstyrelsen som för ändamålet tillförs 6,5 miljoner kronor.

Regeringen lämnade i december 1997 s.k. myndighetsgemensamma uppdrag till berörda myndigheter på central och regional nivå. Syftet med dessa är bl.a. att förtydliga de krav som regeringen ställer på myndigheterna i deras arbete med frågor om våld mot kvinnor. Berörda myndigheter åläggs att förebygga våldsbrott mot kvinnor, att utarbeta åtgärdsprogram eller policydokument för sitt arbete med dessa frågor, att samverka med andra myndigheter och med frivilligorganisationer samt att utveckla och följa det internationella arbetet på området. Myndigheterna skall regelbundet redovisa vidtagna åtgärder till regeringen. Genom be-

slutet om de myndighetsgemensamma uppdragen får vissa myndigheter Prop. 1997/98:55  
även särskilda uppdrag.

Sammanlagt avsätts 41 miljoner kronor för de åtgärder som regeringen nu vidtar för att bekämpa våldet mot kvinnor.

Samtliga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 1998 utom förbudet mot köp av sexuella tjänster som föreslås träda i kraft den 1 januari 1999.

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	7
2	Propositionens lagförslag.....	8
2.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken .....	8
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot omskärelse av kvinnor.....	14
2.3	Förslag till lag om förbud mot köp av sexuella tjänster.....	15
2.4	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620).....	16
2.5	Förslag till lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433).....	17
3	Ärendet och dess beredning.....	19
4	Allmänna utgångspunkter.....	20
5	Ett internationellt perspektiv.....	24
6	Våldets omfattning.....	30
7	De sociala myndigheternas insatser m.m.....	35
7.1	Socialtjänstlagen .....	35
7.2	Sociala utvecklingsinsatser .....	39
7.3	Barn i misshandelsmiljöer.....	41
8	Hälso- och sjukvårdens insatser.....	42
9	Rättsväsendets insatser .....	46
9.1	Polisens handläggning.....	46
9.1.1	Åtgärdsprogram/policydokument m.m. ....	46
9.1.2	Handel med kvinnor.....	51
9.2	Åklagarnas handläggning.....	52
9.3	Behandlingsmetoder för män som dömts för vålds- och sexualbrott .....	55
9.4	Elektronisk övervakning .....	57
10	Myndighetsgemensamma uppdrag .....	58
11	Frivilliga organisationer.....	60
11.1	Kvinnojourer .....	60
11.2	Mansjourer och andra mansorganisationer .....	62
11.3	Andra frivilligorganisationer.....	63
11.4	Brottsofferjourer.....	65
12	Utbildning och forskning.....	66
12.1	Inledning .....	66
12.2	En förbättrad yrkesutbildning.....	67
12.3	En satsning på fortbildning genomförs .....	70
12.4	Forskningsfrågor.....	71

13	Brott mot kvinnofrid m.m.....	74	Prop. 1997/98:55
13.1	Ett kvinnofridsbrott införs.....	74	
13.2	Olaga hot, ofredande och sexuellt ofredande.....	84	
13.3	Kränkningar på grund av kön eller sexuell läggning.....	85	
13.4	Könsneutral lagtext.....	88	
14	Sexualbrotten.....	89	
14.1	Våldtäktsbrottet utvidgas.....	89	
14.1.1	Våldtäkt mot vuxen.....	89	
14.1.2	Våldtäkt mot barn.....	92	
14.2	Underlåtenhet att avslöja sexualbrott.....	94	
14.3	Bestämmelserna om sexualbrott ses över.....	95	
15	Könsstympning.....	96	
15.1	En skärpt lagstiftning.....	96	
15.2	Förebyggande åtgärder.....	99	
16	Prostitution.....	100	
16.1	Köp av sexuella tjänster förbjuds.....	100	
16.2	Utvecklingsinsatser.....	107	
17	Jämställdhetslagen - sexuella trakasserier i arbetslivet och arbetsgivarens ansvar.....	107	
17.1	Inledning.....	107	
17.2	Definition av begreppet sexuella trakasserier.....	108	
17.3	Förtydligande av arbetsgivarens ansvar att vidta aktiva åtgärder.....	113	
17.4	Skadeståndssanktionerad skyldighet att vidta utredningsåtgärder och andra åtgärder i det enskilda fallet.....	116	
17.5	Skadeståndet.....	120	
18	Sekretessfrågor.....	122	
19	Kostnader.....	127	
20	Ikraftträdande.....	130	
21	Författningskommentarer.....	131	
21.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	131	
21.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot omskärelse av kvinnor.....	136	
21.3	Förslag till lag om förbud mot köp av sexuella tjänster.....	136	
21.4	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620).....	137	
21.5	Förslag till lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433).....	138	
Bilaga 1	Sammanfattning av Kvinnovaldskommissionens betänkande Kvinnofrid (SOU 1995:60).....	143	
Bilaga 2	Kvinnovaldskommissionens lagförslag.....	157	

Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 1995:60).....	174	Prop. 1997/98:55
Bilaga 4	Sammanfattning av 1993 års Prostitutionsutrednings betänkande Könshandel (SOU 1995:15).....	176	
Bilaga 5	Prostitutionsutredningens lagförslag.....	185	
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna (SOU 1995:15).....	187	
Bilaga 7	Sammanfattning av rapporten Sexuella trakasserier och arbetsgivarens ansvar (dnr A97/3077/JÄM) .....	188	
Bilaga 8	Lagförslag i rapporten Sexuella trakasserier och arbetsgivarens ansvar.....	191	
Bilaga 9	Förteckning över remissinstanserna (Sexuella trakasserier och arbetsgivarens ansvar).....	193	
Bilaga 10	Lagrådsremissens lagförslag.....	194	
Bilaga 11	Lagrådets yttrande.....	205	
Bilaga 12	Myndighetsgemensamma uppdrag .....	211	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 februari 1998.....		225	

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1997/98:55

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot omskärelse av kvinnor,
3. lag om förbud mot köp av sexuella tjänster,
4. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
5. lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433).

## 2 Propositionens lagförslag

### 2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

*dels* att 3 kap 5 §, 4 kap. 1–3 §§, 5 kap. 5 § och 6 kap. 1, 3, 4, 8, 11 och

12 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i balken skall införas en ny bestämmelse, 4 kap. 4 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 kap.

##### 5 §<sup>1</sup>

Den som tillfogar annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom i vanmakt eller annat sådant tillstånd, döms för **misshandel** till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som tillfogar *en* annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom *eller henne* i vanmakt eller *något* annat sådant tillstånd, döms för **misshandel** till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

#### 4 kap.

##### 1 §

*Om någon* bemäktigar sig *samt bortför* eller *inspärrar* barn eller annan med uppsåt att skada honom till liv eller hälsa eller tvinga honom till tjänst eller att öva utpressning, *dömes* för **människorov** till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid.

Är brottet mindre grovt, *dömes* till fängelse i högst sex år.

*Den som* bemäktigar sig *och för bort* eller *spärrar in ett* barn eller *någon* annan med uppsåt att skada honom *eller henne* till liv eller hälsa eller *att* tvinga honom *eller henne* till tjänst eller att öva utpressning, *döms* för **människorov** till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid.

Är brottet mindre grovt, *döms* till fängelse i högst sex år.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1993:207.



Den som i annat fall än i 1 § sägs berövar någon friheten, genom att bortföra eller inspärta honom eller på annat sätt, döms för **olaga frihetsberövande** till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Är brottet mindre grovt, döms till böter eller fängelse i högst två år.

Den som i annat fall än som sägs i 1 § för bort eller spärrar in någon eller på annat sätt berövar honom eller henne friheten, döms för **olaga frihetsberövande** till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Är brottet mindre grovt, döms till böter eller fängelse i högst två år.

3 §<sup>2</sup>

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 2 §, genom olaga tvång eller vilseledande, föranleder att någon kommer i krigs- eller arbetstjänst eller annat sådant tvångstillstånd eller förmår någon att bege sig till eller stanna kvar på utrikes ort, där han kan befaras bli utsatt för förföljelse eller utnyttjad för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt råka i nödläge, döms för **försättande i nödläge** till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Är brottet mindre grovt, döms till böter eller fängelse i högst två år.

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 2 §, genom olaga tvång eller vilseledande, föranleder att någon kommer i krigs- eller arbetstjänst eller annat sådant tvångstillstånd eller förmår någon att bege sig till eller stanna kvar på utrikes ort, där han eller hon kan befaras bli utsatt för förföljelse eller utnyttjad för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt råka i nödläge, döms för **försättande i nödläge** till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Är brottet mindre grovt, döms till böter eller fängelse i högst två år.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1984:399.

*Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4 eller 6 kap. mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om gärningarna varit ett led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för **grov fridskränkning** till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.*

*Har gärningar som anges i första stycket begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, skall i stället dömas för **grov kvinnofridskränkning** till samma straff.*

## 5 kap.

### 5 §<sup>3</sup>

Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av annan än målsägande. Om målsägande anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt, får dock åklagaren åtala för

1. förtal och grovt förtal,
2. förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning,
3. förolämpning mot någon med anspelning på hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller
4. förolämpning mot någon med anspelning på att han har homosexuell läggning.
2. förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning,
3. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller
4. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes homosexuella läggning.

Har förtal riktats mot avliden, får åtal väckas av den avlidnes efterlevande make, bröstarvinge, fader, moder eller syskon samt, om åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt, av åklagare.

Innebär brott som avses i 1–3 §§, att någon genom att förgripa sig på en främmande makts statsöverhuvud som vistas i Sverige eller på en främmande makts representant i Sverige har kränkt den främmande

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1987:610.

makten, får brottet åtalas av åklagare utan hinder av vad som föreskrivs i första stycket. Åtal får dock inte ske utan förordnande av regeringen eller den regeringen har bemyndigat därtill.

Prop. 1997/98:55

## 6 kap.

### 1 §<sup>4</sup>

Den som tvingar annan till samlag eller *därmed jämförligt* sexuellt umgänge genom våld eller genom hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara, döms för **våldtäkt** till fängelse, lägst två och högst sex år. *Lika med våld anses* att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Den som genom våld eller genom hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara tvingar någon annan till samlag eller till annat sexuellt umgänge, om gärningen med hänsyn till kränkningens art och omständigheterna i övrigt är jämförlig med påtvingat samlag, döms för **våldtäkt** till fängelse, lägst två och högst sex år. Med våld jämförelsevis att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Är brottet med hänsyn till våldets eller hotets art och omständigheterna i övrigt att anse som mindre allvarligt, döms till fängelse i högst fyra år.

Är brottet grovt, döms för grov våldtäkt till fängelse, lägst fyra och högst tio år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om våldet var livsfarligt eller om den som har begått gärningen tillfogat allvarlig skada eller allvarlig sjukdom eller, med hänsyn till tillvägagångssättet eller offrets låga ålder eller annars, visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

### 3 §<sup>5</sup>

Den som förmår annan till sexuellt umgänge genom att allvarligt missbruka hans eller hennes beroende ställning döms för **sexuellt utnyttjande** till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som har sexuellt umgänge med annan genom att otillbörligt utnyttja att *denne* befinner sig i vanmakt eller annat hjälplöst tillstånd eller lider av en psykisk störning.

Den som förmår någon annan till sexuellt umgänge genom att allvarligt missbruka hans eller hennes beroende ställning döms för **sexuellt utnyttjande** till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som har sexuellt umgänge med *någon* annan genom att otillbörligt utnyttja att *denna person* befinner sig i vanmakt eller annat hjälplöst tillstånd eller lider av en psykisk störning.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1992:147.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1994:1499.

Om den som har begått gärningen visat särskild hänsynslöshet eller om brottet annars är att anse som grovt, döms för **grovt sexuellt utnyttjande** till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

4§<sup>6</sup>

Har någon sexuellt umgänge med den som är under arton år och som är *hans* avkomling eller står under *hans* fostran eller för vars vård eller tillsyn han har att svara på grund av myndighets beslut, döms för **sexuellt utnyttjande av underårig** till fängelse i högst fyra år. Detsamma skall gälla om någon, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, har sexuellt umgänge med barn under femton år.

Har någon sexuellt umgänge med den som är under arton år och som är avkomling *till* eller står under fostran *av honom eller henne* eller för vars vård eller tillsyn han *eller hon* har att svara på grund av *en* myndighets beslut, döms för **sexuellt utnyttjande av underårig** till fängelse i högst fyra år. Detsamma skall gälla om någon, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, har sexuellt umgänge med barn under femton år.

Om den som har begått gärningen visat särskild hänsynslöshet mot den underåriga eller om brottet på grund av dennes låga ålder eller annars är att anse som grovt, skall dömas för **grovt sexuellt utnyttjande av underårig** till fängelse, lägst två och högst åtta år.

8 §<sup>7</sup>

Den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att annan har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning, döms för **koppleri** till fängelse i högst fyra år.

*Får den* som med nyttjanderätt har upplåtit en lägenhet *vetskap om* att lägenheten helt eller till väsentlig del används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning och *underlåter han att göra* vad som skäligen kan begäras för att få upplåtelsen att upphöra, skall han, om verksamheten fortsätter eller återupptas i lägenheten, anses ha främjat verksamheten och dömas till ansvar enligt första stycket.

*Om en person* som med nyttjanderätt har upplåtit en lägenhet *får veta* att lägenheten helt eller till väsentlig del används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning och *inte gör* vad som skäligen kan begäras för att få upplåtelsen att upphöra, skall han *eller hon*, om verksamheten fortsätter eller återupptas i lägenheten, anses ha främjat verksamheten och dömas till ansvar enligt första stycket.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1994:1499.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 1984:399

Ansvar som i detta kapitel är föreskrivet för gärning som begås mot någon under viss ålder skall ådömas även den som inte insåg men hade skälig anledning anta att den *andre ej* uppnått sådan ålder.

*Till* ansvar som i detta kapitel är föreskrivet för *en* gärning som begås mot någon under *en* viss ålder skall dömas även den som inte insåg men hade skälig anledning anta att den *andra personen inte* uppnått sådan ålder.

12 §<sup>9</sup>

För försök till våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt tvång, grovt sexuellt tvång, sexuellt utnyttjande, grovt sexuellt utnyttjande, sexuellt utnyttjande av underårig, grovt sexuellt utnyttjande av underårig, koppleri och grovt koppleri döms till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. Detsamma gäller i fråga om förberedelse och stämpling till våldtäkt, grov våldtäkt, grovt sexuellt utnyttjande av underårig och grovt koppleri.

För försök till våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt tvång, grovt sexuellt tvång, sexuellt utnyttjande, grovt sexuellt utnyttjande, sexuellt utnyttjande av underårig, grovt sexuellt utnyttjande av underårig, koppleri och grovt koppleri döms till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. Detsamma gäller i fråga om förberedelse och stämpling till våldtäkt, grov våldtäkt, grovt sexuellt utnyttjande av underårig och grovt koppleri *samt underlåtenhet att avslöja sådant brott.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 1984:399.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 1994:1499.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot omskärelse av kvinnor

Prop. 1997/98:55

Härigenom föreskrivs att rubriken till lagen (1982:316) med förbud mot omskärelse av kvinnor samt 1 och 2 §§ skall ha följande lydelse.

### Lag (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 1 §

*Ett ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympta dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem (omskärelse) får inte utföras, oavsett om samtycke har lämnats till ingreppet eller inte.*

Ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympta dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem (könsstympling) får inte utföras, oavsett om samtycke har lämnats till ingreppet eller inte.

#### 2 §

*Den som bryter mot 1 § döms till fängelse i högst två år eller, om omständigheterna är mildrande, till böter.*

*Om brottet har medfört livsfara, svår kroppsskada, allvarlig sjukdom eller i annat fall inneburit ett synnerligen hänsynslöst beteende skall det bedömas som grovt. För grovt brott döms till fängelse, lägst ett och högst tio år.*

*För försök döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.*

Den som bryter mot 1 § döms till fängelse i högst fyra år.

Om brottet har medfört livsfara, allvarlig sjukdom eller i annat fall inneburit ett synnerligen hänsynslöst beteende skall det bedömas som grovt. För grovt brott döms till fängelse, lägst två och högst tio år.

För försök, *förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja brott* döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

## 2.3 Förslag till lag om förbud mot köp av sexuella tjänster

Prop. 1997/98:55

Härigenom föreskrivs följande.

Den som mot ersättning skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse, döms – om inte gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken – för *köp av sexuella tjänster* till böter eller fängelse i högst sex månader.  
För försök döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2.4 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen  
(1980:620)

Prop. 1997/98:55

Härigenom föreskrivs att det i socialtjänstlagen (1980:620)<sup>10</sup> skall tas in en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**8 a §**

*Socialnämnden bör verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp för att förändra sin situation.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

<sup>10</sup> Lagen omtryckt 1988:871.



2.5 Förslag till lag om ändring i jämställdhetslagen  
(1991:433)

Prop. 1997/98:55

Härigenom föreskrivs i fråga om jämställdhetslagen (1991:433)  
*dels* att 6 och 28 §§ skall ha följande lydelse,  
*dels* att rubriken nämast före 22 § skall lyda "Förbud mot trakasserier m.m",  
*dels* att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 22 a och 27 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

6 §

Arbetsgivaren skall *verka* för att *inte* någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering.

Arbetsgivaren skall *vidta åtgärder* för att *förebygga och förhindra* att någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering.

*Med sexuella trakasserier avses sådant ovälkommet uppträdande av sexuell natur eller annat ovälkommet uppträdande grundat på kön som kränker arbetstagarens integritet i arbetet.*

22 a §

*En arbetsgivare som får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för sexuella trakasserier av en annan arbetstagare skall utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta sexuella trakasserier.*

*Om arbetsgivaren inte fullgör sina skyldigheter enligt 22 a §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den kränkning som underlåtenheten innebär.*

## 28 §

Om det är skäligt, kan skadestånd enligt 25, 26 eller 27 § sättas ned eller helt falla bort.

Om det är skäligt, kan skadestånd enligt 25, 26, 27 eller 27 a § sättas ned eller helt falla bort.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

#### *Kvinnofrid*

Genom regeringsbeslut den 1 juli 1993 bemyndigades chefen för Socialdepartementet att tillkalla en kommission med uppdrag att utifrån ett kvinnoperspektiv göra en översyn av frågor som rör våld mot kvinnor och föreslå åtgärder för att motverka sådant våld.

Kommissionen antog namnet Kvinnovåldskommissionen. Kommissionen avlämnade i mars 1994 delbetänkandet Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats (SOU 1994:56). Regeringen beslutade i maj 1994 att för budgetåret 1994/95 ställa tre miljoner kronor till förfogande varefter Rikskvinnocentrum för kvinnor som misshandlats och våldtagits inrättades vid Akademiska sjukhuset i Uppsala. Därefter har regeringen, som ett stöd för uppbyggnadsarbetet, ställt ytterligare sex miljoner kronor till Rikskvinnocentrums förfogande.

Kvinnovåldskommissionen avlämnade i juni 1995 slutbetänkandet Kvinnofrid (SOU 1995:60). Slutbetänkandet innehåller förslag till olika åtgärder för att förbättra stödet och hjälpen till kvinnor som utsatts för våld och andra övergrepp och åtgärder för att förebygga våld mot kvinnor. Kommissionen föreslår ett flertal lagändringar, bl.a. ändringar i 6 kap. brottsbalken och införande av ett kvinnofridsbrott.

I slutbetänkandet lämnas också förslag beträffande skyddade personuppgifter för kvinnor som utsatts för våld och hot om våld (kapitel 10.4). Frågor om skydd för förföljda personer behandlas i regeringens proposition 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. (bet. 1997/98:SkU5, rskr. 1997/98:65).

En sammanfattning av slutbetänkandet finns som *bilaga 1*. Kommissionens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Socialdepartementet har utarbetat en remissammanställning (Ds 1996:28).

#### *Könshandeln*

Genom regeringsbeslut den 11 mars 1993 bemyndigades chefen för Socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av samhällets åtgärder mot prostitution och bl.a. utarbeta förslag till förbättringar av samhällets insatser mot prostitution.

Utredningen, som antog namnet 1993 års prostitutionsutredning, avlämnade i mars 1995 betänkandet Könshandeln (SOU 1995:15). Betänkandet innehåller förslag om att prostitution kriminaliseras genom att ett förbud om köp och försäljning av sexuella tjänster införs i brottsbalken.

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 4*. Utredarens lagförslag finns i *bilaga 5*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 6. En remissammanställning finns tillgänglig på Socialdepartementet (dnr S97/8122/IFO).

Kvinnovåldskommissionen har i betänkandet Kvinnofrid (SOU 1995:60, s. 345) föreslagit att frågan om att införa ett skadeståndsansvar för en arbetsgivare som inte vidtar åtgärder för att förhindra att en arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier av sina arbetskamrater bör utredas i särskild ordning.

Regeringen uttalade i skrivelsen om jämställdhetspolitiken till riksdagen (skr. 1996/97:41) att regeringen hade för avsikt att under 1997 inleda en översyn av reglerna om sexuella trakasserier. Genom beslut den 10 april 1997 uppdrog regeringen åt rådmannen Agneta Claesson Norell att göra en sådan översyn. I uppdraget ingick bl.a. att analysera de befintliga reglerna om sexuella trakasserier och hur de tillämpas samt att lämna förslag på förändringar i jämställdhetslagen som ålägger arbetsgivaren ett tydligt ansvar för att vidta åtgärder mot sexuella trakasserier på arbetsplatsen.

Uppdraget redovisades i september 1997 i rapporten Sexuella trakasserier och arbetsgivarens ansvar (dnr A97/3077/JÄM). I rapporten lämnas förslag till ändringar i jämställdhetslagen. En sammanfattning av rapporten finns som *bilaga 7*. Utredarens lagförslag finns i *bilaga 8*.

Rapporten har behandlats vid ett remissammanträde den 14 oktober 1997. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. En sammanställning över remissinstansernas yttranden finns tillgänglig i Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A97/3077/JÄM).

### Lagrådet

Regeringen beslutade den 16 december 1997 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 10*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 11*.

Regeringen har i huvudsak följt Lagrådets synpunkter. De avvikelser i förhållande till vad Lagrådet förordat som regeringen föreslår behandlas i avsnitt 13 och i författningskommentaren till 4 kap. 4 a § brottsbalken (avsnitt 21.1). Därutöver har vissa redaktionella förändringar gjorts i förhållande till lagrådsremissens lagförslag.

## 4 Allmänna utgångspunkter

Sverige anses av många vara världens mest jämställda land. Inte i något land är t.ex. kvinnorepresentationen i riksdag och regering, landsting och kommuner lika hög som i Sverige. Svenska kvinnor har också världens högsta förvärvsfrekvens och därmed goda möjligheter till egen försörjning. Både kvinnor och män har goda möjligheter att kombinera förvärvsarbete med ett aktivt föräldraskap.

På många områden råder dock alltjämt obalans i maktförhållandet mellan könen. Det mest extrema exemplet på en sådan obalans är det våld som män riktar mot kvinnor som de har eller har haft en nära relation till.

Det är en form av våld som kvinnor i alla samhällen utsätts för, om än i olika omfattning.

I ett svenskt perspektiv är det angeläget att understryka att de flesta män inte utövar våld mot kvinnor. Samtidigt kan under den senaste tioårsperioden noteras ett ökande antal anmälningar om misshandel och sexuella övergrepp. Detta gäller i synnerhet våldsbrott mot närstående kvinnor.

Mäns våldsbrott mot kvinnor utgör därför ett allvarligt samhällsproblem. Att bekämpa denna brottslighet är av denna anledning en prioriterad uppgift för rättsväsendet.

Det är numera väl dokumenterat, både i forskning och annan litteratur, att det våld som män riktar mot kvinnor ofta har sitt ursprung i och finner näring ur fördomar och föreställningar om mäns överordning och kvinnors underordning.

Våldet mot kvinnor utgör således ett hinder för den enskilda kvinnans rättstrygghet liksom det är ett hinder för den fortsatta utvecklingen mot jämställdhet mellan kvinnor och män, i samhället i stort liksom mellan enskilda kvinnor och män. Att vidta fortsatta åtgärder för att förhindra detta våld är därför nödvändigt och brådskande.

Våld mot kvinnor kan ses som ett samlingsbegrepp för många olika företeelser, de flesta straffbara redan med nuvarande lagstiftning. Inom kvinnoforskning används ofta begreppet sexualiserat våld. Enligt den deklaration om våld mot kvinnor som FN:s generalförsamling antog år 1993, omfattar begreppet bl.a. fysiskt, sexuellt och psykiskt våld som förekommer i familjen, i samhället samt det våld som utövas eller tolereras av staten (internationella frågor beskrivs närmare i avsnitt 5). Begreppet våld mot kvinnor omfattar enligt denna deklaration bl.a. även våld inom äktenskapet, kvinnlig könsstympning, sexuella trakasserier i arbetslivet, handel med kvinnor och påtvingad prostitution.

Det handlar således om ett flertal handlingar och företeelser som har det gemensamt att de är könsrelaterade eller könsspecifika. En närmare förklaring till begreppet finner man i den handlingsplan som det internationella samfundet ställde sig bakom och åtog sig att genomföra vid FN:s kvinnokonferens i Peking år 1995. Där anges bl.a. att våld mot kvinnor är ett uttryck för historiskt ojämlika maktrelationer mellan kvinnor och män vilka har lett till mäns dominans över och diskriminering av kvinnor. För att åstadkomma ett samhälle som är fritt från det könsspecifika våldet måste en helhetssyn och ett tvärsektorielt arbetssätt utvecklas (paragraferna 118 och 119).

Kvinnovåldskommissionens betänkande (SOU 1995:60) Kvinnofrid innehåller, förutom förslag till åtgärder, en värdefull beskrivning av såväl omfattningen av våldet mot kvinnor som våldets bakomliggande orsaker och mekanismer. Mot bakgrund av att mäns våld mot kvinnor är så nära förknippat med föreställningar om kvinnors och mäns olika roller i samhället och bristande jämställdhet, kan det inte förklaras på samma sätt som annan våldsbrottslighet. Kunskap om detta är omistligt om våldet mot kvinnor skall kunna bekämpas på ett effektivt sätt.

Åtgärder för att förhindra detta våld måste också i väsentligt högre utsträckning än hittills ta sin utgångspunkt i de utsatta kvinnornas situation

och beakta att dessa brott och andra gärningar, till skillnad från annan våldsbrottslighet, ofta begås i hemmet av en man som kvinnan har eller har haft en nära relation till. Kommissionen har gjort ett banbrytande arbete för att lyfta fram detta på många sätt eftersatta perspektiv.

1993 års prostitutionsutredning har i betänkandet (SOU 1995:15) Könshandeln lyft fram en annan närbesläktat ämne; de män som köper sexuella tjänster, oftast av kvinnor. Köparna av prostitution har hittills varit tämligen osynliga. Utredningen ställer frågan hur det kan komma sig att "vanliga män" som ofta är gifta eller sammanboende, deltar i en verksamhet som de borde vara medvetna om är destruktiv, för dem själva, för deras familjer och framför allt för de kvinnor som de köper sexuella tjänster av. Utredningen konstaterar att den i särklass vanligaste formen av prostitution är den heterosexuella, med män som köpare och kvinnor som säljare, och finner att om könshandeln skall kunna förhindras måste uppmärksamheten i högre utsträckning riktas mot köparna.

Både Kvinnovåldskommissionen och Prostitutionsutredningen tar således upp frågor som till stor del berör förhållanden mellan kvinnor och män, förhållanden som har betydelse för jämställdhet, såväl i det enskilda fallet som i samhället i stort. På detta sätt kan frågorna sägas vara besläktade med varandra. Mäns våld mot kvinnor är inte förenligt med strävandena mot ett jämställt samhälle och måste bekämpas på alla sätt. I ett sådant samhälle är det också ovärdigt och oacceptabelt att män skaffar sig tillfälliga sexuella förbindelser med kvinnor mot ersättning.

Det bör i det sammanhanget självfallet betonas att omfattningen av våldet mot kvinnor, såvitt känt, är mindre i Sverige än i många andra länder. I mars år 1998 behandlar FN:s kvinnokommission uppföljningen av de åtaganden som gjordes vid kvinnokonferensen i Peking i fråga om bl.a. våld mot kvinnor. Kommissionens behandling av de frågorna kan komma att ge ökade kunskaper om omfattningen och arten av våldet mot kvinnor i andra länder och vilka åtgärder som vidtas där för att bekämpa våldet.

Det finns andra företeelser som är nära relaterade till våld mot kvinnor och prostitution. En sådan är förekomsten av sexuella trakasserier på arbetsplatserna. Även här är det ofta fråga om män som kränker kvinnor genom olika former av nedsättande och nedvärderande handlingar. Dessa kan vara av sexuell natur men också könsrelaterade på annat sätt, dvs. riktade till kvinnor för att de är kvinnor. De kan ha sin grund i föreställningar om mäns överordning och kvinnors underordning. På senare tid finns rapporter i bl.a. media om trakasserier mot män i arbetslivet, särskilt inom kvinnodominerade områden som t.ex. i vården. Även dessa torde vara könsrelaterade, eftersom de riktas mot män i deras egenskap av män, på arbetsplatser där kvinnor under lång tid varit i majoritet.

Enligt regeringens uppfattning utgör relationer mellan självständiga kvinnor och män som präglas av ömsesidig respekt, hänsyn och tolerans själva grunden för ett jämställt samhälle. Detta gäller såväl i hemmet som på gator och torg och på arbetsplatsen. I ett sådant samhälle har kvinnor och män också lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Det är statsmakternas uppgift att söka förhindra företeelser som strider mot dessa grundläggande värderingar.

Barnens utsatta situation i misshandelsmiljöer måste uppmärksammas i betydligt högre utsträckning än vad som hittills varit fallet. Regeringen har dock valt att i denna proposition i första hand fokusera på det perspektiv som har sin utgångspunkt i de utsatta kvinnornas situation. Det finns dock skäl att senare göra en mer samlad bedömning av vilka insatser som vidtagits och som kan behöva vidtas framöver i fråga om barnens villkor.

Regeringens förslag som de presenteras i det följande bygger på tre centrala utgångspunkter. För det första: En skärpt *lagstiftning* i fråga om våld mot kvinnor, prostitution och sexuella trakasserier är angelägen för att markera samhällets avståndstagande och för att öka tryggheten för offren. Införandet av ett nytt brott i brottsbalken är en viktig åtgärd för att lyfta fram det våld som kvinnor utsätts för i hemmen och för att höja straffvärdet för sådana brott. Det är dock angeläget att betona att lagstiftning endast utgör ett av flera medel för att åstadkomma förändring.

*Förebyggande insatser* kan inte nog understrykas. Sådana insatser är den andra utgångspunkten för regeringens förslag. I det arbetet är åtgärder riktade mot våldsbenägna män centrala. Även om åtgärder för att stödja, skydda och hjälpa utsatta kvinnor alltså måste stå i förgrunden, måste insikterna öka om den manliga kulturens kopplingar till våld mot kvinnor. Detta kan ske genom jämställdhetsarbetet i stort och genom olika opinionsbildande insatser m.m. Det är dock även angeläget att män själva agerar för att förhindra det manliga våldet mot kvinnor och verkar för goda manliga förebilder. I det sammanhanget måste initiativ såsom bildandet av det rikstäckande manliga nätverket, För manlighet, mot mäns övergrepp, samt det arbete som utförs av mansjourer och olika manscentrum varmt välkomnas. Regeringen avsätter nu bl.a. medel för utvecklingsinsatser som kan vara ett stöd i dessa organisationers förebyggande arbete.

Ett annat led i det förebyggande arbetet är att öka kunskaperna om våldet mot kvinnor. Därför föreslås t.ex. olika insatser inom utbildningsområdet och stöd till utvecklingsarbete riktat till ungdomar. En förbättrad statistik är nödvändig på området och ett sådant arbete pågår inom Brottsförebyggande rådet. Rådet får även i uppdrag att införliva ett jämställdhetsperspektiv och frågor om våld mot kvinnor i myndighetens hela verksamhet. Berörda myndigheter får också i uppdrag att arbeta för att förebygga brott och att utveckla metoder för att tidigt identifiera sådana situationer där det förekommer eller finns risk för våld.

En tredje utgångspunkt i regeringens förslag är att kvinnor som utsatts för våld eller riskerar att utsättas, får ett adekvat *bemötande* av de myndigheter och andra som de kommer i kontakt med. Kvinnovåldskommisionen visar att även om många åtgärder vidtagits på senare år hos berörda myndigheter, finns fortfarande en hel del brister när det gäller omhändertagande och bemötande av våldsutsatta kvinnor. Även här spelar kunskap en nyckelroll. Fortbildning av personal inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården är därför angelägen och kommer nu att komma till stånd. Ökad samverkan mellan myndigheter och ett tydligare ansvar för dessa frågor blir följden av de myndighetsgemensamma uppdrag som regeringen kommer att fatta beslut om. En central kristelefon så att våldsutsatta kvinnor var som helst och när som helst kan ringa

och få stöd och råd kommer också att komma till stånd efter det att frågan snabbtrets. Kvinnojourerna får ett väsentligt ökat stöd.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en viktig förutsättning för att våldet mot kvinnor skall kunna bekämpas på ett effektivt sätt är att frågorna angrips på bred front. De förslag och bedömningar som regeringen presenterar i det följande har en sådan utgångspunkt. Därtill innebär de att Sverige uppfyllt sina åtaganden vid FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking såvitt avser åtgärder på detta område. Regeringen utesluter därmed inte att ytterligare åtgärder kan behöva vidtas i framtiden.

## 5 Ett internationellt perspektiv

**Regeringens bedömning:** Sverige fortsätter att arbeta aktivt internationellt för att säkra kvinnors möjligheter att åtnjuta de mänskliga rättigheterna och för att motverka våld mot kvinnor. Ett ekonomiskt bidrag i storleksordningen 2 miljoner kronor kommer att lämnas till FN i syfte att stärka det internationella arbetet i dessa frågor.

Ett uppdrag kommer att lämnas till Invandrarverket att utforma ett informationsmaterial om svenska regler i fråga om våld mot närstående. Materialet skall spridas till utländska medborgare som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige.

**Kommissionens förslag:** Kommissionen har beskrivit det internationella samarbete som bedrivs för att motverka våld mot kvinnor. Därutöver föreslår kommissionen att internationella dokument som rör våld mot kvinnor översätts till svenska och görs tillgängliga genom att publiceras. Kommissionen har inte lämnat förslag om stöd till FN.

Kommissionen har även föreslagit att frågan om hur invandrade kvinnor som utsätts för våld av sina män skall kunna tillförsäkras rätten att stanna i Sverige utreds.

**Remissinstanserna:** Ingen av de instanser som yttrat sig har något att erinra.

**Skälen för regeringens bedömning:** Våld mot kvinnor är frågor som uppmärksammas allt mer inom det internationella samarbetet. I den inledningsvis nämnda, av FN:s generalförsamling år 1993 antagna deklARATIONEN om avskaffande av våld mot kvinnor definieras detta våld som ”varje könsrelaterad våldshandling som resulterar i eller sannolikt kommer att resultera i fysisk, sexuell eller psykisk skada eller lidande för kvinnor, inklusive hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, vare sig det sker offentligt eller privat”.

Frågor om våld mot kvinnor har också fått en given plats inom ramen för det arbete som rör de mänskliga rättigheterna, inte minst som ett resultat av FN:s världskonferens om mänskliga rättigheter i Wien år 1993. Ett viktigt steg togs vid mötet år 1994 med FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna när den beslöt utse en särskild rapportör om våld mot kvinnor, dess orsaker och verkan. Det internationella samfundets engagemang i dessa frågor kom därefter att lyftas fram ytterligare vid FN:s



kvinnokonferens i Peking år 1995. Även andra internationella organ har tagit upp dessa frågor, t.ex. Europarådet. Där arbetar bl.a. en expertgrupp med frågor om våld mot kvinnor och en annan grupp med frågor om handel med kvinnor. Europarådet har under år 1997 också behandlat frågor om bl.a. mäns våld mot kvinnor vid ett seminarium i juni i Strasbourg och på den fjärde jämställdhetsministerkonferensen i Istanbul i november. Det pågår även ett arbete med att utforma ett eventuellt tilläggsprotokoll till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, bl.a. i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män. Därtill kan nämnas att den reviderade europeiska sociala stadgan, som beräknas träda i kraft under år 1998, innehåller en särskild bestämmelse (artikel 26.1) om sexuella trakasserier på arbetsplatsen.

Nordiska Ministerrådet (jämställdhetsministrarna) antog i augusti 1997 en treårig handlingsplan om män och jämställdhet där en viktig del handlar om hur mäns våld mot kvinnor kan motverkas. I december 1997 beslutade de nordiska jämställdhetsministrarna tillsammans med baltiska ministrar ansvariga för jämställdhetsfrågor om ett nordiskt-baltiskt samarbetsprogram för jämställdhet som bl.a. rör frågor om våld mot kvinnor.

Det ökande internationella engagemanget i frågor om våld mot kvinnor har sammantaget lett till ökade krav på nationella åtgärder för att förebygga och motverka våld mot kvinnor och skydda, stödja och hjälpa de kvinnor som utsatts för våld. Samtidigt kan konstateras att frågan om våld mot kvinnor alltmer kommit att ses som en fråga som hänger samman med kvinnors möjligheter att åtnjuta de mänskliga rättigheterna och en fråga som även har starka kopplingar till jämställdhet mellan kvinnor och män. Bl.a. har FN:s medlemsländer i den ovan nämnda deklarationen enats om att våld mot kvinnor utgör en kränkning av kvinnors rättigheter och grundläggande friheter och skadar eller upphäver deras åtnjutande av dessa rättigheter och friheter. De har också enats om att våld mot kvinnor är ett uttryck för historiskt ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män, vilka har lett till mäns dominans över och diskriminering av kvinnor och förhindrat kvinnors fulla möjligheter till framsteg samt att våld mot kvinnor är en av de avgörande sociala mekanismer genom vilka kvinnor tvingas in i en underordnad ställning gentemot män.

För att öka kunskaperna om det pågående arbetet på internationell nivå har Kvinnovåldskommissionen föreslagit att internationella dokument i dessa frågor översätts och publicerats. Regeringen delar kommissionens uppfattning och kommer i möjligaste mån att medverka till detta. Det gäller dock även i frågor som berör andra delar av det internationella samarbetet på jämställdhetsområdet. Ett flertal internationella dokument finns redan idag översatta till svenska, liksom t.ex. EU:s rättsakter.

#### *Arbetet inom FN*

Kvinnovåldskommissionen har gjort en mycket värdefull genomgång av samarbetet inom främst FN och Europarådet samt inom Nordiska Ministerrådet i frågor om våld mot kvinnor. FN:s kvinnokonferens i Peking ägde rum efter det att kommissionen lade fram sitt slutbetänkande. Genom den handlingsplan som konferensen antog har regeringarna bl.a. åta-

git sig lagstifta och stärka befintlig lagstiftning som rör våld mot kvinnor, i hemmet, på arbetsplatsen och i samhället i stort samt att vidta en rad övriga åtgärder för att se till att våldet mot kvinnor upphör. Särskild uppmärksamhet riktas i handlingsplanen mot sådana våldsbrott mot kvinnor som utgör brott mot de mänskliga rättigheterna. Regeringarna har också åtagit sig att avstå från att åberopa sedvänjor, traditioner eller religiösa hänsyn som skäl för att underlåta att vidta åtgärder för att avskaffa våldet mot kvinnor.

Regeringen har i juli 1997 lämnat en rapport till FN om hur arbetet i Sverige fortskrider för att genomföra åtagandena i handlingsplanen. De åtgärder som regeringen föreslår i denna lagrådsremiss utgör ett viktigt led i detta arbete.

FN:s kvinnokommission har till uppgift att följa och övervaka uppföljningen av åtagandena i Peking på såväl nationell som internationell nivå. Enligt den dagordning för detta som kommissionen följer fram till år 2 000, kommer bl.a. frågor om våld mot kvinnor och kvinnors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna samt flickebarnens situation att diskuteras vid kommissionens möte i mars 1998.

Som nämnts tidigare driver även FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna frågor om våld mot kvinnor. Den under kommissionen tillsatta särskilda rapportören i dessa frågor, Radhika Coomaraswamy från Sri Lanka, utför ett förtjänstfullt arbete för att analysera olika former av våld som riktas mot kvinnor, det folkrättsliga regelverk om bl.a. mänskliga rättigheter som är relevant samt föreslår åtgärder som kan genomföras på internationell eller nationell nivå. Specialrapportören har såväl i sina allmänna rapporter som i sin rapportering från besök i olika länder belyst angelägna aspekter av våldet mot kvinnor, t.ex. våld i hemmet, i samhället, i väpnade konflikter samt handel och kommersiellt utnyttjande av kvinnor.

Kommissionen för mänskliga rättigheter antar numera varje år en särskild resolution om avskaffandet av våld mot kvinnor, vari även behandlas mandatet för rapportören och hennes rekommendationer.

Vid kvinnokonferensen i Peking uttalade Sverige sin beredskap att stödja det arbete som bedrivs av rapportören och FN:s center för mänskliga rättigheter. Regeringen har därefter fört en dialog med FN om hur ett sådant stöd kan utformas och användas.

Som ett resultat av den dialogen kommer regeringen att avsätta ett belopp i storleksordningen 2 miljoner kronor till FN. Avsikten är att medlen skall utgöra ett stöd bl.a. till det arbete som bedrivs inom FN och dess Center för mänskliga rättigheter i frågor som rör våld mot kvinnor. Medlen avsätts för budgetåret 1998 under det under utgiftsområde 7 uppförda anslaget A1.1 Multilateralt bistånd, övrigt multilateralt utvecklingssamarbete, särskilda jämställdhetsinsatser.

I början av år 1996 överlämnade Sverige sin fjärde tillämpningsrapport över FN:s konvention från 1979 om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor till FN. Enligt konventionen skall medlemsländerna inlämna sådana rapporter vart fjärde år. Rapporten granskas därefter, med något eller några års väntetid, av FN:s kvinnodiskrimineringskommitté som har till uppgift att övervaka medlemsländernas tillämpning av kon-

ventionens bestämmelser. Den svenska rapporten beskriver bl.a. vidtagna åtgärder i fråga om våld mot kvinnor och aviserar åtgärder med anledning av Kvinnovåldskommissionens betänkande. Den kan förväntas komma upp till behandling av kommittén under senare delen av år 1998 eller under år 1999.

Inom FN pågår för närvarande ett arbete för att söka utforma ett tilläggsprotokoll till konventionen i syfte att ge enskilda möjligheter att inge klagomål till kvinnodiskrimineringskommittén om medlemsstaternas bristande genomförande av konventionens bestämmelser. Sverige deltar i detta arbete.

### *Sveriges internationella utvecklingssamarbete*

Inom ramen för det svenska utvecklingssamarbetet ges finansiella bidrag till internationella organisationer, till enskilda organisationer och länder för att motverka våld mot kvinnor och stödja brottsoffren. Ett exempel är svenskt stöd till studier som utförs av Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB) i syfte att undersöka dels vad våldet mot kvinnor kostar ett samhälle i ekonomiska termer dels hur våldet i hemmen förhåller sig till det våld som förekommer i stort i samhället.

Sverige har också verkat för att uppmärksamma frågor om våld mot kvinnor och flickor i bl.a. FN:s barnfond (UNICEF), Världshälsoorganisationen (WHO) och FN:s befolkningsfond (UNFPA).

Inom ramen för utvecklingssamarbetet stödjer Sverige även ett flertal projekt och andra insatser i utvecklingsländerna. Det gäller t.ex. i Nicaragua genom stöd till ett manligt nätverk som arbetar mot våld mot kvinnor och genom stöd till insatser för att öka andelen kvinnliga poliser. I Indien finansieras särskilda program för utbildning av poliser och information till domare i dessa frågor. Liknande insatser görs i Sydafrika och Bolivia. I flera länder, bl.a. Angola och Bangladesh, är stödet bl.a. inriktat på insatser för att öka kunskaperna hos kvinnor om deras rättigheter. Svenskt stöd utgår även till vissa länder för insatser mot kvinnlig könsstympning.

### *Arbetet inom EU*

Inom EU tillhör frågan om våld mot kvinnor, förutom sexuella trakasserier i arbetslivet, det mellanstatliga rättsliga och inrikes samarbetet inom tredje pelaren. Genom Amsterdamfördraget kommer vissa mellanstatliga samarbetsområden att föras över till gemenskapssamarbetet (första pelaren). Det gäller gränskontroller, asyl och invandring samt det civilrättsliga samarbetet. Bestämmelserna om förebyggande och bekämpning av brottslighet kommer att kvarstå i den mellanstatliga tredje pelaren liksom det straffrättsliga samarbetet. Det innebär att frågor om våld mot kvinnor även i fortsättningen kommer behandlas inom ramen för det mellanstatliga samarbetet mellan EU-länderna.

Kommissionen och inte minst den svenska kommissionären Anita Gradin, har på senare tid aktualiserat frågan om våld mot kvinnor och inte minst handel med kvinnor för sexuellt utnyttjande (s.k. trafficking) som

ett allvarligt och växande problem som kräver olika insatser inom EU. Bl.a. har medel avsatts för projekt i dessa frågor inom ramen för de s.k. Daphne- och Stop-programmen. Därigenom har t.ex. svenska kvinnojourer fått stöd för projekt.

I det arbetsprogram som reglerar EU-samarbetet i rättsliga och inrikes frågor under perioden 1996–1998 anges människohandel som en prioriterad fråga. Kommissionen anordnade en konferens om handel med kvinnor i Wien år 1996 och utfärdade därefter ett s.k. meddelande i dessa frågor<sup>11</sup>. I detta anger kommissionen bl.a. att kvinnohandel innebär transport av kvinnor från tredje land till EU i syfte att utnyttja kvinnorna sexuellt. Den kvinnohandel som syftar till sexuellt utnyttjande omfattar kvinnor som varit utsatta för skrämmande behandling eller våld i samband med verksamheten. Det är dock ovidkommande om kvinnorna till en början samtyckt, om de till slut tvingas in i ett förhållande som enligt kommissionen kan jämföras med slaveri.

EU:s ministerråd (justitie- och inrikesministrarna) antog i februari 1997 en s.k. gemensam åtgärd<sup>12</sup> genom vilken medlemsstaterna åtar sig att vidta ett flertal åtgärder i fråga om handel med människor och sexuellt utnyttjande av barn. Enligt denna skall medlemsstaterna bl.a. se till att sexuellt utnyttjande av vuxna och handel med vuxna i vinstsyfte för sexuella ändamål beivras med effektiva, proportionella och avskräckande straff.

EU (justitie- och jämställdhetsministrarna) antog den 26 april 1997 en deklARATION om att förebygga och bekämpa handel med kvinnor. Deklarationen innehåller rekommendationer för såväl det europeiska som det övriga internationella samarbetet. Den behandlar även arbetet på nationell nivå för att förebygga, utreda och lagföra olika förfaranden som kan bli aktuella i samband med handel med kvinnor (i ett svenskt perspektiv t.ex. människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge, koppleri eller brott mot utlänningslagstiftningen) samt förslag om att tillhandahålla hjälp och stöd till de drabbade kvinnorna. Enligt deklARATIONEN skall regeringarna bl.a. överväga att utse en nationell rapportör som t.ex. kan samla information om omfattningen av handel med kvinnor.

Regeringen välkomnar det arbete som har initierats inom EU-kommissionen för att lyfta fram frågor om handel med kvinnor för sexuellt utnyttjande. Enligt tillgängliga uppgifter växer den s.k. internationella sexindustrin. Handel med kvinnor från bl.a. länder i f.d. Östeuropa till länderna inom EU, men även till andra länder, ökar. Regeringen ser allvarligt på detta. Det har inte gjorts någon kartläggning av hur stort problemet är i Sverige. Därför finns det skäl att uppmärksamma frågan ytterligare. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 9 om rättsväsendets insatser och i avsnitt 16 om prostitution.

Till sist bör nämnas att kommissionen tagit flera initiativ i fråga om sexuella trakasserier i arbetslivet. På kommissionens förslag antog Rådet år 1990 en resolution om skydd för kvinnors och mäns integritet på arbetsplatsen<sup>13</sup>. För att konkretisera resolutionen, antog kommissionen år

<sup>11</sup> KOM(96) 567 Slutlig.

<sup>12</sup> EGT Nr. L63/2, 4.3.97.

<sup>13</sup> OJ No. C157, 27.6.90.

1991 en rekommendation med riktlinjer för hur sexuella trakasserier kan bekämpas på arbetsplatsen<sup>14</sup>. Under år 1997 har kommissionen vidare ställt frågan till arbetsmarknadens parter på europainivå om de är intresserade av att sluta ett europeiskt kollektivavtal i dessa frågor. Detta har skett i enlighet med den procedur som föreskrivs i avtalet om socialpolitik som är fogat till Maastrichtfördragets protokoll om socialpolitik. Parterna har meddelat att ett sådant intresse inte föreligger, varför frågan om en eventuell lagstiftningsåtgärd nu ligger hos kommissionen. Frågor om sexuella trakasserier i arbetslivet behandlas i avsnitt 17.

### *Övriga frågor*

Den s.k. anknytningsutredningen (A1996:01) har haft i uppdrag att undersöka hur man skall kunna undvika att utländska medborgare söker sig till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person när det finns en påtaglig risk att den som söker tillstånd kommer att utsättas för misshandel eller annan kränkande behandling av den här bosatta personen. Utredningen har nyligen överlämnat sitt betänkande Uppehållstillstånd på grund av anknytning (SOU 1997:152) till regeringen. Av betänkandet framgår bl.a. att utländska kvinnor i anknytningsförhållanden löper en betydligt större risk att utsättas för våld av sin make eller sambo än vad kvinnor i övriga förhållanden gör. Utredningen anser sig också ha fått bekräftat att kvinnor som lever i anknytningsförhållanden där de utsätts för misshandel många gånger känner sig tvingade att stanna kvar i förhållandet av rädsla för att de annars kommer att utvisas.

Utredningen föreslår bl.a. att utlänningsmyndigheternas prövning i anknytningsärenden skärps. För att uppehållstillstånd skall beviljas skall det vid en samlad bedömning framstå som sannolikt att förhållandet är seriöst. Uppehållstillstånd skall kunna vägras om det finns en påtaglig risk för att sökanden skall utsättas för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. Uppehållstillstånd skall dock kunna beviljas trots att förhållandet inte varat i två år, om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Det bör även nämnas att utredningen föreslår att den befintliga broschyren ”Om du blir misshandlad skall du veta...” tas in i boken Sverigeeinformation, som delas ut i samband med att personer som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning folkbokförs. Broschyren innehåller kortfattad information om kvinnors rättsliga ställning och om vart misshandlade kvinnor kan vända sig för att få hjälp.

Regeringen har beslutat att överlämna anknytningsutredningens betänkande till Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU, UD 1997:04) för beaktande. Utredningens förslag om boken Sverigeeinformation bereds dock vidare inom Regeringskansliet.

Regeringen vill även betona vikten av att utländska medborgare som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige får information om vilka regler som finns här i frågor som rör våld mot närstående. Sverige har i förhållande till många andra länder en långtgående lagstiftning mot våld och övergrepp mellan närstående. Det är t.ex. förbjudet för föräldrar att fysiskt

<sup>14</sup> OJ No. L49, 24.2.92.

bestraffa sina barn eller behandla dem kränkande. Misshandel och våldtäkt faller inom allmänt åtal även om det sker i hemmet och även om förövare och offer är gifta eller släkt med varandra. Det är angeläget att alla som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige får tydlig information om svensk lagstiftning och om vilka värderingar som ligger bakom den. Regeringen kommer därför att ge Invandrarverket i uppdrag att inom ramen för befintliga resurser utforma ett sådant informationsmaterial.

## 6 Våldets omfattning

**Regeringens bedömning:** Det är angeläget att förbättra statistiken över våldsbrott mot kvinnor. Brottsförebyggande rådets pågående arbete på detta område skall bedrivas skyndsamt.

Riksåklagaren har fått i uppdrag att redovisa statistik om antalet utfärdade besöksförbud.

Brottsoffermyndigheten har tillförts 2 miljoner kronor för att en särskild brottsofferundersökning avseende våld mot kvinnor skall kunna genomföras i samråd med Brottsförebyggande rådet.

**Kommissionens förslag:** Våldet mot kvinnor är i stor utsträckning dolt och den officiella statistiken visar endast en mindre del av våldsbrotten mot kvinnor. Kommissionen föreslår olika åtgärder för att öka kunskapen om omfattningen av våldet mot kvinnor. Kriminalstatistiken bör könsuppdelas i större utsträckning, framförallt brotten enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken, samt ge information om offrets ålder, nationalitet och relation till gärningsmannen. På motsvarande sätt bör statistiken över lagförda personer innehålla uppgifter om brottsoffer, dessas kön, ålder, nationalitet och relation till gärningsmannen. Vidare föreslås att statistiken bör belysa skadestånden vid våldsbrott förövade mot kvinnor samt omfattningen av frihetsberövanden vid sådana brott. Även den statistik som finns beträffande brott mot besöksförbudslagen behöver kompletteras. En särskild brottsofferundersökning avseende våld mot kvinnor bör genomföras.

**Remissinstanserna:** De instanser som yttrat sig i dessa frågor instämmer i huvudsak med kommissionens överväganden.

**Skälen för regeringens bedömning:** Alla hittills tillgängliga uppgifter pekar i riktning mot att våld mot kvinnor förekommer ofta och i långt högre utsträckning än vad som för närvarande kan utläsas ur brottsstatistik eller brottsofferundersökningar. Det råder inga tvivel om att det våld som kvinnor utsätts för är av en sådan omfattning att det måste betecknas som ett allvarligt problem. De män som misshandlar eller begår sexuella övergrepp mot kvinnor kommer från skiftande sociala miljöer. De är oftast bekanta med kvinnan och våldet sker huvudsakligen i hemmet. Dessa och andra omständigheter medför att våldet mot kvinnor till stor del är osynligt och att denna brottslighet har ett högt mörkertal. Det är därför svårt att få en helhetsbild av dess omfattning.

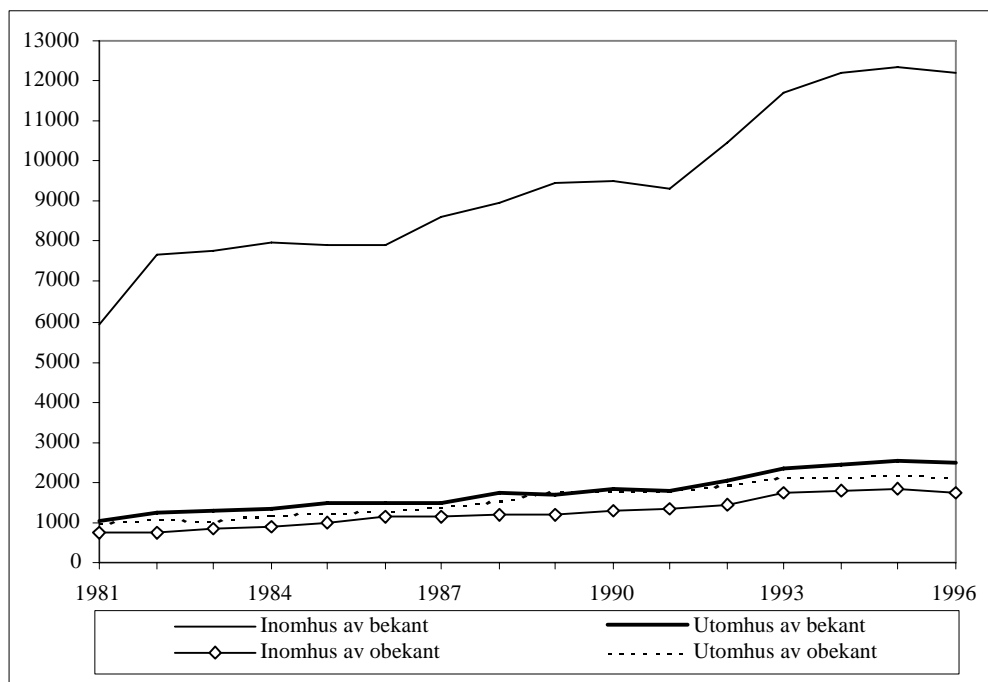
Statistiken över anmälda brott är en av de viktigaste källorna till kunskap om brottslighetens utveckling. Kommissionen har tagit fram värde-

full information om omfattningen av anmälda våldsbrott mot kvinnor och även påtalat de brister som finns i den officiella statistiken. I likhet med kommissionen anser regeringen att det nu är nödvändigt att närmare kunna ange omfattningen av detta våld. En förbättrad kriminalstatistik ökar möjligheterna att få information om brottsoffren och att i statistiken kunna följa de anmälda brotten, de misstänkta personerna samt offren genom hela den rättsliga processen. En förbättrad statistik ger också ett bättre underlag för att vidta åtgärder mot och för att uppskatta samhällets kostnader för mäns våld mot kvinnor.

#### *Nuvarande statistiska uppgifter*

Antalet anmälda *misshandelsbrott* mot kvinnor har ökat med 56 % under åren 1986–1996. Enligt den senaste officiella statistiken från Brottsförebyggande rådet uppgick antalet anmälda brott som avser misshandel mot kvinnor år 1996 till 18 560. Av dessa var 12 210 brott (dvs. 66 %) sådana brott som begåtts inomhus av en för kvinnan tidigare bekant person. Sådan misshandel är enligt statistiken den vanligaste typen av misshandel mot kvinnor och det är sådana brott som närmast motsvarar begreppet kvinnomisshandel. Denna brottslighet antas också till stor del vara dold. Om man räknar de anmälda misshandelsbrott som begåtts såväl inomhus som utomhus av en för kvinnan bekant person uppgår antalet under 1996 till 14 677. Samma siffra för män uppgår till 10 726. Nästan 4/5-delar av de år 1996 anmälda misshandelsbrotten mot kvinnor hade begåtts av en för kvinnan bekant person, huvudsakligen inomhus. Som jämförelse kan nämnas att män i 2/3-delar av de anmälda brotten misshandlats av en obekant person, oftast utomhus.

Figur 1. Antal anmälda misshandelsbrott mot kvinnor åren 1981–1996 Prop. 1997/98:55  
efter plats där brottet ägt rum och om den misstänkte var bekant eller inte  
för offret.

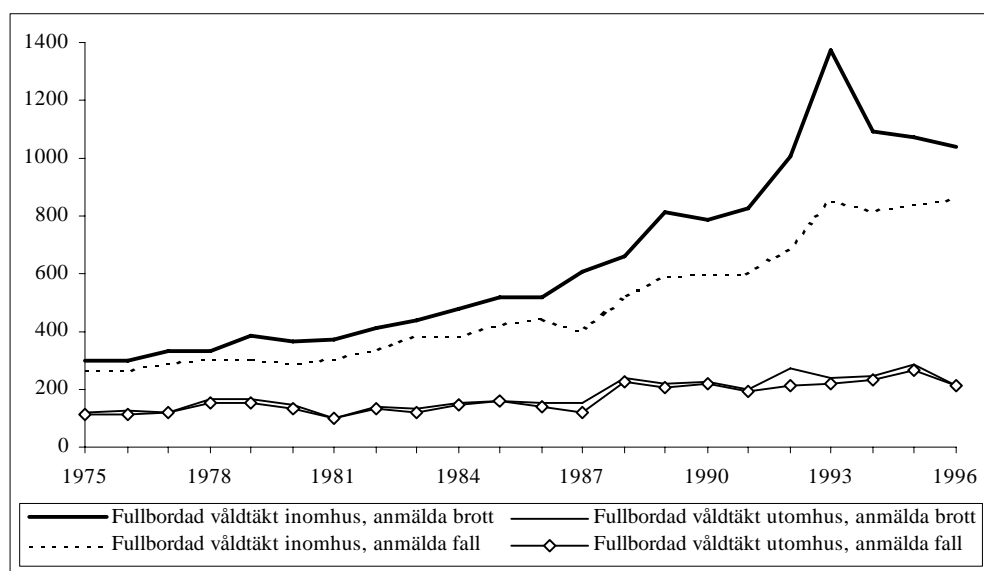




Särskilt stor har ökningen av antalet anmälda *sexualbrott* varit under de senaste åren. De har ökat med 80 % under åren 1986–1996. I fråga om *våldtäkter* är det i huvudsak de fullbordade våldtäkterna inomhus som ökat. Sannolikt är det framförallt de som begåtts av en för offret känd person som har ökat mest. År 1996 anmäldes i hela landet 1 608 våldtäkter eller våldtäktsförsök. Av de anmälda våldtäktsbrotten var 1 355 brott riktade mot personer som var 15 år eller äldre och 860 av dessa var fullbordade våldtäkter inomhus. Brottsförebyggande rådet uppskattar att minst 90 % av offren i den sistnämnda kategorin är kvinnor.

Figur 2. Antal anmälda fullbordade våldtäktsbrott inomhus respektive utomhus samt antal anmälda fall av våldtäkt inomhus respektive utomhus.

Observera att ett anmält fall kan innehålla flera anmälda brott som begåtts av samme man mot samma kvinna. Den kraftiga ökningen i antalet fullbordade våldtäktsbrott inomhus år 1993 berodde i hög utsträckning på några fall med ett mycket stort antal brott.



År 1996 anmäldes 310 brott av typen *sexuellt tvång* och *sexuellt utnyttjande* mot vuxna personer (15 år eller äldre). Av dessa var 271 brott riktade mot en person av annat kön än den misstänkte. Av statistiken går för närvarande inte att utläsa vilket kön offret har. Av tidigare forskning har det framgått att den misstänkte nästan alltid är en man. Därför är det så gott som uteslutande kvinnor eller flickor som är offer i de fall brotten riktats mot en person av motsatt kön än den misstänkte och nästan alltid män eller pojkar som är offer i de fall brotten riktats mot en person av samma kön som den misstänkte.

Huruvida de senaste årens ökning av antalet anmälda brott beror på en faktisk ökning av våldet är svårt att få klarhet i. Enligt Brottsförebyggande rådet beror den största delen av den statistiska ökningen av våld mot kvinnor troligtvis på en ökad benägenhet att anmäla brott, bl.a. på grund

av att dessa brott i högre grad synliggjorts under senare år men också för att avståndstagandet i samhället mot dessa våldshandlingar torde ha minskat väsentligt. Brottsförebyggande rådet anser det dock möjligt att statistiken också avspeglar en faktisk ökning av våldet mot kvinnor, både inomhus och utomhus.

Samtidigt finns inom forskningen numera kunskap om att viktiga faktorer som har betydelse för viljan att anmäla våldsbrott till polisen är dels den sociala relationen mellan offer och gärningsman, dels brottets grovhet. Det är klarlagt att brott mellan obekanta anmäls oftare än brott mellan bekanta och att brott som sker på allmän plats anmäls oftare än de som sker på privat plats. Det innebär att våldsbrott i hemmet blir kraftigt underrepresenterade i anmälningsstatistiken.

Brottsofferundersökningar kan ofta ge en ökad kunskap om människors utsatthet för olika former av våldsbrott. Utöver kriminalstatistiken är den enda nu tillgängliga informationen på riksnivå om omfattningen av det faktiska våldet mot kvinnor, den som kan utläsas av Statistiska centralbyråns årligen återkommande offerundersökningar om våldsbrottsligheten i stort. Dessa undersökningar ger dock inte den fullständiga bild av våldet mot kvinnor som är önskvärd, i synnerhet inte det våld som kvinnor utsätts för i nära relationer.

#### *Förbättringar av statistiken*

Det pågår ett aktivt arbete inom Brottsförebyggande rådet för att förbättra den officiella statistiken. Det gäller inte minst i fråga om de brister i statistiken som har påtalats av Kvinnovåldskommissionen. Det gäller t.ex. att det av statistiken skall kunna gå att utläsa såväl gärningsmannens som offrets kön, information om offrets ålder, nationalitet samt relation till gärningsmannen. Arbetet med att ta fram ett nytt brottskodningssystem, som skulle möjliggöra denna statistik beräknas vara avslutat under våren 1998. Vidare pågår ett utvecklingsarbete inom myndigheten, dels vad gäller statistik avseende straffprocessuella frihetsberövanden, dels vad gäller begärda respektive tillerkända skadestånd vid våldsbrott.

Brottsförebyggande rådet har även inlett ett arbete som syftar till att göra det möjligt att följa flödet inom rättsväsendet från anmälan, utredning och vidare till domstol och kriminalvård. En arbetsgrupp har tillsatts inom rådet för att, i samarbete med polis-, domstols- och åklagarväsendet, arbeta vidare med hur ett informationsutbyte mellan rättsväsendets myndigheter, som gör det möjligt att följa ett ärende genom hela handlägningsprocessen, skall kunna realiseras. Detta arbete är synnerligen angeläget för att få bättre kunskap om vad som händer i ett ärende om våld mot kvinnor när det passerar genom rättssystemet.

Regeringen delar Kvinnovåldskommissionens uppfattning att kunskaperna måste öka om hur ett ärende som gäller våld mot kvinnor hanteras av de rättstillämpande myndigheterna genom hela rättsprocessen. Det är också en självklarhet att kriminalstatistiken, liksom annan officiell statistik, måste vara könsuppdelad både ifråga om förövare och offer och att den kan behöva kompletteras med annan information. Det nu pågående arbetet inom Brottsförebyggande rådet med att förbättra kriminalstatisti-

ken och att ta fram ett nytt brottskodningssystem samt skapa möjligheter att följa flödet inom rättsväsendet är därför mycket angeläget. Regeringen vill understryka att detta arbete skall bedrivas skyndsamt.

Kvinnovåldskommissionen har även pekat på att statistiken i fråga om besöksförbud är ofullständig. Brottsförebyggande rådet för idag statistik över antalet överträdde förbud. Däremot finns ingen statistik hos Riksåklagaren över antalet utfärdade förbud. Regeringen har uppdragit åt denne att återkommande redovisa antalet utfärdade besöksförbud och lägga förslag om hur statistiken på detta område kan samordnas.

Även om den officiella statistiken över antalet anmälda brott på detta sätt nu förbättras, kan den dock aldrig ge en fullständig bild av omfattningen av våldet mot kvinnor. Statistiken kommer därför alltid att behöva kompletteras med specialundersökningar. En särskild brottsofferundersökning avseende våld mot kvinnor kan möjliggöra en närmare bedömning av den verkliga brottsligheten och även öka kunskaperna om vilka resurser som är nödvändiga för att bekämpa detta våld. En sådan bör därför komma till stånd. Som kommissionen påpekat kräver en sådan undersökning speciella förberedelser och särskild kompetens eftersom känsliga frågor som rör privatlivet ställer särskilda krav, inte minst vad gäller genomförandet av intervjuerna.

Vid Rikskvinnocentrum i Uppsala för kvinnor som misshandlats och våldtagits genomförs för närvarande, med stöd av Brottsofferfonden, en förstudie till en brottsofferundersökning om våld mot kvinnor. Förstudiens syfte är att planera och utarbeta metoder för en brottsofferundersökning.

Regeringen har för budgetåret 1997 avsatt 2 miljoner kronor under utgiftsområde 1, Rikets styrelse, anslag C 1 Regeringskansliet m.m. anslagspost 2 Justitiedepartementet, för att en särskild brottsofferundersökning om våld mot kvinnor skall komma till stånd. Dessa medel har överförts till Brottsoffermyndigheten så att, när den ovan nämnda förstudien har presenteras, en sådan brottsofferundersökning kan genomföras. Arbetet i denna fråga skall bedrivas i samråd med Brottsförebyggande rådet.

## 7 De sociala myndigheternas insatser m.m.

### 7.1 Socialtjänstlagen

**Regeringens förslag och bedömning:** Socialtjänstlagen (1980:620) skall kompletteras med en ny bestämmelse om att socialnämnden bör verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Socialstyrelsen har fått i uppdrag att utarbeta allmänna råd för socialtjänstens arbete med anledning av den nya bestämmelsen.

**Kommissionens förslag:** Kommissionen föreslår att insatser för kvinnor som utsätts för våld uppmärksammas särskilt i den av Socialtjänstkommittén föreslagna nya socialtjänstlagen och att socialtjänstens ansvar preciseras i socialtjänstlagen genom en särskild bestämmelse angående

kvinnor som utsatts för våld. Kommissionen föreslår vidare att särskilda handlingsplaner utarbetas inom socialtjänsten för denna grupp samt att den årliga rapport till kommunfullmäktige som Socialtjänstkommittén har föreslagit bör uppmärksamma förekomsten av våld mot kvinnor. Kommissionen föreslår att kommunerna utarbetar särskilda åtgärdsprogram för socialtjänstens handläggning av frågor som rör våld mot kvinnor, särskilt informerar om vilka resurser som finns tillgängliga för kvinnorna samt avdelar socialsekreterare som får ett särskilt ansvar för kvinnor som utsätts för våld.

När det gäller allmänna råd överensstämmer kommissionens förslag med regeringens bedömning.

Kommissionens förslag angående examensordning och fortbildning behandlas i avsnitt 10 och 12.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrar sig delar i huvudsak de uppfattningar som redovisas i betänkandet. *Socialstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Jämtlands län* avstyrker förslaget att precisera socialtjänstens ansvar för utsatta kvinnor i 1 kap. 3 § i socialtjänstkommitténs förslag till ny socialtjänstlag. Socialstyrelsen anser att en skärpt statlig tillsyn kopplad till krav på laglighet, rättssäkerhet, kvalitet och kompetens i socialtjänstens arbete allmänt sett är att föredra framför detaljerade föreskrifter i lagstiftningen. *Svenska Kommunförbundet* och *Socialstyrelsen* är tveksamma till förslaget att Socialstyrelsen skall utarbeta allmänna råd.

**Bakgrund:** Socialtjänsten är en viktig del i samhällets välfärdssystem. De övergripande målen och de grundläggande värderingarna för samhällets socialtjänst – demokrati, jämlikhet, solidaritet och trygghet – anges i 1 § socialtjänstlagen. De medel som lagen anvisar för att socialtjänsten skall nå uppsatta mål utgörs av strukturinriktade insatser som syftar till en god samhällsmiljö, t. ex. genom medverkan i samhällplaneringen, allmänt inriktade insatser som syftar till att förbättra förhållandena för vissa grupper i samhället och individinriktade insatser som anpassas efter individens önskemål och behov.

Socialtjänstlagen är utformad som en målinriktad ramlag, som ger kommunen en långtgående frihet att anpassa sin verksamhet efter lokala förutsättningar och i samråd med den enskilde. Lagen innehåller allmänna riktlinjer men också mer preciserade mål för vissa grupper, som t.ex. att socialtjänsten skall verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden, att äldre människor kan leva och bo självständigt och att människor som saknar medel för sitt uppehälle får möjlighet att klara sin försörjning. Kommunens ansvar enligt socialtjänstlagen omfattar redan med dagens bestämmelser människor som är eller har varit utsatta för våld.

Varje kommun har enligt 3 § socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att de människor som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar beskrivs ibland som samhällets yttersta skyddsnät, vilket dock inte innebär att andra myndigheter befrias från det ansvar som åvilar dem.

En huvuduppgift för socialtjänsten är att lämna enskilda personer den hjälp och det stöd som han eller hon behöver och som inte kan tillgodoses på annat sätt. Under hänsynstagande till människans ansvar för sin situa-

tion skall socialtjänsten inrikta sig på att frigöra och utveckla enskildas resurser. En vägledande princip för det individriktade arbetet inom socialtjänsten är helhetssynen som bl. a. innebär att en enskilds eller grupps sociala situation och problem skall ses i förhållande till hela den sociala miljön. Inte bara familjen och närmiljön utan också frågor om möjlighet att få bostad och att undvika utslagning, segregation och fattigdom skall beaktas. En helhetssyn förutsätter samarbete över sektorsgränserna. Andra vägledande principer är frivillighet, självbestämmande, flexibilitet, normalisering samt närhet och kontinuitet.

En parlamentarisk kommitté, Socialtjänstkommittén (S 1991:07) gjorde på regeringens uppdrag en allmän översyn av socialtjänstlagen. Översynen skulle enligt direktiven (dir 1991:50 och 1993:72) bl.a. innefatta en utvärdering av socialtjänstlagens tillämpning och syfta till att tydligare avgränsa och klargöra socialtjänstens uppgifter och ansvarsområden. Socialtjänstkommittén lämnade i sitt huvudbetänkande (SOU 1994: 139) Ny socialtjänstlag, ett förslag till ny lagstiftning.

Regeringen har därefter föreslagit vissa ändringar i socialtjänstlagen, vilka antagits av riksdagen (prop. 1996/97:124, bet. 1996/97:SoU 18, rskr. 1996/97:264). Ändringarna, som träder i kraft den 1 januari 1998, innebär inga avsteg från de grundläggande principer som formuleras i nu gällande lag men inte heller den totala revision av lagstiftningen som utredningen hade föreslagit.

Analysen av de sociala förändringar som inträffat och de förändringar som kan förutses motiverar enligt regeringens bedömning ett fortsatt utredningsarbete på en rad, för socialtjänsten, viktiga områden. En särskild utredare har därför tillkallats med uppgift att göra en översyn av vissa frågor rörande socialtjänstlagen och socialtjänstens uppgifter. Utredaren har fått i uppdrag att analysera och lämna förslag som bl.a. berör lagens konstruktion och struktur, socialtjänstens finansiering, socialtjänstens uppgifter samt organisationen och formerna för tillsynen över socialtjänsten.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Kommissionens redovisning visar att det finns brister när det gäller socialtjänstens arbete med kvinnor som utsätts för våld. Frågan synes ibland vara lågt prioriterad och socialsekreterarna är bl.a. på grund av bristande kunskaper i allmänhet inte tillräckligt uppmärksamma på problemet. Till detta kommer att det inte är ovanligt att våldsutsatta kvinnor av olika anledningar döljer att de är utsatta för våld i sina hem. Följden blir att kvinnor som utsätts för våld alltför sällan erbjuds några insatser och att kvinnorna inte heller efterfrågar dessa. Mycket tyder, enligt kommissionen, på att hälso- och sjukvården och socialtjänsten i långt större utsträckning än vad man hittills varit medveten om möter kvinnor som utsätts för våld. Kommissionens bedömning har i allt väsentligt fått stöd hos remissinstanserna.

Socialtjänstens ansvar omfattar, som nämnts ovan, redan idag kvinnor som är eller har varit utsatta för våld och någon precisering av socialtjänstens ansvarsområden som Socialtjänstkommittén hade föreslagit har inte genomförts. De brister i socialtjänstens arbete som påvisats av kommissionen talar dock för att ansvaret för att hjälpa kvinnor som utsätts för våld bör anges tydligare i lagen genom en särskild bestämmelse härom. Regeringen delar således kommissionens bedömning härvidlag. Social-

tjänstlagens allmänna riktlinjer bör därför kompletteras med en särskild bestämmelse om socialtjänstens ansvar för kvinnor som utsatts för våld eller andra övergrepp i hemmet.

Genom en sådan bestämmelse klargörs att socialtjänsten har ett eget ansvar för att stödja och hjälpa kvinnor som utsätts för – eller som det finns anledning att misstänka utsätts för – våld i hemmet. Socialtjänsten bör därmed ha såväl egen kompetens som handlingsberedskap för att kunna söka upp och hjälpa utsatta kvinnor. Det är således inte tillräckligt att det finns tillgång till frivilliga insatser i kommunen. Socialtjänsten bör också bli mer uppmärksam på situationer där det kan förekomma våld i hemmet även om inte en hjälpsökande direkt talar om detta, t.ex. då en kvinna kontaktar socialtjänsten för att få hjälp med andra problem.

Kommissionen har visat på ett behov av en ökad medvetenhet om dessa frågor. Särskilda metoder och handläggningsrutiner kan behöva utarbetas. Kvinnor som utsatts för våld kan behöva stödjande samtal, råd och hjälp med praktiska frågor som t. ex. kontakt med andra myndigheter. De kan också behöva hjälp med skyddat boende. För kvinnor som blivit utsatta för våld i nära relationer och valt att bryta upp ur relationen kan tanken på att behöva möta förövaren vara mycket ångestskapande. I sådana fall kan det vara olämplig med gemensamma samtal eller träffar tillsammans med mannen.

Information och uppsökande verksamhet är vidare angelägna uppgifter för socialtjänsten när det gäller att nå kvinnorna. Informationen bör vara anpassad till kvinnornas behov och finnas tillgänglig på olika språk. Särskilt viktig är information om de insatser som kan erbjudas.

Ett exempel på vad socialtjänsten kan göra är det kriscentrum som nyligen öppnats i Stockholms kommun med plats för skyddat boende och med metoder för att hjälpa och stödja utsatta kvinnor och deras barn. Det är angeläget att sådana erfarenheter kan spridas.

Kommissionen lyfter i sitt huvudbetänkande fram skilda erfarenheter från olika projekt i landet som särskilt tagit sikte på socialtjänstens arbete med kvinnor som misshandlats. Regeringen kan konstatera att erfarenheterna från dessa verksamheter har visat att man ofta med relativt okomplicerade medel kan åstadkomma omfattande åtgärdsprogram för utsatta kvinnor och att man genom ändrade strategier kan nå goda resultat. Socialtjänsten kan vara till stor hjälp för kvinnorna, förutsatt att tillräcklig kunskap finns om kvinnornas problem och behov.

Regeringen anser att Socialstyrelsen har en viktig roll när det gäller att uppmuntra det lokala utvecklingsarbetet på området samt sprida kunskap och erfarenheter från de projekt som pågår på flera håll i landets kommuner och som syftar till att bättre kunna stödja och hjälpa utsatta kvinnor. Med anledning av att en ny bestämmelse föreslås i socialtjänstlagen har regeringen nyligen gett Socialstyrelsen i uppdrag att utarbeta allmänna råd som tar upp hur socialtjänsten bör arbeta med dessa frågor.

Kommunerna har som tidigare nämnts stor frihet att organisera sin verksamhet, välja arbetssätt och i samråd med den enskilde utforma och välja de insatser och tillvägagångssätt som är bäst ägnade att tillgodose olika biståndsbehov. Fördelarna med denna konstruktion är att den ger bättre möjligheter att utveckla metoder och arbetssätt på basis av lokala

kunskaper och erfarenheter än om lagen i detalj bestämmer vad som skall göras. Frågan om särskilda handlingsplaner, rapporter m.m. som föreslagits av kommissionen är därför en fråga för kommunerna själva att ta ställning till.

Regeringen vill framhålla vikten av att problemen uppmärksammas på alla nivåer i kommunen och ges legitimitet hos politiker och arbetsledning.

## 7.2 Sociala utvecklingsinsatser

**Regeringens bedömning:** Socialstyrelsen har fått i uppdrag att leda ett utvecklingsarbete i frågor om våld mot kvinnor. Arbetet skall syfta till att främja och stödja kompetensuppbyggnad och metodutveckling inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I uppdraget ingår även att initiera och stödja samverkan mellan myndigheter, följa den internationella utvecklingen samt att sprida information.

Därutöver har Socialstyrelsen fått i uppdrag att, i samråd med kvinnojourernas riksorganisationer och Rikskvinnocentrum, utreda hur en central kristelefon för våldsutsatta kvinnor skall kunna komma till stånd.

För uppdraget, som även omfattar frågor om prostitution vilka behandlas i avsnitt 16, kommer regeringen att som ett engångsbelopp avsätta 5 miljoner kronor till Socialstyrelsen för åren 1998–2000.

**Kommissionens förslag:** Kommissionen har inte lagt något förslag om uppdrag till Socialstyrelsen i frågor som rör våld mot kvinnor. Kommissionens förslag om att Socialstyrelsen skall utarbeta allmänna råd har behandlats i avsnitt 7.1.

Prostitutionsutredningens förslag om utvecklingsinsatser avseende frågor om prostitution behandlas närmare i avsnitt 16.2.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som framgår av avsnitt 7.1 finns det brister när det gäller socialtjänstens arbete med kvinnor som utsatts för våld. Även om socialtjänstens medvetenhet om de här problemen har ökat under senare år finns det skäl att stimulera arbetet ytterligare. Kunskapen om våldets konsekvenser, om bemötande och om omhändertagande av utsatta kvinnor är förmodligen också mycket skiftande.

För att underlätta och stimulera ett mer aktivt arbete i dessa frågor regionalt och lokalt har regeringen nyligen gett Socialstyrelsen i uppdrag att leda ett utvecklingsarbete i frågor om våld mot kvinnor. Syftet med uppdraget är att utveckla kompetensen, öka medvetandet hos personalen och stödja metodutveckling inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården i syfte att förbättra stödet till de utsatta kvinnorna. För uppdraget som även innefattar frågor om prostitution vilka behandlas i avsnitt 16.2, tillförs myndigheten ett engångsbelopp för åren 1998–2000 om 5 miljoner kronor, varefter arbetet med dessa frågor skall införlivas i Socialstyrelsens ordinarie arbete. Medlen avsätts från det under femte huvudtiteln uppförda reservationsanslaget G 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder.

De kunskaper och den kompetens som de kommuner fått som kommit längst i arbetet på området bör utnyttjas. I arbetet bör Socialstyrelsen särskilt ta tillvara storstädernas kunskap och erfarenheter. Socialstyrelsen bör också särskilt samarbeta med och ta tillvara erfarenheter från Rikskvinnocentrum, kvinnojourerna och Brottsoffermyndigheten. Även Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet bör engageras i arbetet.

I regleringsbrevet för budgetåret 1998 har angetts att Socialstyrelsen i sitt arbete skall analysera förslag och verksamhet utifrån såväl kvinnors som mäns utgångspunkter, dvs. anlägga ett genderperspektiv. Det uppdrag som regeringen har gett Socialstyrelsen i fråga om våld mot kvinnor innebär också att Socialstyrelsen även bör arbeta med kompetensuppbyggnad för den egna personalen så att de frågorna införlivas i myndighetens ordinarie arbete.

I regeringens proposition (1990/91:113) Olika på lika villkor föreslogs en rad åtgärder för att synliggöra problemet med våld mot kvinnor och stärka samhällets skydd, stöd och hjälp till utsatta kvinnor. Medel ställdes till förfogande för utvecklingsinsatser som bland annat avsåg att förbättra socialtjänstens bemötande och omhändertagande av våldsutsatta kvinnor. En av åtgärderna var ett uppdrag till Socialstyrelsen att initiera ett regionalt och lokalt utvecklingsarbete för att förbättra samarbetet mellan myndigheter och frivilliga organisationer när det gällde kvinnomisshandel. Arbetet syftade till att ta fram metoder och modeller för ett förbättrat samarbete i dessa frågor mellan myndigheterna inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården samt mellan dessa myndigheter och de frivilliga organisationerna. Projekten startade våren 1992 och omfattade fem län. Erfarenheterna från projekten visar att särskilda åtgärdsprogram och gemensamma strategier kan vara medel som kan främja samsyn och ett samlat förhållningssätt hos olika handläggargrupper, uppmuntra till samverkan och leda till att kvinnorna får bättre stöd och hjälp. Det är angeläget att goda erfarenheter som vunnits inom detta och andra projekt som rör myndighetssamverkan sprids till andra län.

Erfarenheter från andra länder visar att en central kristelefon kan vara till stor hjälp för många som befinner sig i en akut krissituation eller på annat sätt behöver råd, stöd och hjälp i frågor om våld mot kvinnor. I uppdraget till Socialstyrelsen ingår därför att tillsammans med Rikskvinnocentrum och kvinnojourernas riksorganisationer utreda hur en sådan kristelefon kan komma till stånd, hur den kan organiseras, finansieras och vilken kompetens som bör finnas. Detta uppdrag skall redovisas senast den 1 juli år 1998 så att verksamheten kan komma igång under budgetåret.

Slutligen bör nämnas att utredningen om föräldrautbildning (S 1997:06) i september 1997 avlämnade betänkandet Stöd i föräldraskapet (SOU 1997:161). I betänkandet föreslås bl.a. olika stödinsatser i föräldraskapet till misshandlade kvinnor. Vidare tar utredningen upp frågor som berör könsstämpning. Betänkandet remissbehandlas för närvarande och en proposition avses föreläggas riksdagen under år 1988.



**Regeringens bedömning:** Socialtjänsten bör i sitt arbete med utsatta barn ägna särskild uppmärksamhet åt de barn som växer upp i miljöer där det förekommer våld och misshandel. Det är angeläget att utveckla metoder och kunskaper inom området. Resultaten av det utredningsarbete m.m. som nu pågår som berör frågor om barn i misshandelsmiljöer bör avvaktas. Därefter bör en samlad bedömning av behovet av ytterligare åtgärder göras.

**Kommissionens förslag:** Kvinnovaldscommissionen föreslår att villkoren för barn som växer upp i misshandelsmiljöer blir föremål för utredning i särskild ordning. En sådan utredning bör ha en bred ansats och, utifrån såväl flickors som pojkars perspektiv, ta upp olika frågor som rör barnens livssituation.

**Remissinstanserna:** Ungefär hälften av remissinstanserna yttrar sig i denna del. Utredningens förslag stöds i huvudsak av instanserna. Flera av remissinstanserna har synpunkter på hur utredningen skall utformas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Socialtjänstlagen tillförs den 1 januari 1998 ett uttryckligt barnperspektiv. När åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Barnets rätt att uttrycka sin åsikt i saker som berör det personligen betyder att dess inställning skall klargöras utan att barnet sätts i svåra valsituationer. Det är inte bara det traditionella barnavårdsarbetet som skall ske ur ett barnperspektiv utan det är angeläget att uppmärksamma barnets situation även när vuxna vänder sig till socialtjänsten med en ansökan om ekonomiskt eller annat bistånd till familjen. Även barnens förhållanden och eventuella hjälpbehov bör belysas. Socialtjänstens ansvar när det gäller utredningar gällande barn tydliggörs också genom införandet av bestämmelser om utredningar när det gäller barn i 50 a § i socialtjänstlagen. Socialstyrelsen och länsstyrelserna skall i sin tillsyn särskilt följa hur förändringarna i socialtjänstlagen påverkar det sociala arbetet i kommunerna.

Att barn som växer upp i misshandelsmiljöer är särskilt utsatta har uppmärksammats alltmer under senare år. Dessa barn lever ofta i familjer där mamman blivit utsatt för fysiskt och psykiskt våld och hot om våld. Det är inte ovanligt att barnen varit vittne till våldet och de kan också själva ha blivit utsatta för våld i familjen. De lever alltså ofta under pressade förhållanden och är många gånger i behov av eget stöd. Under åren 1985–1987 pågick inom Stockholm läns landsting ett samarbetsprojekt mellan Alla Kvinnors Hus och den psykiska barn och ungdomsvården i syfte att uppmärksamma barnen till de kvinnor som kom till Alla Kvinnors Hus. Sedan 1992 finns inom Stockholms psykiska barn och ungdomsvård en särskild mottagning för misshandlade kvinnor och deras barn.

Barn i fokus-projektet som Socialstyrelsen på regeringens uppdrag genomförde i mitten av 1990-talet utgjorde början till ett viktigt utvecklingsarbete inom den sociala barnvården. Arbetet med att utveckla nya metoder för att möta och samla kunskaper i socialtjänsten om barn i riskmiljöer måste fortsätta. Regeringen har poängterat detta i olika sam-

manhang. Socialstyrelsen har den 31 oktober 1997 redovisat utvecklingsarbete rörande utsatta barn samt har under år 1997 i uppdrag att genomföra en uppföljningsstudie av Barns villkor i förändringstider. Uppdraget skall rapporteras den 1 mars 1998.

Socialstyrelsen gav i början av 1990-talet ut en skrift "Familjevåld som drabbar barn". Den behandlar inte bara det våld som drabbar de barn som blir vittne till hur deras mamma misshandlas utan också barnmisshandel och sexuella övergrepp. Skriften utgör en viktig kunskapskälla för dem som arbetar i verksamheter som kommer i kontakt med barn och ungdomar. Socialstyrelsen har tagit initiativ till att aktualisera denna skrift.

Inom Rädda Barnen pågår sedan år 1996 ett projekt "Barn som bevittnat eller själva varit utsatta för våld i sina familjer". Det syftar till att kartlägga hur samhällets stöd till barn som varit vittne till traumatiska våldshändelser ser ut. Det omfattar både händelser då barn varit vittne till våld eller själva varit utsatta för våld. Ett ytterligare syfte är att analysera hur stödet till dessa barn ser ut och hur det kan utvecklas. Under projektarbetet har det bl.a. framkommit att det inte automatiskt anges i polisens anmälningar rörande misshandel, olaga hot, hemfridsbrott och liknande om det finns barn i de berörda familjerna. Att så är fallet är en förutsättning för att socialtjänsten skall underrättas av polismyndigheten om våldet i familjen. En sådan underrättelse är nödvändig för att socialtjänsten skall kunna påbörja en utredning av barns förhållanden för att utröna vilka hjälpinsatser som krävs.

Barnkommittén har i augusti 1997 överlämnat sitt betänkande Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:16) till regeringen. Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Barnpsykiatrikommittén (dir. 1995:75) kommer att slutföra sitt arbete i februari 1998. Storstadskommittén (dir. 1995:35) har slutfört sitt arbete. Efter remissbehandling av dessa betänkanden avser regeringen att återkomma med en proposition. I det sammanhanget kommer en mer samlad bedömning att göras över behovet av eventuella ytterligare insatser som kan bidra till att förbättra situationen för barn som lever i misshandelsmiljöer.

## 8 Hälso- och sjukvårdens insatser

**Regeringens bedömning:** Det är angeläget att sjukvårdshuvudmännen utvecklar bättre former för omhändertagande av våldsutsatta kvinnor som söker sig till vården. I detta sammanhang bör bl.a. de erfarenheter som har vunnits vid Rikskvinnocentrum för kvinnor som misshandlats och våldtagits bilda underlag. För att ge Rikskvinnocentrum förutsättningar att befästa sin verksamhet samt sprida erfarenheter från verksamheten avser regeringen att bidra ekonomiskt med 3 miljoner kronor under år 1998 som ett engångsbelopp för centrumets rikstäckande uppgifter.

**Kommissionens bedömningar:** Kunskapen om det medicinska omhändertagandet av kvinnor som utsatts för våld, liksom om de medicinska

effekterna av det dolda våldet, behöver utvecklas. Nya kompetens- och resurscentra för kvinnor som har utsatts för våld och andra övergrepp – utöver det som finns i Uppsala – bör bildas och målet bör vara att det i varje landsting så småningom skall finnas en sådan specialiserad resurs.

Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd för hälso- och sjukvårdens insatser för kvinnor som har utsatts för våld.

Psykoterapi måste kunna erbjudas inom rimlig tid och till rimlig kostnad för dessa kvinnor och det kan därför vara nödvändigt att införa någon form av – åtminstone begränsad – vårdgaranti.

Eftersom dokumentationen av kvinnans skador har stor betydelse vid ett domstolsavgörande måste kvaliteten på rättsintyg förbättras och frågan uppmärksammas mera i läkarnas utbildning. Kommissionens förslag angående examensordning och fortbildning behandlas i avsnitt 12.

**Remissinstanserna:** Huvuddelen av remissinstanserna som har yttrat sig tillstyrker förslagen eller har ingenting att erinra. *Göteborgs kommun* uttalar viss tveksamhet till bedömningen att speciella verksamheter för utsatta kvinnor bör bildas och anför att det ter sig som ett mindre stigmatiserande steg för utsatta kvinnor att söka hjälp på en allmän mottagning med kvinnoperspektiv än att söka sig till en för allmänheten identifierad ”våldtäktsklinik”.

*Socialstyrelsen* är tveksam till om ett allmänt råd är den rätta formen för att främja metodutveckling inom området. *Landstingsförbundet* anser att en satsning på utbildning av hälso- och sjukvårdspersonal och stöd till åtgärder på det lokala och regionala planet är att föredra framför centralt utformade policydokument om hur hälso- och sjukvården bör utforma sina insatser.

Vissa remissinstanser, däribland *Socialstyrelsen* och *Landstingsförbundet*, har synpunkter på införande av en vårdgaranti.

**Skälen för regeringens bedömning:** Hälso- och sjukvården är i första hand en uppgift för landstingen. Eftersom hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) har utformats som en målinriktad ramlag ges landstingen möjligheter att utforma vården efter lokala och regionala behov och förutsättningar. De skall också samverka med andra samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare i syfte att uppnå ett samlat och rationellt utbud av hälso- och sjukvård.

Hälso- och sjukvårdslagen anger det övergripande målet för hälso- och sjukvården i termer av en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Lagen uppställer också ett antal krav på vården, såsom att denna skall vara av god kvalitet och tillgodose den enskildes behov av säkerhet och trygghet i vården, vara lätt tillgänglig, bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet samt främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen.

Ett grundläggande krav som således ställs på hälso- och sjukvården är att den är av god kvalitet. Detta innebär bl.a. att den skall ha den medicinskt tekniska kvalitet som behövs och även tillgodose kraven på en god omvårdnad samt vara anpassad till den enskilde patientens särskilda förhållanden. Det är angeläget att en helhetssyn anläggs på patientens förhållanden. Det räcker ofta inte att bara ställa en diagnos och behandla ett visst symptom. För att nå ett varaktigt resultat och för att förebygga att en

sjukdom eller skada inträffar på nytt är det inte sällan av avgörande betydelse att personalen får en uppfattning om varför patienten har ett visst problem och varför en sjukdom eller skada kan ha drabbat patienten.

Kommissionen anför att brott som sexualbrott och s.k. kvinnomisshandel har höga mörkertal och att det dolda våldet, förutom ett stort mänskligt lidande, sannolikt orsakar stora kostnader för samhället, däribland hälso- och sjukvården. Ett problemorienterat synsätt underlättar för hälso- och sjukvårdspersonalen att fullgöra sin uppgift att utreda och behandla kvinnor som är utsatta för våld. Hälso- och sjukvårdens ansvar bör så långt som möjligt avgränsas till sådana uppgifter som kräver hälso- och sjukvårdens särskilda kompetens. Detta innebär emellertid inte någon strikt avgränsning av hälso- och sjukvårdens ansvarsområde. I hälso- och sjukvårdens ansvar ingår också att se till att den som söker hälso- och sjukvårdens tjänster, men som också behöver annat stöd, blir hänvisad till det eller de organ som har kompetens och resurser för uppgiften. Samspelet med andra verksamheter är också en nödvändig förutsättning för att det våld som kvinnor utsätts för skall kunna bekämpas.

Det är angeläget att kvinnor som utsätts för våld får ett bra bemötande och omhändertags av kunnig personal. Hur verksamheten för utsatta kvinnor organiseras i olika delar av landet är dock i första hand en fråga för berörda huvudmän inom hälso- och sjukvården, som har att se till att vårdutbudet anpassas efter invånarnas behov. Hälso- och sjukvården är en kunskapsintensiv verksamhet där nya medicinska metoder och omvårdnadsmetoder ständigt utvecklas. Det är därför mycket viktigt att hälso- och sjukvårdens omhändertagande av kvinnor som varit utsatta för våld och andra övergrepp blir föremål för en kontinuerlig kvalitetssäkring och utvärdering. Detta arbete bör bedrivas på både nationell och regional nivå. Olika centrala instanser, i första hand Socialstyrelsen, bör bidra med kunskapssammanställningar om metodstöd. Detta kan bl.a. ske inom ramen för de särskilda medel som regeringen ställer till Socialstyrelsens förfogande för utvecklingsinsatser i frågor om våld mot kvinnor som har beskrivits i avsnitt 7.2. Hur hälso- och sjukvården organiseras för att möta dessa kvinnor bör anpassas efter lokala förutsättningar och behov.

#### *Omhändertagandet av kvinnor som varit utsatta för våld*

Hälso- och sjukvården, framför allt akutsjukvården och kvinnoklinikerna, kommer på ett tidigt stadium i kontakt med kvinnor som har utsatts för våld. Kvinnor vänder sig dit för att få akuta skador omsedda och dit förs också i stor utsträckning de kvinnor som har vänt sig till polisen efter att ha utsatts för ett sexuellt övergrepp. Många kvinnor söker därutöver vård inom primärvården för symptom som oro, ångest och sömnsvårigheter, eller uppvisar skador och varierande, diffusa symptom för vilka det kan vara svårt att ställa diagnos. Bakom de symptom och skadeorsaker för vilka kvinnor söker hälso- och sjukvårdens hjälp kan ligga orsaker som våld och sexuella övergrepp. Ett gott omhändertagande med ett insiktsfullt bemötande från hälso- och sjukvårdens sida och med möjlighet till fortsatt stöd och hjälp därifrån kan vara avgörande för kvinnornas möjligheter att förändra sin situation såväl i ett kort som långt perspektiv. Att

utreda och behandla kvinnor som varit utsatta för våld och andra övergrepp kräver såväl särskilda kunskaper som en stor lyhördhet för den enskilda kvinnans situation. Enligt 31 § hälso- och sjukvårdslagen skall kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. T.ex. bör rutiner och behandlingsmetoder vidareutvecklas för att skapa en trygg situation för dessa kvinnor samt för att öka möjligheterna att i ett tidigt skede etablera en förtroendefull kontakt och därmed kunna erbjuda en adekvat behandling.

Många landsting har tagit initiativ till betydande satsningar för kvinnor som utsätts för våld. Rikskvinnocentrum för kvinnor som har misshandlats och våldtagits, RKC, inrättades år 1994 på förslag av Kvinnovalds-kommissionen och har landstinget i Uppsala län som huvudman. Syftet med centrumets arbete är att det, förutom att ha en öppen patientmottagning för kvinnor som blivit utsatta för våld, skall vara ett nationellt resurs- och kompetenscentrum som utifrån ett kvinnoperspektiv skall skapa former för ett gott omhändertagande i vården. Rikskvinnocentrum skall genomföra utbildning av berörda personalkategorier, sprida information och bidra till opinionsbildning samt bedriva forskning om bl.a. effekterna av våld mot kvinnor. Regeringen har bidragit ekonomiskt till uppbyggnaden av verksamheten, som är tänkt att kunna stå modell för verksamheter som kan komma att startas upp i andra delar av landet. Det är enligt regeringens mening viktigt att den kunskap och de erfarenheter som vunnits vid Rikskvinnocentrum systematiseras för att kunna bilda modell för liknande insatser hos andra huvudmän. För att ge Rikskvinnocentrum förutsättningar att befästa sin verksamhet och sprida erfarenheter från verksamheten samt för att finansiera vissa rikstäckande uppgifter avser regeringen att lämna ett ekonomiskt bidrag i form av ett engångsbelopp om 3 miljoner kronor under år 1998. Kostnaden skall belasta utgiftsområde 1, rikets styrelse anslaget Regeringskansliet m.m. anslagspost 4 Socialdepartementet.

### *Vårdgaranti*

Kommissionen anför att ett aktivt omhändertagande från hälso- och sjukvårdens sida av en kvinna som utsatts för ett allvarligt övergrepp kräver att hon måste erbjudas hjälp att genom krisstöd och – åtminstone i vissa fall – kriterapi bearbeta sina upplevelser. För att tillgodose behovet av psykoterapi för dessa kvinnor aktualiserar kommissionen frågan om någon form av vårdgaranti borde införas.

Regeringen delar kommissionens uppfattning att kvinnor som har utsatts för våld och andra övergrepp kan ha behov av kvalificerat psykiatriskt stöd och att psykoterapi i det sammanhanget kan vara en lämplig behandlingsmetod. Regeringen anser dock inte att det nu finns tillräckligt starka skäl för att införa en särskild vårdgaranti för psykoterapi för kvinnor som har utsatts för våld.

Hälso- och sjukvårdsutredningen (HSU 2000) har i sitt betänkande Patientens rätt (SOU 1997:154) bland annat behandlat frågan kring vårdens tillgänglighet och utformningen av en kommande vårdgaranti. Utredningen föreslår införande av en generell behandlingsgaranti – som inte enbart omfattar operationer utan också andra åtgärder av medicinsk natur

– och som tillförsäkrar patienterna behandling inom tre månader. Betänkandet kommer nu att remissbehandlas och regeringen har för avsikt att under våren 1998 förelägga riksdagen ett förslag vad avser att stärka patientens ställning.

Det förhållandet att det är sjukvårdshuvudmännens ansvar att se till att vården är tillgänglig och av god kvalitet hindrar naturligtvis inte att regeringen noga följer utvecklingen på bl.a. psykiatrins område. Regeringen är medveten om att det, trots de insatser som har gjorts för att tillgodose behovet av psykoterapeutisk behandling, fortfarande råder brist på resurser för psykoterapi och att väntetiderna ofta är långa. Därtill kommer att tillgången på psykoterapeuter är ojämnt fördelad över landet. Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att göra en nationell översyn av innehåll och kvalitet i den svenska psykiatriska vården. I uppdraget ingår även att se över hur tillgången på bl.a. psykoterapi skall kunna säkerställas. Uppdraget har redovisats i november 1997 och frågan bereds nu vidare inom Regeringskansliet.

Delegationen för samverkan mellan offentlig och privat hälso- och sjukvård (S 1995:10) har i betänkandet Klara spelregler (SOU 1997:179) redovisat hur den offentligt finansierade privata psykoterapin har utvecklats under åren 1996 och 1997. Regeringen kommer efter det att den har tagit del av bl.a. detta material att ta ställning till behovet av eventuella ytterligare åtgärder för att främja möjligheterna att erhålla psykoterapeutisk behandling.

### *Rättsintyg*

Kommissionen har vidare påtalat att kvaliteten på rättsintyg som skrivs av läkare i allmänhet är dålig, att detta i regel beror på att läkaren har alltför bristfällig kunskap och erfarenhet av att skriva rättsintyg samt att frågan bör uppmärksammas i läkarnas utbildning. Sedan kommissionen avlämnat sitt betänkande har Socialstyrelsen i samråd med Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren och Rättsmedicinalverket nyligen utfärdat allmänna råd angående rättsintyg vid utredning av vålds- och sexualbrott (SOSFS 1997:5 (M)). Rikskvinnocentrum har därutöver gett ut en skrift om hur rättsintyg bör vara utformade. Kommissionens förslag i denna del föranleder därför ingen åtgärd.

## 9 Rättsväsendets insatser

### 9.1 Polisens handläggning

#### 9.1.1 Åtgärdsprogram/policydokument m.m.

**Regeringens bedömning:** Våld mot kvinnor är ett prioriterat område för polisen. För att ytterligare understryka vikten av att konkreta resultat uppnås har Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna fått i uppdrag att utforma åtgärdsprogram eller policydokument för handläggningen av ärenden som rör våld mot kvinnor, att samverka med andra myndigheter

och att följa den internationella utvecklingen på området. Åtgärderna skall redovisas regelbundet till regeringen.

Rikspolisstyrelsen har vidare fått i uppdrag att inventera och till regeringen rapportera vilka särskilda insatser som görs vid landets samtliga polismyndigheter beträffande frågor om våld mot kvinnor.

**Kommissionens bedömning:** Kommissionen har föreslagit att Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna skall utforma policydokument om våld mot kvinnor samt att polismyndigheterna även skall utarbeta särskilda åtgärdsprogram som beskriver de åtgärder som kan komma i fråga och som polisen bör vidta vid handläggningen av ärenden som rör sådant våld. Kommissionen har vidare föreslagit att något polisdistrikt bör få i uppdrag att utarbeta modeller för ett särskilt kvalificerat bemötande av kvinnor som är utsatta för våld, samt även pröva på vilket sätt användningen av olika registersystem på ett effektivt sätt kan användas för att motverka våld mot kvinnor. Vidare bör polismyndigheterna enligt kommissionen utarbeta särskilda informationsbroschyrer som är riktade till kvinnor som har utsatts för våld och andra övergrepp. Kommissionen har vidare efterlyst en analys av hur ett effektivt skydd bör utformas för olika kvinnors behov och anfört att rutiner bör skapas som gör det möjligt för en kvinna att snabbt få tillgång till den skyddsutrustning hon behöver. Kommissionens förslag angående utbildning och fortbildning behandlas i avsnitten 10 och 12.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som yttrat sig i denna del tillstyrker eller har ingenting att erinra. Vissa instanser har haft synpunkter på hur utarbetandet av modeller för bemötande skall gå till och vilket polisdistrikt som skall få uppdraget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Polisen har en mycket viktig roll när det gäller att bekämpa våld mot kvinnor, såväl när det gäller att förebygga som att upptäcka och beivra sådana brott. Hur en utsatt kvinna blir bemött av polisen kan exempelvis vara av avgörande betydelse för hennes vilja att stå fast vid en polisanmälan. Ett annat exempel är betydelsen av de åtgärder som vidtas av den första polispatrullen på plats där det finns anledning att anta att en kvinna har utsatts för våld. Som kommissionen framhåller har polisen även en viktig roll när det gäller att informera kvinnan om hennes rättigheter och skyldigheter i olika avseenden.

Regeringen har länge betonat vikten av polisens arbete när det gäller att motverka våld mot kvinnor och i budgetpropositionen för år 1998 anges att våld mot kvinnor hör till de brott som polisen skall prioritera. Det kan även framhållas att den pågående uppbyggnaden av närpolisorganisationen och utvecklandet av ett problemorienterat arbetssätt inom polisen betyder att polisens möjligheter att förebygga våld mot kvinnor förbättras. Det problemorienterade arbetssättet går bl.a. ut på att systematiskt definiera vilka förhållanden som orsakar och underlättar brott. Utifrån dessa kunskaper vidtas sedan de åtgärder som är bäst ägnade att minska riskerna för upprepade brott. För att kunna göra bra analyser av lokala brottsmönster samt förutsäga och förhindra upprepat våld mot kvinnor är det viktigt att polisen har goda kunskaper om de generella problem och mönster som förekommer i denna typ av ärenden. I avsnitt 12 återkommer

regeringen till behovet av en väl fungerande grundutbildning och fortbildning av personal inom bl.a. polisväsendet.

För att öka effektiviteten i polisens arbete med att bekämpa våld mot kvinnor och för att ge utsatta kvinnor ett förbättrat skydd, drivs sedan några år flera försöksprojekt vid svenska polismyndigheter. Ett projekt, som beskrivs närmare i kommissionens betänkande, är "Frideborg" i Norrköping. Projektet bedrivs i samarbete mellan polis, åklagare, kriminalvård (frivården), socialtjänsten, sjukvården och Kvinnohuset. Målsättningen är att minska antalet fall av kvinnomisshandel, att erbjuda kvinnor stöd och hjälp och att ge männen möjlighet till hjälp med att sluta använda våld. Här kan också nämnas det projekt kallat "Förbättrat kvinnoskydd" som bedrivs inom Eslövs polisområde. Syftet är att de kvinnor som gör en brottsanmälan skall få ett sådant stöd och skydd att de också orkar medverka i brottsutredningen. En hörnsten i verksamheten är videodokumentationen. Efter medgivande från kvinnan filmas hennes synliga skador. Projektet innehåller även försök med nedkortade handläggningstider, hembesök av polisen och kontakt med personer och organisationer i ett nätverk. Motsvarande projekt har även startats i Sundsvall.

En tid efter det att kommissionen presenterat sitt betänkande startade i Uppsala ett projekt kallat "Varningsklockan". Förebilden, som beskrivs av kommissionen, är hämtad från England ("Domestic Violence Early Warning System"). Idén är att samla och registrera alla relevanta uppgifter som rör våld inom familjen. De polisiära åtgärderna dokumenteras genom att polispersonalen på platsen fyller i en enkät. Uppgifterna läggs sedan till grund för den information som läggs in ett databaserat register. Materialet kan sedan användas på olika sätt, t.ex. som underlag för preventiva åtgärder eller som bakgrundsinformation till polispersonal som på nytt är på väg till den aktuella adressen.

Utöver de nämnda försöksprojekten drivs en rad andra lokala projekt på området och Rikspolisstyrelsen har startat ett antal stora informations- och utbildningsinsatser. Här kan som ett exempel nämnas att styrelsen under år 1997 inbjöd polispersonal från landets samtliga polismyndigheter till ett seminarium med rubriken "Mäns våld mot kvinnor". Konferensen, som avses att hållas tio gånger, syftar till att dels ge deltagarna en ökad insikt om orsaker till varför män slår samt hur kvinnor agerar som offer, dels sprida information om de särskilda åtgärder som vidtagits vid vissa polismyndigheter i Sverige för att bekämpa denna typ av brottslighet. Bl.a. sprids erfarenheterna från de tidigare nämnda försöksverksamheterna under seminarieserien.

En rad försöksprojekt pågår således och Rikspolisstyrelsen bedriver utbildning och sprider information i frågor om våld mot kvinnor. Regeringen välkomnar det arbete som bedrivs. Det kan nu finnas skäl att närmare studera vilket genomslag de redan vidtagna åtgärderna har fått. Regeringen har därför gett Rikspolisstyrelsen i uppdrag att inventera och till regeringen rapportera vilka särskilda insatser som görs vid landets samtliga polismyndigheter beträffande frågor om våld mot kvinnor.

Under det tidigare nämnda seminariet "Mäns våld mot kvinnor" har ett av Rikspolisstyrelsen utformat åtgärdskort distribuerats. Tanken är att kortet, som är inplastat och i fickstorlek, skall finnas tillgängligt för varje



polis i yttre tjänst i samband med ett ingripande. Eftersom Kvinnovåldskommissionen efterlyst bl.a. detaljerade åtgärdsprogram, kan det vara av intresse att här redovisa åtgärds-kortets innehåll. Kortet har följande utformning. Prop. 1997/98:55

<p><b>ÅTGÄRDSKORT</b></p> <p><b>Våld mot kvinnor</b></p> <p><i>På brottsplatsen (fotografera, filma eller skissa)</i></p> <p><b>Dina första intryck</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– bostaden</li> <li>– personerna på platsen, berusade/påverkade</li> <li>– vem öppnar dörren</li> <li>– var befinner sig de närvarande</li> </ul> <p><b>Att tänka på</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– var objektiv och nyfiken</li> <li>– finns barn i bostaden, kontakta socialtjänsten</li> <li>– beslag (anteckna var godset hittades)</li> <li>– egna iakttagelser av brottsplatsen, våldsvideo, tidningar, etc</li> <li>– sära parterna/vittnen utom synhåll/hörhåll från varandra</li> </ul> <p><b>Första förhöret</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– gärningsbeskrivning (rekvisit, uppsåt)</li> <li>– vapen/tillhyggen (finns det kvar i bostaden)</li> <li>– har sexuell handling förekommit i samband med brottet</li> <li>– var i bostaden har brottet begåtts</li> <li>– vem kontaktade polisen</li> <li>– de inblandades relationer</li> <li>– finns barn (ålder, hemma eller tillfälligt borta)</li> </ul>	<p><b>a Målsägaren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– beskriv skador noggrant och fotografera/filma</li> <li>– behövs läkarvård (medgivande till rättsintyg)</li> <li>– har något liknande hänt tidigare/eventuell polisanmälan</li> <li>– finns dagboksanteckningar</li> <li>– vill målsägaren bli kontaktad på annan adress</li> <li>– informera om besöksförbud (eventuell begäran på separat handling)</li> <li>– bedöm behov av trygghetsutrustning</li> <li>– information om målsägandebiträde</li> <li>– finns behov av kontakt med socialtjänsten eller annan stödorganisation (finns kontakt)</li> <li>– brottet lyder under allmänt åtal, kan ej återkallas.</li> </ul> <p><b>b Vittnen (glöm ej grannar)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– vad har hänt idag</li> <li>– tidigare iakttagelser</li> <li>– relation till de inblandade.</li> </ul> <p><b>c Gärningsmannen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– finns gripandeskäl</li> <li>– finns skador (fotografera/filma), dokumentera noga</li> <li>– behövs läkarvård (rättsintyg)</li> <li>– brottet lyder under allmänt åtal, kan ej återkallas</li> </ul> <p><b>• Glöm Ej</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– telefon dagtid</li> <li>– tolk, vilket språk</li> <li>– förhör på separat blankett</li> <li>– kopia till socialtjänsten om barn under 18 år i familjen</li> <li>– Du som polisman kan kallas att vittna.</li> </ul>
---	---

Detta åtgärdskort som Rikspolisstyrelsen således redan tagit fram är värdefullt och fyller sannolikt en viktig funktion i polisens arbete med frågor om våld mot kvinnor. Kommissionen har emellertid även efterlyst mer övergripande åtgärdsprogram eller policydokument i vilka myndigheterna klargör den stora betydelse åtgärder avseende våld mot kvinnor har och hur de anser att arbetet i denna fråga skall bedrivas. Som bl.a. Rikspolisstyrelsen framhållit i sitt remissyttrande är det viktigt att sådana markeringar görs på såväl central som regional och lokal ledningsnivå. Regeringen har därför gett Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna i uppdrag att utforma dokument av det slaget. I uppdraget ingår även att samverka med andra myndigheter och frivilliga organisationer och att följa den internationella utvecklingen på området samt att redovisa vidtagna åtgärder regelbundet. Polisen bör även, liksom andra berörda myndigheter, arbeta aktivt för att förebygga våldsbrott mot kvinnor. Dessa frågor behandlas även i avsnitt 10.

Vissa åtgärder som redan vidtagits från polisens sida har särskilt tagit sikte på personskydd för kvinnor som lever under ett överhängande och

allvarligt hot. I vissa mycket akuta situationer kan det vara aktuellt med livvaktsskydd. Sådant skydd kan sökas vid den polismyndighet där den hotade kvinnan bor. Vidare finns vid landets samtliga polismyndigheter så kallade trygghetspaket att låna ut. Paketet innehåller bl.a. mobiltelefon, larmanordning och telefonsvarare. Brottsofferutredningen (dir. 1995:94) har fått regeringens uppdrag att utvärdera de åtgärder som har gjorts på brottsofferområdet under den senaste tioårsperioden. Utredningen skall analyserat de samlade effekterna av de vidtagna åtgärderna och överväga behov av förändringar i gällande lagstiftning och i övrigt. Utredningens förslag bör därför avvaktas angående utformningen av ett effektivt skydd och rutiner för att snabbt få tillgång till skyddsutrustning.

Regeringen är liksom kommissionen av den uppfattningen att ökad information om vad som kommer att hända under förundersökning, åtal och rättegång, liksom vilka möjligheter till hjälp och stöd som finns, kan medföra att fler kvinnor orkar och vill medverka i det fortsatta utredningsarbetet. När det gäller skriftlig information har Brottsoffermyndigheten under år 1997 producerat broschyren ”Till dig som utsatts för brott”. I den lämnas inledningsvis information om de möjligheter till stöd och hjälp som brottsoffer har direkt efter brottet. Vidare beskrivs rättsprocessen, möjligheterna till ekonomisk ersättning och de skydd som finns att tillgå i form av besöksförbud, livvaktsskydd, trygghetspaket och skydd av personuppgifter. Broschyren innehåller även en redogörelse för vanliga psykiska reaktioner på brott, en ordlista samt adresser och telefonnummer till myndigheter och organisationer som kan ge hjälp och stöd. Brottsoffermyndighetens broschyr har genom Rikspolisstyrelsens försorg gjorts känd för polismyndigheterna. Regeringen finner därför inte skäl att vidta någon åtgärd för framtagande av ytterligare broschyrer. Däremot bör Rikspolisstyrelsen i sin inventering av polismyndigheternas insatser kontrollera i vilken utsträckning Brottsoffermyndighetens broschyr eller annat informationsmaterial med motsvarande innehåll delas ut till brottsoffren.

### 9.1.2 Handel med kvinnor

**Regeringens bedömning:** Regeringen har uppdragit åt Rikspolisstyrelsen att vara nationell rapportör för Sverige i frågor som rör handel med kvinnor.

**Kommissionens förslag:** Kommissionen har inte lämnat något sådant förslag.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som redovisats i avsnitt 5 bedrivs för närvarande inom EU ett aktivt arbete i frågor som rör handel med kvinnor. I februari 1997 antog ministerrådet (justitie- och inrikesministrarna) en s.k. gemensam åtgärd om åtgärder för att bekämpa människohandel och sexuellt utnyttjande av barn. För att konkretisera detta beslut antog justitie- och jämställdhetsministrarna i april 1997 en deklARATION med riktlinjer för att förebygga och bekämpa handel med kvinnor för sexuellt utnyttjande (s.k. trafficking in women). Enligt deklARATIONEN skall medlemsländerna bl.a. utse (eller utreda förutsättningarna för utseendet

av) en s.k. nationell rapportör i frågor som rör handel med kvinnor. Vid Rikspolisstyrelsen finns de kunskaper och den överblick som krävs för att fullgöra ett sådant uppdrag. Regeringen har därför utsett Rikspolisstyrelsen att vara nationell rapportör för Sverige. I uppdraget ligger bl.a. att samla uppgifter om omfattningen av handel med kvinnor i Sverige och andra länder och om hur den kan förebyggas och bekämpas samt att regelbundet rapportera till regeringen. Regeringen bedömer att uppdraget kan genomföras inom ramen för Rikspolisstyrelsens anslag.

## 9.2 Åklagarnas handläggning

**Regeringens bedömning:** Våld mot kvinnor är ett prioriterat område för åklagarna. För att ytterligare understryka vikten av att konkreta resultat uppnås har Riksåklagaren och åklagarmyndigheterna fått i uppdrag att utforma åtgärdsprogram eller policydokument för ärenden om våld mot kvinnor, att samverka med andra myndigheter och att följa den internationella utvecklingen på området. Åtgärderna skall redovisas regelbundet till regeringen.

Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har nyligen utfärdat allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål. Enligt dessa bör åklagare vara förundersökningsledare bl.a. i ärenden som innefattar våldsbrott i nära relationer. Med hänsyn härtill är några åtgärder från regeringens sida för närvarande inte nödvändiga.

**Kommissionens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens överväganden angående policydokument eller åtgärdsprogram m.m. Kommissionen har föreslagit att ärenden om våld mot kvinnor skall prioriteras. Några författningsändringar föreslås dock inte. Vidare föreslås att åklagaren skall vara förundersökningsledare i alla mål som rör misshandel av en man mot en kvinna när kvinnan och mannen är bekanta med varandra, även om misshandeln inte bedöms som grov. Detta bör ske genom att Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen ändrar i det s.k. fördelningscirkuläret, som bl.a. styr om polisen eller åklagarna skall vara förundersökningsledare.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte någon erinran mot utarbetandet av policydokument och åtgärdsprogram samt prioritering av ärenden. Remissutfallet när det gäller vem som skall vara förundersökningsledare är blandat. *Rikspolisstyrelsen* är negativ medan *Jämställdhetsombudsmannen* och *Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige* är positiva. *Riksåklagaren* anger att frågan om en översyn av fördelningscirkuläret kommer tas upp med Rikspolisstyrelsen och att frågan om ledande av förundersökning i ärenden om våld mot kvinnor kommer att behandlas i det sammanhanget.

**Bakgrund:** Enligt kommissionen har poliser såväl som åklagare ofta en etablerad pessimistisk inställning till våld som rör kvinnor, vilket ofta får konsekvenser för handläggningen av ett ärende som rör våld mot kvinnor i nära relationer.

Enligt en intervjuundersökning som kommissionen låtit utföra (betänkandet s. 206 f.) framgår följande. Prop. 1997/98:55

Det är vanligt att poliser och åklagare anser att kvinnomisshandel är ett socialt problem som utspelar sig i samhällets lägre skikt och att de antar att samma par återkommer ofta och blir följetonger eller repriser. De tror inte att kvinnan har förmåga att avsluta förhållandet med den misshandlande mannen och de misstror kvinnan i flera steg. Endast ett fåtal kvinnor antas kontakta polisen självmant och om brottet kommer till polisens kännedom antas kvinnan inte vilja göra en anmälan. Om kvinnan trots allt gör en anmälan misstänker man att hon kommer att ångra sig redan nästa dag, senare under förundersökningen eller t.o.m. under huvudförhandlingen. Om kvinnan håller fast vid sin berättelse och mannen fälls antar man att hon kommer att gå tillbaka till mannen, och om hon lyckas bryta sig loss antar man att hon inom en snar framtid återfinns i en ny misshandelsrelation. Att tro att kvinnan kommer att stå fast vid sin anmälan och medverka till utredningen upplevs som naivt, medan det bedöms som rutinerat att förutsätta att kvinnan kommer att agera motsträvt under utredningen. Detta förhållningssätt påverkar enligt kommissionen resultatet av utredningarna och medverkar till att de inte blir så fullständiga och omfattande som skulle behövas.

Förundersökningen leds av polisen eller av åklagaren (23 kap. 3 § rättegångsbalken). Om förundersökningen inletts av polisen och saken inte är av enkel beskaffenhet skall åklagaren överta förundersökningen när någon skäligen kan misstänkas för brottet. Även i andra fall skall åklagaren överta förundersökningen när det är påkallat av särskilda skäl. Den närmare fördelningen mellan polisen och åklagaren bestäms i det s.k. fördelningscirkuläret (RÅC 1:95, FAP 403:5) som fastställs av Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen gemensamt. Enligt den lydelse som fördelningscirkuläret hade till och med år 1997 skulle misshandel som inte är grov anses vara av enkel beskaffenhet. Det betydde att polisen enligt cirkuläret var förundersökningsledare i ärenden som bedömdes som misshandel av normalgraden, medan åklagaren var förundersökningsledare i ärenden som bedömdes som grov misshandel. Enligt cirkuläret skulle åklagaren inträda som förundersökningsledare även om målet var av enkel beskaffenhet när det uppkom en fråga om användning av tvångsmedel eller när det krävdes en åtgärd från domstolens sida under förundersökningen. Som anges nedan har cirkuläret nyligen ändrats.

Kommissionen föreslår att åklagarna, som dels har den processrättsliga erfarenheten och dels erfarenheten av domstolarnas bedömning av bevisningen, bör vara förundersökningsledare i alla ärenden som rör misshandel av en man mot en kvinna när kvinnan och mannen är bekanta med varandra, även om brottet inte är grovt. Åklagarnas kompetens bör enligt kommissionen inte minst tas tillvara för att avgöra i vilken utsträckning det behövs ytterligare utredning för att säkra bevisning för en fällande dom. Ändringen bör enligt kommissionen ske genom en ändring i fördelningscirkuläret.

**Skälen för regeringens bedömning:** I budgetpropositionen för år 1998 framhålls att kampen mot våldsbrotten skall prioriteras och att särskild

uppmärksamhet skall ägnas åt bl.a. våld mot kvinnor. För att konkreta resultat skall kunna uppnås och en verklig prioritering komma till stånd har regeringen, på samma sätt som när det gäller polisen, gett Riksåklagaren och åklagarmyndigheterna i uppdrag att utarbeta åtgärdsprogram och att samverka med andra myndigheter i ärenden som rör våld mot kvinnor, följa den internationella utvecklingen på området och regelbundet redovisa vidtagna åtgärder till regeringen (se även avsnitt 10 myndighetsgemensamma uppdrag). I avsnitt 12 återkommer regeringen till frågan om en väl fungerande fortbildning av personal inom bl.a. åklagarväsendet.

Det är enligt regeringen angeläget att ärenden som rör våld och andra kränkningar i nära relationer bedrivs på ett så effektivt sätt som möjligt. Det är åklagarna som har det yttersta ansvaret för utredningsverksamheten, även den som leds av polisen. Det fördjupade samarbetet mellan polisen och åklagarna ingår som en del av närpolisreformen och det problemlösningsorienterade arbetssättet och syftar bl.a. till en effektivare användning av polisens och åklagarnas resurser. Den mentorverksamhet som för närvarande håller på att utvecklas mellan åklagare och närpolisdistrikten och som innebär att det vid varje åklagarkammare har utsetts en åklagare som skall fungera som mentor för utredningsverksamheten i närpolisområdena kan bidra till att resurserna används på ett mer effektivt sätt.

Det finns dock skäl som talar för att åklagare i ökad utsträckning bör vara förundersökningsledare i ärenden som rör våld i nära relationer. Här för talar bl.a. komplexiteten i dessa ärenden och de bevisvärigheter som ofta föreligger. En omfattande översyn av de bestämmelser som styr vem som skall vara förundersökningsledare i olika ärendetyper, det s.k. fördelningscirkuläret, har nyligen genomförts hos Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen. I direktiven för översynen framhålls bl.a. Kvinnovåldskommisionens förslag i denna del. Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har i anledning av denna översyn nyligen utfärdat s.k. allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål (RÅFS 1997:12, FAP 403–5). De innebär bl.a. att åklagaren som huvudregel skall vara förundersökningsledare för brott enligt 6 kap. brottbalken (sexualbrotten), andra brottbalksbrott för vilka fängelse i två år eller däröver kan följa och vid brott som innefattar våld som riktar sig mot närstående personer. Någon förändring av de grundläggande regler som styr fördelningen av förundersökningsledarskapet mellan polis och åklagare kan med hänsyn härtill inte anses vara motiverad.

Det kan tilläggas att Riksåklagaren också har gett åklagarmyndigheterna i uppdrag att öka insatserna för att beivra och minska brott som innefattar våld mot kvinnor. Åklagarmyndigheterna skall därvid särskilt redovisa vidtagna åtgärder till Riksåklagaren i samband med årsrapporten. För att stödja åklagarmyndigheternas insatser på detta område kommer också Riksåklagaren lägga fast riktlinjer för förundersökning som innefattar våldsbrott mot kvinnor. Inom åklagarväsendet deltar åklagare i ett flertal av de förundersökningsprojekt som bl.a. har redovisats under avsnitt 9.1.1. Enligt uppgift från Riksåklagaren har i anslutning till dessa projekt åklagare och polis i samarbete inlett ett aktivt utvecklingsarbete på lokal nivå. Arbetet är närmast inriktat på att utarbeta riktlinjer för

### 9.3 Behandlingsmetoder för män som dömts för vålds- och sexualbrott

**Regeringens bedömning:** Kriminalvårdsstyrelsen har fått i uppdrag att, i samråd med Socialstyrelsen, kartlägga vilka metoder som används för behandling av män som dömts för våldsbrott mot kvinnor och överväga vilka behov som finns av en utbyggnad av behandlingen av dessa män.

Därutöver kommer regeringen att avsätta 2 miljoner kronor för en utvärdering av i vilken utsträckning befintliga behandlingsmetoder för män som begått våldsbrott och sexualbrott mot kvinnor är lämpliga och verk-samma. Formerna för en sådan utvärdering bereds närmare inom Rege-ringskansliet.

**Kommissionens förslag:** Kommissionens förslag överensstämmer med regeringens. Kommissionen har inte föreslagit att behandlingsmetoderna utvärderas.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrat sig är positiva eller har inte något att erinra mot kommissionens förslag om en kartläggning. Några instanser har dock synpunkter på i vilken utsträckning nuvarande behandlingsformer är effektiva. Bl.a. *Sveriges Psykologförbund* framhål-ler att det finns ett behov av att även utvärdera effekterna av befintliga behandlingsmetoder och att en sådan utvärdering bör göras av fristående forskare. Ett par remissinstanser betonar vikten av mångfald när det gäller behandlingsmetoder för dessa män.

**Skälen för regeringens bedömning:** Kvinnovåldskommissionen har redovisat några befintliga behandlingsprogram, i Sverige och utomlands, för män dömda för övergrepp mot kvinnor. Kommissionen har även redo-visat behandlingsprogram för män utom ramen för kriminalvårdens verk-samhet, t.ex. sådana som bedrivs av mansjourer och mans- och kriscent-rum för män. Kommissionen konstaterar därvid att det saknas både över-blick över vilka behandlingsprogram som finns för män som begår vålds-brott mot kvinnor och vetenskapliga utvärderingar av programmens ef-fekter. Däremot redovisar kommissionen att Kriminalvårdsstyrelsen har presenterat ett handlingsprogram för utbyggnad av behandlingsresurserna för sexualbrottsdömda (Behandling av sexualbrottsdömda i kriminalvård, 1995). Enligt den rapport som Socialstyrelsen nyligen överlämnade till regeringen om en nationell översyn av specialistpsykiatri framgår att det finns ett bristande underlag för att kunna ta ställning till vilka behand-lingsmetoder inom psykiatri som är verksamma för att förhindra återfall i våldsbrottslighet mot kvinnor.

Enligt vad regeringen har erfarit råder olika synsätt mellan företrädare för olika yrkesgrupper och mellan olika vetenskapstraditioner i fråga om vilken behandling av män som dömts för vålds- och sexualbrott som är lämplig och verksam. Även bland remissinstanserna framkommer skilda synsätt i dessa frågor. Däremot finns en betydande samsyn bland remiss-

instanserna om kommissionens förslag att kartlägga befintliga behandlingsmetoder i syfte att öka kunskaperna om behovet av en eventuell utbyggnad av dessa.

Regeringen drar följande slutsatser. Ökad uppmärksamhet måste riktas mot de män som begår våldsbrott mot kvinnor. Därvid intar frågor om behandling av män som dömts för våldsbrott en särställning. Det är synnerligen angeläget att risker för återfall i brottslighet minimeras. Olika män kan behöva olika behandling. Goda och vetenskapligt beprövade behandlingsprogram inom kriminalvården för dessa män minskar otvetydigt risken för återfall. Genom sådana program kan också ökad kunskap vinnas om orsakerna till mäns våld mot kvinnor och därmed ökar förutsättningarna för att dömda män inte skall återfalla i brottslighet och för att detta våld på sikt skall kunna elimineras. Men även behandlingsprogram för män som inte är dömda, t.ex. sådana som erbjuds män som söker sig till olika mansjourer eller kriscentra för män är angelägna.

Det är dock uppenbart att det behövs *både* en ökad överblick över befintliga behandlingsformer och program *och* en ökad kunskap om huruvida nuvarande program är verkningsfulla. Regeringen har därför uppdragit åt Kriminalvårdsstyrelsen att komplettera den tidigare nämnda rapporten genom att göra en kartläggning av vilka behandlingsprogram som används för män som dömts för andra våldsbrott mot kvinnor än sexualbrott inom kriminalvården. I det sammanhanget bör Kriminalvårdsstyrelsen även överväga vilka behov som kan finnas av en utbyggnad av sådana behandlingsprogram.

Regeringen delar dock Socialstyrelsens uppfattning att det är nödvändigt att öka kunskaperna om vilka effekter nuvarande behandlingsprogram har både i fråga om sexualbrottslingar och de som dömts för andra våldsbrott mot kvinnor. Detta blir särskilt angeläget inför en eventuell utbyggnad av behandlingsprogrammen. Regeringen kommer därför att avsätta 2 miljoner kronor för att ett sådant utvärderingsarbete skall kunna initieras. Frågan om formerna för ett sådant arbete bereds vidare inom Regeringskansliet. I en sådan kommande utvärdering är det även angeläget att blicken riktas mot internationella erfarenheter på området samt att den kunskap om orsakerna till mäns våld mot kvinnor som kvinnoforskningen i Sverige och andra länder gett får sitt naturliga utrymme.

I det sammanhanget bör även framhållas betydelsen av att de yrkesgrupper som bedriver behandlingsverksamhet för dessa män har kunskaper om jämställdhetsfrågor och om senare års svenska och internationella kvinnoforskning om mäns våld mot kvinnor. Till det senare återkommer regeringen i avsnitt 12.



**Regeringens bedömning:** Regeringen har uppdragit åt Brottsförebyggande rådet att göra en förstudie om de praktiska och tekniska förutsättningarna för en försöksverksamhet med elektronisk övervakning av män som brutit mot besöksförbud.

**Kommissionens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrat sig har i huvudsak tillstyrkt eller inte haft något att erinra. *Domstolsverket* anför dock att övervakningen är att jämföras med en frihetsberövande påföljd och avstyrker förslaget om det skulle innebära att övervakning kan komma att användas utan att mannen dessförinnan dömts till ansvar för brott. *Kriminalvårdsstyrelsen* anför bl.a. att den försöksverksamhet som nu pågår inom kriminalvården med intensivövervakning med elektronisk kontroll bygger på ett samtycke från den som skall ingå i verksamheten. Den av kommissionen föreslagna försöksverksamheten skulle beröra personer som inte respekterar ett meddelat besöksförbud. Redan detta förhållande talar enligt Kriminalvårdsstyrelsen för att elektronisk övervakning, som styrelsen menar bygger på samverkan, inte bör komma i fråga för denna grupp.

**Skälen för regeringens bedömning:** Kommissionen har i sitt betänkande föreslagit elektronisk övervakning av "män som inte respekterar besöksförbud". Vilka närmare förutsättningar som skulle gälla för en sådan intensivövervakning har emellertid inte berörts. Den tanke som presenteras synes dock vara att en åklagare eller domstol under vissa förutsättningar skall kunna förena ett beslut om besöksförbud med ett förordnande om elektronisk övervakning. Den aktuella övervakningen skulle gå till så att såväl den presumtive angriparen som offret bär på en mottagarutrustning kring handleden eller vristen, vilket för offrets del naturligtvis endast skulle komma i fråga på frivillig grund. Om parterna kommer för nära varandra skulle en varningssignal utlösas.

Eftersom de män som skulle komma i fråga för elektronisk övervakning är sådana som inte respekterar besöksförbud när de är på fri fot, kan det, som Kriminalvårdsstyrelsen har gjort, sättas i fråga i vilken utsträckning en elektronisk boja skulle hindra dessa män från att upprepa överträdelserna. Den ökade upptäcktsrisken som övervakningen innebär kan dock verka avskräckande även för den aktuella kategorin män i sådan grad att övervakningen, i kombination med annan skyddsutrustning, skulle innebära en ökad trygghet för kvinnan. Detta är i sin tur skäl nog för att tekniken skall vara intressant för fortsatta överväganden. För att ett vidare lagstiftningsarbete om grunderna för ett förordnande om elektronisk övervakning och den närmare utformningen av en sådan skall vara meningsfullt krävs emellertid att den teknik som för närvarande finns är tillförlitlig och att övervakningen överhuvudtaget är praktiskt genomförbar. Regeringen har därför gett Brottsförebyggande rådet i uppdrag att göra en förstudie i dessa frågor.

**Regeringens bedömning:** Myndighetsgemensamma uppdrag har utfärdats för berörda myndigheter. Syftet är att konkretisera myndigheternas ansvar och skyldigheter att vidta åtgärder i frågor som rör våld mot kvinnor. Myndigheterna skall förebygga våldsbrott mot kvinnor, utforma åtgärdsprogram eller policydokument, samverka i dessa frågor och utveckla sitt internationella samarbete på området. Åtgärderna skall redovisas regelbundet till regeringen. Vissa myndigheter har genom beslutet även fått särskilda myndighetsspecifika uppdrag.

**Kommissionens förslag:** Kommissionen har lämnat ett flertal förslag som har det gemensamt att de på olika sätt syftar till att effektivisera och konkretisera handläggningsrutiner och annat arbete hos myndigheter som berörs av ärenden om våld mot kvinnor på central, regional och lokal nivå. I det sammanhanget har kommissionen även lyft fram behovet av att samverka mellan myndigheter och mellan myndigheter och frivilligorganisationer ökar. Kommissionen har föreslagit att berörda myndigheter inom rättsväsendet skall åläggas att utarbeta s.k. policydokument och åtgärdsprogram för handläggningen av ärenden med anknytning till våld mot kvinnor. Kommissionens förslag att Socialstyrelsen skall utarbeta allmänna råd för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens handläggning av sådana ärenden och att kommunerna skall utarbeta särskilda åtgärdsprogram för arbetet med dessa frågor behandlas i avsnitt 7.1.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har ingenting att erinra mot förslagen. *Tingsrätterna* och *Domstolsverket* är negativt inställda till utarbetandet av s.k. policydokument för domstolarna. *Rikspolisstyrelsen* anser att det är av stor betydelse att en tydlig markering görs på ledningsnivå och att detta kommer till uttryck i särskilda policydokument eller handlingsprogram. Många remissinstanser framhåller samverkan som en viktig strategi när det gäller att motverka våld mot kvinnor.

**Skälen för regeringens bedömning:** Kommissionen behandlar frågor om myndigheters handläggning av ärenden som rör våld mot kvinnor och frågor om samverkan mellan myndigheter i flera kapitel i betänkandet (kap. 5, 6, 8 och 9). Av kommissionens redovisning framgår tydligt att kunskapen behöver öka hos myndigheterna, främst hos den personal som har att handlägga ärenden om våld mot kvinnor. Det gäller både på central, regional och lokal nivå. Det framgår även att handläggningsrutiner kan behöva ses över i syfte att göra arbetet mer effektivt. Vikten av att dessa frågor lyfts på ledningsnivå framhålls även. Regeringen delar uppfattningen att myndigheterna kan effektivisera och konkretisera arbetet. Det gäller självfallet främst sådana myndigheter som mer direkt handlägger ärenden om våldsbrott mot kvinnor, t.ex. polisen. Men det gäller också t.ex. myndigheter som Brottsförebyggande rådet och Socialstyrelsen. Många myndigheter har under senare år vidtagit ett flertal åtgärder för att effektivisera arbetet. Det gäller inte minst för polisen, vars insatser beskrivs under avsnitt 9. I detta sammanhang noterar regeringen med tillfredsställelse att *Rikspolisstyrelsen* i sitt remissvar framhåller vikten av att

en tydlig markering görs på myndigheternas ledningsnivå, både centralt och regionalt samt att en sådan markering bör komma till uttryck i särskilda policydokument eller handlingsprogram. Många myndigheter har också initierat eller deltagit i särskilda samverkansprojekt, inte minst som en följd av förslagen om samverkan m.m. i propositionen (1990/91:113) Olika på lika villkor (se även avsnitt 7).

Regeringen ansluter sig dock till kommissionens uppfattning att ytterligare insatser behöver göras. Regeringen har därför preciserat sådana åtgärder som behöver vidtas som är gemensamma för flera centrala verk med underställda myndigheter. Detta har skett genom ett samlat utfärdande av s.k. myndighetsgemensamma uppdrag, vilka gäller för Domstolsverket (i vissa delar), Riksåklagaren samt alla åklagarmyndigheter, Rikspolisstyrelsen samt alla polismyndigheter, Brottsförebyggande rådet, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsoffermyndigheten, Socialstyrelsen samt länsstyrelserna. De myndighetsgemensamma uppdragen, av vilka en kopia återfinns i *bilaga 12*, utfärdades samma dag som regeringen beslöt att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i denna proposition. Genom utfärdandet av dessa uppdrag anger regeringen att myndigheterna skall ägna särskild uppmärksamhet åt det förebyggande arbetet i dessa frågor, att de skall utarbeta någon typ av policydokument eller åtgärdsprogram för sitt arbete, att de skall samverka myndigheter emellan och med berörda frivilligorganisationer, inte minst kvinnojourerna, samt att de skall utveckla sitt internationella samarbete på området. Myndigheterna skall redovisa sitt arbete i dessa frågor regelbundet till regeringen. I beslutet anges även att Rikspolisstyrelsen skall leda en satsning på fortbildning av personal inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården i frågor som har anknytning till våld mot kvinnor och att medel har avsatts för detta. Denna satsning beskrivs närmare i avsnitt 12.

När det gäller kravet att de berörda myndigheterna skall utforma åtgärdsprogram eller policydokument för sin handläggning av dessa frågor bör följande särskilt nämnas. Syftet med ett sådant krav är inte att detaljstyra myndigheterna utan är i första hand att vara ett stöd för myndighetens eget arbete och ett verktyg för att göra detta arbete mer effektivt. Ett sådant dokument kan vara av ett tämligen enkelt slag och dess utformning och innehåll måste givetvis bestämmas med utgångspunkt i den egna verksamheten. För de centrala myndigheterna kan dokumentet vara av mer övergripande karaktär. För vissa centrala myndigheter som inte själva handlägger denna typ av ärenden kan det syfta till att klarlägga myndighetens principiella inställning i frågorna samt sprida erfarenheter. För de regionala myndigheter som det här är fråga om, d.v.s. åklagarmyndigheter och polismyndigheter, kan dokumentet vara mer åtgärdsinriktat och behandla handlägningsrutiner, bemötande av brottsoffer och andra praktiska frågor i arbetet. Det är angeläget att dokumentet är förankrat på ledningsnivå. Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har det övergripande ansvaret för att sådana dokument upprättas vid åklagarmyndigheter resp. polismyndigheter. Det bör i detta sammanhang understrykas att de myndighetsgemensamma uppdragen inte gäller för domstolarna och att kravet om åtgärdsprogram och brottsförebyggande insatser inte gäller för Domstolsverket.

Regeringen anser att arbetet med att ta fram ett policydokument eller åtgärdsprogram av detta slag kan resultera i en fruktbar inventering av resurser och förutsättningar i arbetet på myndighetsnivå och bör även kunna bidra till ökade kunskaper och engagemang hos den personal som skall handlägga dessa ärenden.

Genom beslutet ges några myndigheter särskilda myndighetsspecifika uppdrag, t.ex. Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen (redovisas i avsnitt 9), Brottsförebyggande rådet (redovisas i avsnitt 6 och 12), Brottsoffermyndigheten (redovisas i avsnitt 6), Kriminalvårdsstyrelsen (redovisas i avsnitt 9.3) och Socialstyrelsen (redovisas i avsnitt 7).

Frågor om kommunernas ansvar och handläggning av frågor om våld mot kvinnor har behandlats i avsnitt 7.

## 11 Frivilliga organisationer

### 11.1 Kvinnojourer

**Regeringens bedömning:** Kvinnojourerna bör inom ramen för sin ideella verksamhet få ett utökat stöd. Avsikten är att de av riksdagen, för budgetåret 1998 under utgiftsområde 9, anslaget C 2. Bidrag till organisationer på det sociala området, beslutade medlen om 6 miljoner kronor för särskilda kvinnogrupper, skall tillföras de lokala kvinnojourerna och deras två riksorganisationer. Medlen skall fördelas av Socialstyrelsen.

**Kommissionens förslag:** Kommissionen föreslår att statsbidraget till de lokala kvinnojourerna höjs med 10 miljoner kronor för att ge dessa möjlighet att anställa personal, för att ge dem som arbetar i jourerna handledning och i övrigt för att utveckla sina verksamheter.

Kommissionen har vidare föreslagit att en rikstäckande informationskampanj om våld mot kvinnor genomförs.

**Remissinstanserna:** Hälften av instanserna yttrar sig och instämmer i huvudsak i kommissionens förslag. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anför att det är viktigt att klargöra var gränserna går mellan frivillig verksamhet och myndigheternas åligganden. *Svenska Kommunförbundet* anför att socialtjänsten har ett odiskutabelt ansvar att ge stöd och hjälp åt kvinnor som utsätts för våld, men att jourerna kan erbjuda det som socialtjänsten som myndighet inte kan, nämligen en frizon med fullständig anonymitet, ett möte med andra i samma situation och en hjälp till självhjälp. *Socialförvaltningen i Stockholms kommun* anser att det hade varit av värde med ett närmare resonemang om ansvars- och rollfördelningen mellan kvinnojourerna och socialtjänsten.

De flesta instanser som yttrat sig över förslaget om en informationskampanj är positiva. Några uttrycker dock tveksamhet om värdet av en sådan.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det finns för närvarande 131 lokala kvinnojourer som är organiserade i någon av de två nationella riksorganisationerna Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige (ROKS)

som har bedrivit sin verksamhet under lång tid samt det relativt nybildade Sveriges Kvinnojourers Riksförbund. Enligt en nyligen genomförd studie av ett antal lokala kvinno- och mansjourer som har genomförts på uppdrag av Socialstyrelsen (Våld mot kvinnor och män i kris, SoS 1997), tar de lokala jourerna varje år emot cirka 14 000 samtal från hjälpsökande kvinnor. Det bor ungefär 1 500 kvinnor och lika många barn i de övernattningslägenheter som jourerna förfogar över.

Kvinnojournerna är starkt beroende av stöd från den offentliga sektorn. Bidrag utgår främst från kommunerna. De ekonomiska villkoren kan därför variera kraftigt mellan de lokala kvinnojournerna. Mycket tyder på att det kommunala stödet på många håll har minskat i omfattning under senare år och att många kvinnojourer har svårigheter att upprätthålla sin verksamhet.

Regeringen avsätter årligen 5 080 000 kronor i bidrag till organisationer som motverkar våld mot kvinnor. Medlen disponeras av Socialstyrelsen och fördelas på följande sätt: 3 miljoner kronor till de lokala kvinnojournernas utvecklingsarbete, 1 miljon kronor till kvinnojournernas riksorganisationer samt cirka 1 miljoner kronor till mansjourer, invandrarorganisationer och vissa andra organisationer som arbetar med frågor om våld mot kvinnor och barn.

I den av riksdagen antagna propositionen Ändring i socialtjänstlagen (prop. 1996/97:124, bet. 1996/97:SoU18, rskr. 1996/97:264) framhålls att socialtjänsten i högre utsträckning bör stödja frivilligt socialt arbete. För många kvinnor ger jourerna ett alternativ till myndigheternas insatser genom att de har en hög grad av tillgänglighet, kan garantera anonymitet och ge tillfälle att möta andra kvinnor i samma situation. Fördelarna med kvinnojournernas verksamhet är också att arbetet utförs av ideellt arbetande kvinnor med olika bakgrund och med ett starkt engagemang i de utsatta kvinnornas situation. Det är viktigt att verksamheten kan behålla sin ideella karaktär och får existera på sina egna villkor. Trots att kvinnojournerna är starkt beroende av stöd från den offentliga sektorn bör stat och kommun vara försiktiga med att ställa ensidiga villkor som krav för bidrag. Det är viktigt att värna om jourernas frihet och oberoende. I propositionen om ändringar i socialtjänstlagen poängteras särskilt att stöd från olika samhällsorgan inte får medföra en styrande effekt på de frivilliga organisationernas integritet och självbestämmande.

Insatserna för att ge stöd och hjälp till kvinnor som utsatts för våld kan givetvis inte enbart bygga på frivilliga insatser. Regeringen vill därför understryka att samhället har det grundläggande ansvaret för att kvinnorna och deras barn får det stöd och den hjälp de behöver. Det är vanligt att kvinnor som kommer till jourerna har flera barn. Det är inte minst ur barnens synvinkel viktigt att samarbetet mellan socialtjänsten och de enskilda kvinnojournerna fungerar väl.

Socialtjänstens grundläggande ansvar och behovet av utvecklingsinsatser har behandlats närmare i kapitel 7. Regeringen vill betona att behovet av insatser för att stödja och hjälpa utsatta kvinnor är omfattande och att alla aktörers engagemang behövs i det arbetet.

Regeringen bedömer att det finns behov av utökad ekonomiskt stöd till de lokala jourernas utvecklingsinsatser. För de barn som varit vittne till

våld inom familjen är det angeläget att utveckla hjälp och stödmetoder som kompletterar samhällets insatser. För detta utvecklingsarbete finns möjligheten för organisationer som bedriver ideell verksamhet att söka stöd ur Allmänna arvsfonden.

Mot bakgrund av vad som bl.a. framkommit under remissbehandlingen, vill regeringen understryka att stödet till de lokala kvinnojourerna även i fortsättningen i första hand bör ses som en fråga för kommunerna. Enligt regeringens uppfattning finns det dock nu skäl för statsmakterna att ytterligare stödja kvinnojourerna. I budgetpropositionen för 1998 föreslogs därför att det under utgiftsområde 9 uppförda anslaget C 2. Bidrag till organisationer på det sociala området, skulle tillföras ytterligare 6 miljoner kronor för särskilda kvinnogrupper. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag. Avsikten är att fördela medlen till kvinnojourerna och deras utvecklingsarbete. Regeringen kommer att uppdra åt Socialstyrelsen att fördela summan så att de lokala kvinnojourerna får 4,5 miljoner kronor och de två riksorganisationerna 1,5 miljoner kronor.

En sådan ökad statlig satsning på kvinnojourernas utvecklingsarbete innebär dock inte, enligt regeringens uppfattning, att kommunernas engagemang skall minska. Många kvinnojourer är tvärtom i behov av ökade resurser för att kunna upprätthålla sin verksamhet, t. ex. genom att anställa personal eller erbjuda handledning till dem som engagerar sig i jourernas arbete. Det är därför viktigt att kommunerna också ser över sina insatser för att ekonomiskt och på annat sätt ge stöd till kvinnojourerna.

### *Informationsinsatser*

När det gäller kommissionens förslag om en rikstäckande informationskampanj om våld mot kvinnor vill regeringen lämna följande redovisning. Under hösten 1997 har Länsstyrelsen i Stockholm i samarbete med kommunen, polisen, kvinnojourerna m.fl. bedrivit en brett upplagd informationskampanj, Operation kvinnofrid, i Stockholms län för att synliggöra våldet mot kvinnor i hemmen, öka kunskaperna och förändra attityderna till våldet. Regeringen har lämnat ett bidrag om sammanlagt 500 000 kronor till kampanjen.

Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige har nyligen inlett en rikstäckande kampanj i samma frågor, Den man älskar aktar man. För denna har Riksorganisationen erhållit ett bidrag om 650 000 kronor av regeringen.

Därmed finner regeringen inte det påkallat att nu initiera ytterligare kampanjer i dessa frågor. Regeringen kommer dock att, i första hand under år 1998, genomföra seminarier och andra opinionsbildningsinsatser i frågor som rör våld mot kvinnor.

## 11.2 Mansjourer och andra mansorganisationer

**Regeringen bedömning:** Det är angeläget att öka kunskaperna hos män om våld mot kvinnor och att stödja det arbete som bedrivs i dessa frågor hos mansjourer och andra mansorganisationer. 1,5 miljoner kronor kom-

mer att avsättas för projekt och andra insatser i detta syfte. Medlen kommer efter ansökan att fördelas till berörda jourer m.fl.

Prop. 1997/98:55

**Kommissionens förslag:** Kommissionen har föreslagit att mans- och brottsofferjourer skall få 2 miljoner kronor för insatser när det gäller att motverka våld mot kvinnor. Kommissionen har inte angivit hur medlen skall fördelas. Brottsofferjourerna behandlas i avsnitt 11.4.

**Remissinstanserna:** Hälften av remissinstanserna yttrar sig och instämmer i huvudsak i kommissionens förslag.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det är angeläget att öka kunskapen hos män om våldet mot kvinnor och att stödja män som söker sig till mansjourer och andra organisationer som arbetar med dessa frågor. Sveriges Mansjourers Riksorganisation (SMR) och det femtontalet lokala mansjourer som är anslutna till riksorganisationen, arbetar i huvudsak med frågor som rör männens roll i samband med skilsmässor samt i vårdnads- och umgängesfrågor. I viss utsträckning har jourerna dock börjat erbjuda behandling eller andra insatser för män som utövat våld mot kvinnor. Regeringen anser det viktigt att denna verksamhet kan utvecklas och stödjas. Som tidigare nämnts avsätter regeringen årligen 5 080 000 kronor i bidrag till organisationer som motverkar våld mot kvinnor. Medlen disponeras av Socialstyrelsen som årligen fördelar c:a 1 miljon kronor till bl.a. mansjourerna för deras arbete i frågor som rör våld mot kvinnor.

Det finns andra organisationer eller sammanslutningar än mansjourer som bedriver ett aktivt arbete för att förebygga och förhindra mäns våld mot kvinnor. Dit hör t.ex. stiftelsen Manscentrum i Stockholm, ett par kriscentrum för män som drivs i kommunal regi, bl.a. i Göteborg, samt det rikstäckande Manliga nätverket för manlighet, mot mäns övergrepp.

Som nämnts ovan finns årliga medel hos Socialstyrelsen för den verksamhet som mansjourerna bedriver. Det finns dock skäl att ytterligare stödja verksamhet som nu är under uppbyggnad hos flera mansjourer i frågor som rör mäns våld mot kvinnor. Även andra mansorganisationer kan behöva stöd för utvecklingsinsatser av skilda slag. Därför kommer regeringen, som ett komplement till de medel som Socialstyrelsen fördelar till jourerna, att avsätta 1,5 miljoner kronor från det under femte huvudtiteln uppförda reservationsanslaget G 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder, för projekt som syftar till att utveckla metoder och modeller m.m. i frågor som rör mäns våld mot kvinnor. Avsikten är att medlen efter ansökan skall fördelas av regeringen under år 1998 till mansjourer och andra mansorganisationer.

### 11.3 Andra frivilligorganisationer

**Regeringens bedömning:** 2 miljoner kronor kommer att avsättas ur Allmänna arvsfonden för projekt som vänder sig till eller initieras av ungdomar i frågor som rör våld mot kvinnor. Medlen kommer efter ansökan att fördelas till ideella organisationer.

Även invandrar- och handikapporganisationer bör få stöd för projekt och andra insatser i frågor om våld mot kvinnor. För att stimulera ett sådant arbete i dessa organisationer avsätts 1 miljon kronor.

**Kommissionens förslag:** Kommissionen har inte lämnat förslag om stöd till ungdoms-, invandrar- eller handikapporganisationer. Frågor om uppehållstillstånd på grund av anknytning behandlas i avsnitt 5.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ungdomar utgör en viktig resurs i ett framtidsyttande arbete för att motverka våld mot kvinnor. Det är viktigt att nå både pojkar och flickor i dessa frågor. Regeringen kommer därför att avsätta 2 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden för projekt under år 1998 som vänder sig till eller initieras av ungdomar. Avsikten är att medlen skall ge möjlighet för organisationer som arbetar med ungdomar att få stöd för utvecklingsprojekt som syftar till att utveckla kunskap om orsaker till våldet och om hur konflikter som kan leda till våldshandlingar kan förebyggas. Medlen kommer efter ansökan att fördelas till ideella organisationer.

Invandrarkvinnor och kvinnor med funktionshinder är särskilt utsatta. Kommissionen har betonat att invandrarkvinnor som utsätts för våld av sina män är betydligt mer sårbara än svenska kvinnor. Erfarenheter från kvinnojourerna är att många invandrarkvinnor söker sig dit. Det gäller både kvinnor som varit lång tid i Sverige och som har uppehållstillstånd och kvinnor som saknar uppehållstillstånd. I avsnitt 5 har regeringen aviserat sin avsikt att ge Invandrarverket i uppdrag att utarbeta ett informationsmaterial riktat till alla dem som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige om svensk lagstiftning på området och om vilka värderingar som ligger bakom sådan lagstiftning. Kommissionen har inte lämnat något förslag om stöd till invandrarorganisationer. Däremot har kommissionen tagit upp frågor om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Även den frågan tar regeringen upp i avsnitt 5.

Kommissionen tar även upp frågor som rör våld mot kvinnor med fysiska och psykiska funktionshinder, men föreslår inga åtgärder. Våldshandlingar mot kvinnor med funktionshinder är enligt regeringens uppfattning särskilt allvarliga. Det finns därför skäl att stödja utvecklingsinsatser på detta område. Inom den svenska handikapprörelsen bedrivs sedan ett par år några projekt som bl.a. tar upp frågor om våld. Behov finns dock av ytterligare insatser.

Mot den nu angivna bakgrunden kommer regeringen att avsätta 1 miljon kronor till invandrar- och handikapporganisationer samt deras kvinnoorganisationer för projekt och andra insatser som syftar till att motverka våld mot invandrarkvinnor och kvinnor med funktionshinder. Medlen avsätts under det under femte huvudtiteln uppförda reservationsanslaget G 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder och fördelas av regeringen under år 1998 efter ansökan till ovan nämnda organisationer.



**Regeringens bedömning:** Brottsofferjourerna bör inom ramen för sin ideella verksamhet få möjlighet att utveckla sitt arbete. Brottsofferutredningens förslag om hur stödet till brottsofferjourerna bör vara utformat bör emellertid avvaktas innan regeringen beslutar om stödets storlek och utformning. I avvaktan på utredningens förslag kommer brottsofferjourernas, liksom andras, möjlighet att få bidrag ur Brottsofferfonden för projekt inriktade mot våld mot kvinnor att öka.

**Kommissionens förslag:** Kommissionen har föreslagit ett årligt bidrag till brottsofferjourer och mansjourer om tillsammans 2 miljoner kronor. Bidraget till mansjourer behandlas i avsnitt 11.2.

**Remissinstanserna:** Förslaget har inte mött några invändningar. *Brottsofferjourernas Riksförbund* anser dock att bidragen till brottsoffer- och kvinnojourer skall vara likvärdiga.

**Skälen för regeringens bedömning:** Brottsofferjourerna arbetar med att informera och hjälpa personer som utsatts för brott. Kvinnor som utsatts för våld kan antingen vända sig till en brottsofferjour eller en kvinnojour. Enligt kommissionen bör brottsofferjourer, liksom kvinnojourer och mansjourer, få ett ökat statligt bidrag till den verksamhet som tar sikte på stöd till kvinnor som utsatts för våld. När det gäller brottsofferjourerna anser kommissionen vidare att det ökade stödet bör utgå som ett organisationsbidrag.

Sedan år 1989 har den organisation som organiserar de lokala brottsofferjourerna, Brottsofferjourernas Riksförbund (BOJ), fått statliga bidrag till sin verksamhet. Medlen har främst använts till att stödja framväxten av lokala brottsofferjourer. Vissa jourer får också kommunala bidrag till sin verksamhet. När brottsofferfonden inrättades (prop. 1993/94:143) påpekades att sådana organisationer som stöder brottsoffer, som t.ex. Brottsofferjourernas Riksförbund och lokala brottsofferjourer, och som vill ha ekonomiskt bidrag för sin verksamhet skulle söka pengar ur fonden. För att underlätta övergången till den nya ordningen anslogs dock medel även för budgetåret 1994/95.

Brottsofferfonden tillförs medel bl.a. genom en avgift för alla som döms för ett brott där det ingår fängelse i straffskalan, f.n. 300 kronor. Vidare bidrar personer som verkställer fängelsestraff genom elektronisk övervakning med en avgift för varje dag som sådan övervakning verkställs, f.n. 50 kronor per dag. Under budgetåret 1995/96 delades 13,3 miljoner kronor ut till olika brottsofferprojekt. Fonden disponerade ca 10 miljoner kronor vid utgången av år 1997, varav ca 2 miljoner kronor var in-tecknade för beviljade projekt.

Av den kunskapsöversikt som Brottsoffermyndigheten gett ut om Brottsofferarbetet i Sverige (Brottsoffermyndigheten, Rapport 1997:1) framgår att en stor del av de brottsofferprojekt som genomförs i Sverige tar sikte på våld mot kvinnor. Vidare framgår att Brottsofferfonden har delat ut cirka 22 miljoner kronor sedan den bildades och att cirka hälften av de forskningsprojekt som fått bidrag ur Brottsofferfonden har fokuserat på kvinnor och barn.

Brottsofferjourerna och deras riksorganisation bedriver ett betydelsefullt ideellt arbete för att skydda och hjälpa kvinnor som utsätts för våld. Riksorganisationerna har en viktig roll när det gäller information, utbildning och stöd till de lokala jourerna. Det är angeläget att brottsofferjourerna inom ramen för sin ideella verksamhet får möjlighet att utveckla sitt arbete.

Brottsofferutredningen har regeringens uppdrag att göra en utvärdering av alla åtgärder som vidtagits de senaste tio åren för att stödja brottsoffer (dir. 1995:94). I utredningens uppdrag ligger också att undersöka och göra en bedömning av användningen av fondens medel. Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senaste den sista mars 1998. Det är enligt regeringens uppfattning angeläget att Brottsofferutredningens förslag i dessa frågor avvaktas innan beslut tas om hur brottsofferjourernas verksamhet som riktas mot kvinnor som utsätts för våld skall stödjas. Regeringen kommer i avvaktan på utredningens förslag ange att projekt avseende våld mot kvinnor skall prioriteras när beslut tas om fördelning ur Brottsofferfonden. Brottsofferjourernas, liksom andras, möjlighet att få ekonomiskt bidrag för projekt inriktade mot våld mot kvinnor kommer därmed att öka.

## 12 Utbildning och forskning

### 12.1 Inledning

Enligt regeringens uttalande mål för jämställdhetspolitiken skall ett jämställdhetsperspektiv införlivas i huvudfåran på alla områden. Det innebär bl.a. att kvinnors och mäns skilda villkor och livsbetingelser i familj och samhälle skall synliggöras och analyseras så att beslut som fattas på olika områden och i olika frågor inte får skilda konsekvenser för kvinnor och män. Detta arbetssätt, som i internationella sammanhang ofta kallas mainstreaming, kräver också väsentligt ökade kunskaper hos dem som på olika nivåer och i olika sammanhang skall fatta beslut. Jämställdhet mellan kvinnor och män kan således betraktas som ett kunskapsområde i sig. Detta gäller självfallet även i frågor som rör våld mot kvinnor, som spänner över ett vitt område vilket inbegriper allt från ett rättsligt till ett social- och hälsopolitiskt perspektiv och inte minst ett perspektiv som har sin utgångspunkt i maktförhållandet mellan kvinnor och män i samhället och på individnivå.

Både Kvinnovåldskommissionen och ett flertal remissinstanser har betonat vikten av ökade kunskaper hos personal på olika myndigheter som handlägger ärenden om våld mot kvinnor eller som på annat sätt kommer i kontakt med förövare av våldsbrott mot kvinnor och de utsatta kvinnorna och deras barn. Regeringen delar till fullo den uppfattningen och anser att särskilda åtgärder för att öka kunskapen hos berörda yrkesgrupper bör vidtas.

**Regeringens bedömning:** I syfte att säkerställa att jämställdhetsfrågor och frågor om våld mot kvinnor blir belysta i relevanta yrkesutbildningar kommer examensordningen i högskoleförordningen att kompletteras för vissa yrkesexamina. Ett uppdrag kommer att lämnas till Högskoleverket att följa och utvärdera de nya reglerna.

**Kommissionens förslag:** Kommissionen föreslår att det skall klargöras att jämställdhet och könsaspekter skall belysas i all högskoleutbildning och föreslår att 1 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434) förtydligas i detta avseende genom att paragrafens första stycke om att jämställdhet mellan kvinnor och män alltid skall iakttas kompletteras med orden ”och främjas”.

Vidare föreslår kommissionen att examensordningen i högskoleförordningen och dess målbeskrivning för utbildning av socionomer, läkare, sjuksköterskor, psykologer och jurister kompletteras, så att det klart framgår att våld mot kvinnor och andra könsaspekter skall belysas i dessa utbildningar. Detsamma föreslås gälla för polisutbildningen, vilken dock inte regleras i examensordningen.

Kommissionen föreslår även att Högskoleverket ges i uppdrag att följa utvecklingen av hur frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män beaktas även i undervisningen vid universitet och högskolor. Verket bör regelbundet rapportera till regeringen om läget.

**Remissinstanserna:** Mer än hälften av remissinstanserna har yttrat sig i denna del. När det gäller kompletteringen av högskolelagen är samtliga positiva eller har inget att erinra. Även till förslaget om komplettering av examensordningen för vissa utbildningar är de flesta instanser, bl.a. *Högskoleverket*, positiva. Flera instanser, bl.a. *Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet* och *Våldsskildringsrådet*, saknar dock förslag vad gäller utbildningen för lärare. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* avstyrker ytterligare preciseringar av bestämmelserna i examensordningen för juristutbildningen. Majoriteten av remissinstanserna har inget att invända mot förslaget att Högskoleverket bör följa utvecklingen av hur dessa frågor beaktas i undervisningen. *Högskoleverket* anser dock att syftet med förslaget i allt väsentligt redan är tillgodosett.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen har vid flera tillfällen, bl.a. i propositionen *Jämställdhet mellan kvinnor och män inom utbildningsområdet* (prop. 1994/95:164, bet. 1994/95:UbU18, rskr. 1994/95:405), betonat vikten av jämställdhet som ett kunskapsområde och att ett jämställdhetsperspektiv skall genomsyra högskolans organisation och verksamhet. För att ytterligare markera vikten av ett aktivt jämställdhetsarbete inom alla delar av högskolan har regeringen i propositionen *Högskolans ledning, lärare och organisation* (prop. 1996/97:141) föreslagit en komplettering av högskolelagen i enlighet med vad kommissionen förordat. Riksdagen har bifallit förslaget (bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12). Enligt den nya lydelsen (SFS 1997:797) av 1 kap. 5 § första stycket högskolelagen skall ”jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas” i högskolornas verksamhet.

Om våldet mot kvinnor skall kunna bekämpas på ett effektivt sätt är det nödvändigt att de som i sin yrkesverksamhet kan förväntas möta kvinnor som har utsatts för våld har kunskap om det samhällsproblem som detta våld utgör och om de mekanismer som ligger bakom. De måste ha kompetens att arbeta med problemet, lära sig att upptäcka det och rätt kunna bemöta kvinnor som har utsatts för våld.

*Jämställdhetsombudsmannen (JämO)* påpekar i sitt remissyttrande att utbildning även kan ses som ett sätt att skapa en hälsosam arbetsmiljö för dessa yrkesgrupper eftersom det är stressande och nedbrytande att utan kunskap konfronteras med eller tvingas ta ansvar för djupgående problem av den art som våld mot kvinnor och barn utgör.

Kvinnovåldskommissionen har undersökt i vilken utsträckning våld mot kvinnor – men även mer övergripande jämställdhetsfrågor – tas upp i grundläggande högskoleutbildning för några av de yrkesgrupper som kan förväntas möta kvinnor som har utsatts för våld. De yrkesutbildningar som har studerats är grund- och vidareutbildningen för läkare och sjuksköterskor samt utbildningarna för socionomer, psykologer, jurister och poliser. När det gäller sjuksköterskeutbildningen har vidareutbildningarna till barnmorska och distriktssköterska studerats. Samtliga utbildningsanordnare har undersökts.

Kartläggningen visar att frågor om jämställdhet och våld mot kvinnor i mycket liten utsträckning belyses i utbildningarna. Ytterst sällan nämns frågan explicit i kurs- eller utbildningsplanerna för de kartlagda utbildningarna. I betydande utsträckning synes det hänga samman med vilken lärare som har hand om respektive kurs om och i vilken omfattning våld mot kvinnor eller jämställdhetsaspekter överhuvudtaget behandlas.

Kommissionens utredning visar således på betydande brister i den svenska högskoleutbildningen i detta avseende. Viktiga yrkesgrupper saknar därmed insikter i och kunskap om jämställdhet mellan kvinnor och män och våld mot kvinnor. Dessa frågor måste därför på ett helt annat sätt än hittills behandlas under grundutbildningen, framför allt för dem som skall arbeta inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och inom rättsväsendet.

Under hösten 1994 tillsatte regeringen en utredning om bemötandet av kvinnor och män inom hälso- och sjukvården. I betänkandet *Jämställd vård - Olika vård på lika villkor* (SOU 1996:133), som överlämnades till regeringen under år 1996, betonas vikten av att könsspecifika kunskaper om hälsa och sjukvård integreras i utbildning och fortbildning av läkare och annan sjukvårdspersonal. Utredningen föreslog också att Högskoleverket i sin pågående utvärdering av läkarutbildningen även skulle granska hur könspektivet tas upp i olika faser av läkarutbildningen. Förslagen i betänkandet bereds för närvarande inom regeringskansliet. I detta sammanhang kan också nämnas att regeringen under hösten 1995 anslog 1,5 miljoner kronor till de medicinska fakulteterna för utveckling av kurser i kvinnors hälsa och jämställdhetskunskap. Syftet är att kurserna på sikt skall ingå som en del i läkarutbildningen.

En viktig kvalitetsaspekt att värna om är universitetens och högskolornas frihet att med utgångspunkt i de i examensordningen angivna målen utforma utbildningarna så att dessa på de olika högskoleorterna har i viss

mån skilda profiler. Regeringens mening är dock att när det gäller våld mot kvinnor är vissa yrkesgrupper centrala för bemötandet av kvinnor som har utsatts för våld och för att aktivt arbeta med att motverka våld. För att dessa nyckelgrupper skall ha förutsättningar att klara uppgiften på ett tillfredsställande sätt kan inte dessa frågor vara endast ett valfritt moment eller beroende av enskilda lärares engagemang i frågan. Yrkesutbildningar som leder till yrken vars utövare kommer i kontakt med misshandlade kvinnor och kvinnor som har utsatts för könsrelaterat våld skall förbereda studenterna för att kunna hantera även denna fråga i sin yrkesverksamhet. Att så inte sker idag är en allvarlig brist. Regeringen anser att dessa utbildningar skall innehålla åtminstone något obligatoriskt moment av viss omfattning som behandlar kvinnors och mäns skilda villkor i samhälle och familj och förhållanden som kan påverka utvecklingen mot jämställdhet. Eftersom mäns våld mot kvinnor är ett allvarligt uttryck för bristande jämställdhet i samhället generellt såväl som mellan enskilda kvinnor och män, är det angeläget att utbildningarna tar upp också dessa frågor.

Mot denna bakgrund delar regeringen kommissionens uppfattning att dessa frågor måste tas upp i grundutbildningen för berörda yrkesgrupper. Regeringen avser därför att förtydliga examensordningen i högskoleförordningen för följande yrkesexamina: barnmorskeexamen, barn- och ungdomspedagogisk examen, grundskolläraexamen, gymnasieläraexamen, juris kandidatexamen, läkarexamen, psykologexamen, psykoterapeutexamen, sjuksköterskeexamen, social omsorgsexamen, socionomexamen, tandläkarexamen samt teologie kandidatexamen.

När det gäller polisutbildningen, vilken inte regleras i examensordningen, kan konstateras att frågan om våld mot kvinnor på ett tydligt sätt lyfts fram under de senaste åren. I utbildningen ingår numera ett utbildningsblock om tre veckor med tema familjevåld. Målet med den utbildningen är enligt kursplanen att öka kunskaperna om faktorer bakom våldet i nära relationer, att öka kunskaperna om aktuell lagstiftning, att utveckla det professionella förhållningssättet vid akuta ingripanden och vid förhör och utredning samt att öka förmågan till samarbete med andra organisationer och myndigheter. Att frågor om våld mot kvinnor skall beläggas i polisutbildningen vid Polihögskolan kommer även att framgå av den nya utbildningsplan som för närvarande utarbetas.

Enligt Högskoleverkets instruktion skall verket främja jämställdhet mellan kvinnor och män inom sitt verksamhetsområde. Vidare skall verket följa upp och utvärdera utbildningen, forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet inom högskolan med beaktande av verksamhetens roll och sätt att fungera i förhållande till samhällets och arbetslivets utveckling och kompetensbehov. *Högskoleverket* kommenterar i sitt remissyttrande kommissionens förslag om ett särskilt uppdrag till verket för att följa utvecklingen av hur frågor om jämställdhet och våld mot kvinnor behandlas i undervisningen vid universitet och högskolor. Verket anser att genom att jämställdhetsaspekten alltid skall beaktas i de uppföljningar och utvärderingar som verket genomför är kommissionens förslag i denna del i allt väsentligt redan uppfyllt.

Regeringen delar till viss del Högskoleverkets uppfattning. Mot bakgrund av de brister som kommissionens granskning har pekat på och de förändringar av examensordningarna som kommer att göras anser regeringen emellertid att det finns skäl att ge Högskoleverket ett särskilt uppdrag i denna fråga. Högskoleverket skall inom ramen för sina ordinarie arbetsuppgifter under 3 år följa upp och utvärdera på vilket sätt universitetet och högskolorna beaktar de nya kraven i examensordningen och hur de ändrade målbeskrivningarna kommer till konkret uttryck i undervisningen. Det är vidare av nationellt intresse att få till stånd ett erfarenhetsutbyte mellan berörda universitet och högskolor kring hur undervisningen kan förändras för att uppfylla regeringens intentioner avseende kunskap om kvinnors och mäns skilda villkor i samhälle och familj, inklusive frågor om t.ex. våld mot kvinnor. I uppdraget till Högskoleverket kommer därför vidare att ingå att aktivt främja ett sådant erfarenhetsutbyte. Verket skall årligen rapportera till regeringen i dessa frågor.

### 12.3 En satsning på fortbildning genomförs

**Regeringens bedömning:** Rikspolisstyrelsen har fått i uppdrag att i samråd med Riksåklagaren, Domstolsverket och Socialstyrelsen genomföra och leda en satsning på fortbildning av personal inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. För ändamålet kommer Rikspolisstyrelsen att tillföras ett engångsbelopp om 6,5 miljoner kronor. Av medlen skall 1,5 miljoner kronor användas för fortbildning av domare och för information till nämndemän.

**Kommissionens förslag:** Kommissionen föreslår att en satsning på fortbildning av personal inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården genomförs och att 3 miljoner kronor avsätts för detta.

**Remissinstanserna:** Samtliga instanser är positiva till eller har ingenting att erinra mot förslaget om fortbildning av personal inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

**Skälen för regeringens bedömning:** De förändringar som genomförs i examensordningarna kommer förhoppningsvis att leda till att utsatta kvinnor framöver får ett bättre stöd och bemötande av de yrkesgrupper som de kommer i kontakt med på olika sätt. Som kommissionen har påpekat kommer det att dröja innan förändringar i grundutbildningarna får fullt genomslag. De ändrade examensordningarna behöver därför i enlighet med kommissionens förslag kompletteras med fortbildningsinsatser för de personalgrupper som nu är verksamma inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Regeringen delar kommissionens uppfattning att fortbildningsinsatser normalt skall finansieras inom ramen för myndigheternas ordinarie arbete. Framöver bör detta ske i betydligt större omfattning än vad som hittills varit fallet. Med anledning av de förändringar som nu genomförs i lagstiftningen, genom t.ex. införandet av ett kvinnofridsbrott och de övriga satsningar som regeringen föreslår, finns skäl att genom en extra tilldelning av medel genomföra en större engångssatsning på fortbildning av berörda yrkesgrupper.

En sådan fortbildning genomfördes senast år 1992 genom ett uppdrag till Rikspolisstyrelsen året innan. Uppdraget var ett resultat av förslag i fråga om våld mot kvinnor i propositionen Olika på lika villkor (Prop. 1990/91:113, bet. 1990/91:AU17, rskr. 1990/91:228). I den fortbildningen deltog nära 20 000 personer från rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Denna satsning finns närmare beskriven i kvinnovåldskommissionens betänkande, kapitlet 16.4.

Regeringen har nu uppdragit åt Rikspolisstyrelsen att i samråd med Domstolsverket, Riksåklagaren och Socialstyrelsen, genomföra ytterligare fortbildning av personal inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Fortbildningen bör, liksom tidigare, läggas upp så att den kan genomföras både på central, regional och lokal nivå. Kommissionen har föreslagit att 3 miljoner kronor avsätts för ändamålet. För att få till stånd en större bredd på verksamheten och fler deltagare samt med hänsyn till den vikt som måste läggas vid att kunskapen hos berörda yrkesgrupper ökar i dessa frågor, kommer regeringen att avsätta sammanlagt 6,5 miljoner kronor för denna verksamhet som tillförs Rikspolisstyrelsen. Av dessa medel skall 1,5 miljoner kronor användas för fortbildning av domare och för information till nämndemän. Medlen avsätts under det under femte huvudtiteln uppförda reservationsanslaget G 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder.

## 12.4 Forskningsfrågor

**Regeringens bedömning:** Brottsförebyggande rådet har fått i uppdrag att utveckla forskning om våld mot kvinnor och att införliva ett jämställdhetsperspektiv inom ramen för myndighetens forsknings- och utvecklingsverksamhet.

**Kommissionens förslag:** Kommissionen anser att forskningen om våld måste utvecklas och att regeringen bör uppdra åt lämplig myndighet att utarbeta en plan för hur en sådan utveckling skall kunna komma till stånd.

**Remissinstanserna:** Samtliga instanser är positiva till eller har ingenting att erinra mot kommissionens bedömning att forskningen om våld mot kvinnor behöver utvecklas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Forskning om olika aspekter av våld mot kvinnor är ett viktigt led i en ökad kunskapsutveckling på området. Härvidlag har senare års kvinnoforskning lämnat viktiga bidrag. Regeringen delar kommissionens uppfattning att det är angeläget att forskningen på området fortsätter att utvecklas. Under senare år har emellertid mycket hänt i dessa frågor, inte minst som en följd av den av regeringen år 1993 inrättade professuren i sociologi, särskilt kvinnoforskning, särskilt våld mot kvinnor, vid Uppsala universitet. Inom ramen för professuren pågår för närvarande ett omfattande forskningsprogram, *Kön i förändring och stabilitet*, i vilket 26 forskare deltar. Inom ramen för forskningsprogrammet finns också ett organiserat samarbete med forskare i andra EU-länder. År 1997 bildades forskarnätverket *Från ohälsa till hälsa*, med forskare från universiteten i Stockholm, Uppsala och Umeå i

ämnen sociologi, statsvetenskap, psykologi, teologi, allmän medicin, gynekologi och psykiatri.

Även vid Rikskvinnocentrum i Uppsala för kvinnor som misshandlats och våldtagits pågår, som nämnts i avsnitt 8, forskning och dokumentation om främst behandlingsmetoder och andra frågor i samband med centrumets verksamhet. Rikskvinnocentrum samarbetar med Uppsala universitet, bl.a. i ett forskningsprojekt om våld mot kvinnor med invandrarbakgrund. Rikskvinnocentrum har även initierat ett nordiskt forskarnätverk. För närvarande genomförs i centrumets regi även ett forskningsprojekt om förekomsten av misshandel under graviditet.

Vid Centrum för kvinnoforskning vid Uppsala universitet har, på uppdrag av regeringen, docenten Mona Eliasson arbetat fram en kunskaps-sammanställning om svensk och internationell forskning om våld mot kvinnor med titeln Mäns våld mot kvinnor, En kunskapsöversikt om kvinnomisshandel och våldtäkt, dominans och kontroll, utgiven av förlaget Natur och Kultur.

Även om forskning i frågor om våld mot kvinnor såldes, genom den särskilda professuren, genom Centrum för kvinnoforskning och genom Rikskvinnocentrumets verksamhet, ha kommit att få en hemvist i Uppsala, bedrivs forskning på området även på många andra håll. T.ex. har Forskningsrådsnämnden och Brottsofferfonden lämnat stöd till sådan forskning. Regeringen vill i sammanhanget även framhålla verksamheten vid det Nationella sekretariatet för genusforskning som sedan våren 1997 är en särskild inrättning vid Göteborgs universitet. Sekretariatet skall enligt sin förordning (SFS 1997:61) främja genusforskning och verka för att betydelsen av ett genusperspektiv uppmärksammas i alla forskning. Detta skall ske genom utredningsarbete, opinionsbildning och informations-spridning. Genom att det i sekretariatets uppgifter ingår att bl.a. överblicka genusforskningen i Sverige och att aktivt främja spridningen av dess resultat och att analysera behovet av genusforskning inom alla vetenskapsområden, utgår regeringen från att även forskning om våld mot kvinnor kommer att uppmärksammas i sekretariatets arbete.

Det kan i sammanhanget även nämnas att regeringen under våren 1997 beviljade Jämställdhetscentrum vid Högskolan i Karlstad ett bidrag för att kunna genomföra en kartläggning av befintlig s.k. mansforskning, såväl nationell som internationell. Syftet med kartläggningen är bl.a. att identifiera sådana områden inom mansforskningen, d.v.s. forskning om förändrade mansroller och om maskulinitet, som är bristfälligt utforskade. Därmed kan ökad kunskap även komma att vinnas om i vilken utsträckning frågor om mäns våld mot kvinnor har belysts utifrån ett mansperspektiv i befintlig forskning. Sådan forskning är enligt regeringens uppfattning angelägen.

Mot den ovan beskrivna bakgrunden anser regeringen inte det nu påkallat att, som kommissionen föreslagit, ge en myndighet ett särskilt uppdrag att utarbeta en plan för hur forskning om våld mot kvinnor skall utvecklas. Under avsnittet 8 har regeringen dock aviserat sin avsikt att besluta om medel till Rikskvinnocentrumets forsknings- och utvecklingsarbete.



Därutöver anser regeringen att den kriminal- och rättsvetenskapliga forskningen om våld mot kvinnor är eftersatt. Verksamheten vid Brottsförebyggande rådet är föremål för förändring. Den 1 januari 1996 övertog myndigheten ansvaret för den officiella rättsstatistiken från Statistiska centralbyrån. Den 1 januari 1998 överfördes Rikspolisstyrelsens forskningsenhet till Brottsförebyggande rådet. Rådet skall även i fortsättningen vara expertorgan åt regeringen och rättsväsendets myndigheter. Genom organisationsförändringarna kommer myndigheten mer än tidigare att fungera som ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamheten inom hela rättsväsendet. Rådet skall prioritera samma områden som prioriteras inom kriminalpolitiken i stort och skall även prioritera lokalt brottsförebyggande arbete.

Sammantaget innebär detta även att rådets förutsättningar för att kunna öka insatserna i fråga om våldsbrottsligheten mot kvinnor väsentligt förbättrats. Regeringen anser det angeläget att så sker och har därför gett Brottsförebyggande rådet i uppdrag att utveckla sin forskning på området och att öka insatserna för att införliva ett jämställdhetsperspektiv och frågor om våld mot kvinnor i rådets hela forsknings-, utvecklings- och informationsverksamhet (se bilaga 12). Det innebär bl.a. att rådet bör avsätta resurser för kompetensuppbyggnad, metodutveckling m.m. och att ett ökat erfarenhets- och informationsutbyte bör ske med kvinnoforskningen i dessa frågor. Myndigheten skall även följa den internationella utvecklingen i frågor om våld mot kvinnor. I avsnitt 6 har regeringen angett att nu pågående arbete för att förbättra statistiken när det gäller våldsbrott mot kvinnor inom Brottsförebyggande rådet bör bedrivas skyndsamt.

I avsnitten 7 och 16 har regeringen redovisat att Socialstyrelsen har fått i uppdrag att bedriva ett utvecklingsarbete dels fråga om våld mot kvinnor och dels i fråga om prostitution, det senare bl.a. för att sammanställa kunskap om prostitutionens omfattning och utveckling.

Mot bakgrund av det nu nämnda och i beaktande av det aktiva forskningsarbete som således redan bedrivs, gör regeringen bedömningen att några ytterligare insatser för närvarande inte behöver vidtas för att stimulera en ökad forskning om våld mot kvinnor.

## 13.1 Ett kvinnofridsbrott införs

**Regeringens förslag:** Ett nytt brott skall införas i brottsbalken. Det tar främst sikte på upprepade straffbara kränkningar som riktas mot närstående kvinnor men omfattar även barn och andra närstående personer. Vid bedömningen av straffvärdet skall särskild hänsyn tas till det upprepade eller systematiska i beteendet.

Förslaget innebär att den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot en närstående eller tidigare närstående person skall dömas för *grov fridskränkning*. En förutsättning för att kunna döma för det nya brottet är att gärningarna varit ett led i en upprepade kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Straffet skall vara fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Har gärningarna begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, skall brottet i stället rubriceras som *grov kvinnofridskränkning*.

**Kommissionens förslag:** Överensstämmer i viss mån med regeringens förslag. Kommissionen har emellertid förslagit att det nya brottet också skall omfatta sådana gärningar som inte är straffbara idag. Kommissionen har också velat fokusera på mäns våld och andra övergrepp mot kvinnor. Kommissionens lagtextsförslag har därför utformats så att bestämmelsens första stycke endast omfattar mäns gärningar mot kvinnor och rubriceras som *kvinnofridsbrott*. Ett andra stycke omfattar sådana handlingar som begås av en man mot en annan man eller av en kvinna mot en annan kvinna eller mot en man och rubriceras som *fridsbrott*. Kommissionens förslag omfattar inte heller handlingar mot minderåriga barn. Fängelse minst ett år föreslås som lägsta straff för det nya brottet.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet är blandat. Ungefär hälften av remissinstanserna avstyrker förslaget och åberopar betydande tillämpningsproblem. Flera remissinstanser påpekar också att det föreslagna lägsta straffet (fängelse ett år) är alltför strängt, särskilt eftersom det föreslås en kriminalisering av nu inte straffbelagda gärningar. Många remissinstanser avstyrker också förslaget att gå ifrån straffbestämmelsernas könsneutrala utformning.

Flertalet av de remissinstanser som avstyrker förslaget tillstyrker i stället reservanternas förslag i denna del. Reservanternas förslag innebär att, istället för att ett kvinnofrids- respektive fridsbrott införs, det skall framgå direkt av lagtexten beträffande misshandel, olaga tvång och olaga hot att brottet skall anses som grovt om det varit ett led i en systematiska kränkning av en närstående eller tidigare närstående person.

**Bakgrund:** Kommissionen har haft sitt fokus inriktat på mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Kommissionen har beskrivit det som i modern kvinnoforskning kallas för normaliseringsprocessen. Det är en process i vilken våldet och vidmakthållandet av våldet gradvis blir ett normalt in-

slag i vardagen i de relationer där det förekommer. I den processen är många mekanismer verksamma, mekanismer som var för sig och särskilt i kombination med varandra gör misshandeln till en process med djupgående konsekvenser för båda parter i relationen. Kännetecknande för de resultat som kvinnoforskningen presenterat på detta område är att våldet i nära relationer snarare är knutet till föreställningar om mannens kontroll och kvinnans underordning i relationen, än relaterat till förklaringar där misshandeln ses som en rad mer eller mindre isolerade handlingar utförd av en misshandlare som har andra problem, t.ex. alkoholmissbruk eller övergrepp i barndomen.

Kommissionen har även konkret beskrivit hur mannens övergrepp mot en kvinna i nära relationer kan se ut, ett mönster som enligt kommissionen många utsatta kvinnor känner igen (betänkandet s. 300):

I början av förhållandet är mannen ofta mycket kärleksfull och uppvaktande. Han har en stark övertalningsförmåga och vill lära känna kvinnan på djupet. Så småningom börjat ”uppvaktningen” att ta sig onormala proportioner, varvid den första tidens positiva uppmärksamhet mot kvinnan vänds i kontroll av henne. Mannen börjar tala illa om kvinnans släkt och vänner. Han vill inte att hon skall umgås med någon eller att hon ska ha egna fritidsintressen. Han är svartsjuk. Kvinnan blir på detta sätt alltmer isolerad. Därefter är det inte ovanligt att mannen börjar kritisera henne. Allt hon gör är fel. På detta sätt bryts kvinnan ned psykiskt, och det är ofta i detta skede, när hennes självkänsla är skadad, som det första slaget kommer. Övergreppen mot kvinnan konstituerar den s.k. normaliseringsprocessen, som är en följd av upprepat våld i förening med isolering samt växling mellan våld och värme. Den nära relationen mellan offer och gärningsman kommer därför att förstärka kvinnans utsatthet. Genom normaliseringsprocessen kommer kvinnan att successivt flytta sina gränser för vad som kan accepteras i ett förhållande. Övergreppen har inte sällan pågått under lång tid innan de kommer till myndigheternas kännedom, om kvinnan överhuvud taget berättar om brotten. Att leva med en man som misshandlar och hotar och att ständigt ha ett latent hot hängande över sig innebär en mycket stor psykisk påfrestning för kvinnan.

Det straffrättsliga regelsystemet fokuserar på enskilda handlingar. Bevisningen koncentreras till följd härav normalt på ett preciserat händelseförlopp. I misshandelsmål är det t.ex. ofta fråga om ett eller flera slag har utdelats en viss dag på en viss plats. När det är fråga om upprepade övergrepp kan det vara svårt för den drabbade att hålla isär olika händelser och att i detalj beskriva dem och precisera när och var de har utspelat sig. Ett undantag från denna fokusering på enskilda gärningar är om brottet är konstruerat som ett fortlöpande, s.k. perdurerande brott.

Frågan om i vilken omfattning varje påstådd gärning måste detaljeras och preciseras har bl.a. tagits upp av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1991 s. 83. I rättsfallet behandlades frågan om beviskrav och bevisvärdering i mål om våldtäkt och misshandel vid ett stort antal tillfällen under tre års tid. Av avgörandet framgår att det inte är nödvändigt att beträffande varje enskild gärning ange detaljerade uppgifter och precisera tid och

plats för att beviskravet skulle vara uppfyllt. Däremot måste några konkreta gärningar kunna specificeras. Även i NJA 1992 s. 446, som rörde sexualbrott mot en underårig dotter, har beviskravet tillämpats på samma sätt.

Även psykiskt våld är under vissa förutsättningar straffbart. Den som tillfogar en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta kan dömas för misshandel. Till sjukdom räknas även psykisk sjukdom och psykisk invaliditet, dvs. handlingen skall medföra en medicinskt påvisbar effekt, t.ex. psykisk chock eller neuros. För ansvar krävs att gärningen har orsakat effekten (kroppsskadan, sjukdomen eller smärtan) och att orsakssambandet mellan gärningen och effekten är adekvat, dvs. det måste röra sig om en effekt som typiskt sett kan uppkomma i samband med gärningen. Vidare krävs att gärningsmannen har uppsåt att åstadkomma både gärningen och effekten. Vid allvarliga former av psykiskt våld är det troligt att det går att bevisa att de medicinskt påvisbara effekterna hänger samman med våldet. I sådana fall kan det därför vara möjligt att döma till ansvar för misshandel. Vid mindre allvarliga former av psykiskt våld kan det dock vara svårt att bevisa att en medicinskt påvisbar effekt har ett sådant samband med våldet att det går att döma till ansvar.

### **Skälen för regeringens förslag:**

#### *Ett kvinnofridsbrott med en annan lagteknisk konstruktion*

Kommissionens förslag bygger på redogörelser från kvinnor som utsätts för våld av en man som de har eller har haft en nära relation till. Därav framgår tydligt att det många gånger inte är de enskilda handlingarna i sig som karaktäriserar kvinnans utsatta situation, utan främst den press och den systematiska kränkning hon ständigt utsätts för. Många kvinnor beskriver övergreppen som en pågående process, liknande den som beskrivits i kvinnoforskningen. Kommissionen har velat straffbelägga denna process som ett enda fortlöpande (perdurerande) brott, bland annat med motiveringen att de enskilda handlingarna var för sig inte förmår täcka det samlade straffvärdet av denna process. Gärningarna måste enligt kommissionens förslag visserligen preciseras till sin karaktär och ha utförts under en bestämd tidsperiod, men det skall inte krävas att kvinnan tidsmässigt anger varje handling i detalj.

Regeringen delar bedömningen att den situation som en kvinna som utsätts för upprepade kränkningar kan befinna sig i är något som kan göra ett brott särskilt straffvärt. Dagens lagstiftning medger i viss utsträckning också att sådana hänsyn tas. Domstolarnas praxis tyder på att de, särskilt när det är fråga om mer allvarliga kränkningar, beaktar den särskilda utsatthet som följer av att offret är en närstående person. Redan i dag kan således misshandel av en närstående kvinna bedömas som grov misshandel under åberopande av sådana skäl som kommissionen anfört till stöd för sitt förslag till ny straffbestämmelse. När det gäller grövre brott finns det enligt regeringens bedömning inte någon anledning att anta att domstolarna inte bedömer upprepade misshandel mot närstående eller tidigare närstående kvinnor som grov misshandel i de fall det finns skäl för det. Frågan är dock om sådana hänsyn tas när de enskilda kränkningarna inte

når upp till denna nivå. Kränkningar av det slag som kommissionen behandlat kan inte sällan bestå av upprepade, var för sig relativt lindriga gärningar. Det kan röra sig om exempelvis upprepad lindrig misshandel, ofredande och hemfridsbrott. Det systematiska i förfarandet kan emellertid sammantaget leda till en mycket betydande kränkning av den utsatta personen. Regeringen delar kommissionens bedömning att det behövs en generell uppgradering av straffvärdet för sådana gärningar även i fall då grovt brott inte bedöms föreligga. Kommissionens förslag bygger därutöver på att förfarandet snarare är en fortlöpande kränkning än en serie individualiserade händelser och att straffbestämmelsen skall omfatta också förfaranden som i dag inte är straffbara.

Kommissionens förslag att ge brottet en karaktär av fortlöpande kränkning kan i och för sig te sig tilltalande. Kommissionen har dock, som flera remissinstanser påpekat, inte tillräckligt beaktat att detta inte löser de grundläggande bevisproblem som ofta finns i mål av denna typ. Även om brottet framställs som ett fortlöpande förfarande måste åklagaren kunna bevisa de enskilda händelser som manifesterar den kränkning som förfarandet innefattar. Kommissionens konstruktion kan leda till att beskrivningen görs vag och oprecis, vilket snarast försvårar förutsättningarna för att bevisa brott.

Flera remissinstanser som avstyrkt förslaget har också pekat på risken att bestämmelsen kan leda till avsevärda svårigheter när det gäller frågan om vilka gärningar som har prövats av domstolen, dvs. vid en bedömning av domens räckvidd eller den s.k. rättskraften.

Enligt kommissionens förslag skall grova brott, t.ex. grov misshandel, inte omfattas av den nya straffbestämmelsen och därmed inte av rättskraften, även om de begåtts inom den tidsperiod som kvinnofridsbrottet enligt åklagarens gärningsbeskrivning omfattar. Brott av normalgraden skall däremot omfattas av rättskraften. För handlingar som utgör grövre brott och som inte har behandlats av domstolen när frågan om kvinnofridsbrott prövats skall alltså åklagaren senare kunna väcka åtal även om de begåtts inom den tid för vilken mannen redan dömts för kvinnofridsbrott, medan det inte är möjligt för brott av normalgraden eller för lindrigare brott. För att kunna konstatera vilka handlingar som omfattas av rättskraften kan det stundtals vara nödvändigt med en omfattande bevisning inför domstolen avseende frågan om en enskild handling i sig utgör grovt brott. Sådana svårigheter att bedöma domens rättskraft kan visserligen uppkomma vid andra brott som består av flera handlingar, men den av kommissionen föreslagna konstruktionen av brottet som ett fortlöpande s.k. perdurerande brott förstärker dessa svårigheter.

Kommissionens förslag innebär vidare att brottet skall omfatta sådan psykisk misshandel som i dag inte är straffbelagd. Kommissionen har velat straffbelägga t.ex. att förbjuda kvinnan att träffa släktingar eller vänner eller att gå ut eller att mannen på ett grovt sätt talar nedsättande till kvinnan. Hit räknas också enligt kommissionen diffusa hot från mannens sida, såväl uttalade som outtalade, att mannen gömmer telefon eller nycklar samt vissa kontrollerande beteenden från mannens sida. Enligt den föreslagna lagtexten skall det vara tillräckligt för kvinnofridsbrott att en fysisk eller psykisk påverkan har skett som varit ägnad att varaktigt kränka kvin-

nans integritet och skada hennes självkänsla. Det är alltså enligt kommissionen förslag tillräckligt att endast en psykisk påverkan har skett.

Något klagande resonemang om vilka handlingar, utöver våld eller hot, som innefattas i bestämmelsen finns inte i förslaget. I den s.k. legalitetsprincipen ingår att det straffbara området skall vara tydligt avgränsat. Straffbuden skall alltså vara så klart formulerade att det i förväg går att avgöra vilka gärningar som är straffbara och vilka som inte är det. Enligt regeringens uppfattning finns det en uppenbar risk att en straffbestämmelse som tar sikte på lindrigare psykisk misshandel skulle bli alltför oprecis och omfatta en alltför oöverskådlig krets av gärningar för att kunna godtas. Legalitetsprincipen talar alltså emot en sådan reglering. Att straffbelägga sådan lindrigare psykisk misshandel har inte heller i tidigare lagstiftningsärenden bedömts vara ändamålsenligt (se prop. 1992/93:141 s. 57 f.). Kommissionens förslag i denna del bör därför enligt regeringens mening inte genomföras.

Regeringen delar dock kommissionens uppfattning att det är angeläget att ytterligare markera allvaret i sådan brottslighet som riktar sig mot personer i nära relationer och som präglas av att de sammantaget är avsedda att systematiskt kränka den utsatta personen. Detta bör, såsom kommissionen föreslagit, åstadkommas genom införandet av ett särskilt fridsbrott. Vid konstruktionen av ett sådant brott bör beaktas att det torde vara ytterst ovanligt att det, vid sådana kränkningar som nu avses, den kränkande personen inte begår några i dag straffbara handlingar. Detta talar för att gärningen, vid utformningen av brottsbeskrivningen, bör bestå i en serie i och för sig straffbelagda gärningar. En lösning som innebär att den nya straffbestämmelsen omfattar flera i dag straffbara gärningar som varit ett led i en upprepad kränkning och som varit ägnad att allvarligt skada personens självkänsla tar tillvara vad kommissionen velat åstadkomma med sitt förslag, nämligen att markera allvaret i sådan brottslighet och få till stånd en helhetsbedömning av den utsatta kvinnans situation.

Med en sådan konstruktion av brottet minskar vidare svårigheterna att bedöma vad som omfattas av domens rättskraft. Domstolen måste således kunna konstatera vilka enskilda straffbara gärningar som har begåtts.

Några remissinstanser har också framfört att svårigheter att bedöma nödvärnssituationer kan uppkomma på grund av utredningsförslagets brottskonstruktion. Nödvärnsrätten innebär bl.a. en rätt att använda en i och för sig straffbar handling för att skydda sig mot ett pågående eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom, under förutsättning att det inte kan anses uppenbart oförsvarligt med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt (24 kap. 1 § brottsbalken). Eftersom kvinnofridsbrottet enligt kommissionens förslag är konstruerat så att det är den pågående processen som straffbeläggs skulle det kunna hävdas att kvinnan har nödvärnsrätt under hela den tid åtalet avser, oavsett om mannen vid tillfället har påbörjat ett brottsligt angrepp eller om det kan anses överhängande. Med en konstruktion som innebär att brottet består av en serie i och för sig straffbara gärningar måste nödvärnshandlingen vara knuten till de brottsliga angrepp som omfattas av åtalet.

Regeringen finner, mot bakgrund av det anförda, övervägande skäl tala för att det skall införas ett nytt brott som markerar det särskilt straffvärda i en långvarig och upprepad kränkning av en annan person och där förfarandet består i en serie i och för sig straffbelagda gärningar. Konstruktionen bygger på att domstolen skall döma för det nya brottet i stället för de brott som de enskilda gärningarna innefattar. Att på detta sätt konstruera ett brott som består i att gärningsmannen begår vissa i och för sig som särskilda brott straffbelagda gärningar är inte ovanligt. Det kan således jämföras med konstruktionen av brotten rån (8 kap. 5 § brottsbalken) och olaga tvång (4 kap. 4 § brottsbalken). Vad avser den närmare avgränsningen av det nya brottet kan följande anföras.

Vid införandet av ett nytt brott måste utgångspunkten vara att bestämmelsen skall avse alla straffvärda förfaranden inom det område den är avsedd att skydda. Sådana kränkningar som ovan berörts kan i och för sig uppstå i en mängd situationer. Starka skäl talar dock för att brottet endast skall omfatta gärningar som riktar sig mot närstående. Det som utmärker kränkningar av nära anhöriga, till skillnad mot t.ex. grannar eller andra mer ytliga bekanta, är att kränkningarna kan pågå en längre tid utan att de upptäcks av andra och att de sällan anmäls av den kränkta personen på grund av de känslomässiga bindningar som finns mellan denna och gärningsmannen. Dessutom pågår de inte sällan i hemmet där personen borde kunna känna sig trygg och säker. Kommissionen har i enlighet med sina direktiv på ett värdefullt sätt lyft fram ett kvinnoperspektiv i sina förslag till åtgärder. Dess förslag till straffbestämmelse omfattar dock även andra kränkningar än mäns kränkningar av kvinnor. Regeringen delar kommissionens förslag i detta avseende. Det nya brottet bör således omfatta inte endast mäns kränkningar av kvinnor. Kränkningar av nära anhöriga kan omfatta även föräldrar och syskon till gärningsmannen eller andra släktingar till denne. Även brott mot andra nära anhöriga än kvinnor bör därför omfattas av den nya straffbestämmelsen. Kommissionen har emellertid föreslagit att kränkningar av ett minderårigt barn inte skall omfattas av det nya brottet. Enligt regeringens uppfattning finns det dock anledning att bedöma kränkningar av ett minderårigt barn som minst lika allvarliga som kränkningar av vuxna personer. Även sådana kränkningar bör därför omfattas av den nya straffbestämmelsen. Brottet bör benämnas grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning (se nedan under könsneutral lagtext).

Straffbestämmelsen bör omfatta sådana straffbara gärningar som typiskt sett kan ingå i en kränkning av en närstående person. Sådana brott torde särskilt vara misshandel, olika fridsbrott som olaga tvång, olaga hot, ofredande och hemfridsbrott samt sexuella övergrepp. En begränsning bör ske till sådana kränkningar som typiskt sett utgör ett direkt angrepp på den personliga integriteten. Misshandel och andra brott mot liv och hälsa i 3 kap. brottsbalken, liksom olaga hot, olaga tvång och andra brott mot frihet och frid i 4 kap. brottsbalken och sexualbrotten i 6 kap. brottsbalken bör därför omfattas av den nya straffbestämmelsen. Ärekränkingsbrotten i 5 kap. brottsbalken kräver i princip att målsäganden anger brottet till åtal och att åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt. Den praktiska nyttan av att den nya straffbestämmelsen även skall omfatta brott

enligt 5 kap. brottsbalken kan därför starkt ifrågasättas. En lämplig avgränsning av brottet är därför sådana förfaranden som avses i 3, 4 och 6 kap. brottsbalken.

En förutsättning för att gärningen skall omfattas av det nya straffstadgandet är att den är ett led i en upprepad kränkning av en närstående eller tidigare närstående persons integritet och att den är ägnad att allvarligt skada denna persons självkänsla. Även om det ofta ingår allvarligare brott i nu aktuell brottslighet utesluter det inte att en serie av, sedda var för sig, relativt lindriga brott kan vara ägnade att ge en sådan effekt. *Lagrådet* har bl.a. haft synpunkter på kravet att det skall vara fråga om ett led i en upprepad kränkning och har föreslagit en annan lösning. Regeringens ställningstagande till lagrådets förslag återfinns i avsnitt 21.1 (författningskommentaren till 4 kap. 4 a § brottsbalken).

Normala konkurrensregler bör tillämpas. Det innebär att grövre brott, t.ex. grov misshandel, människorov och olaga frihetsberövande, inte ingår i det nya brottet. Inte heller ingår de grövre sexualbrotten. För sådana brott är straffskalan generellt sett strängare än för det nya brott regeringen nu föreslår. I stället skall domstolen döma särskilt för dessa grövre brott. Domstolen skall alltså döma för t.ex. grov misshandel för den eller de handlingar som bedöms som grov misshandel och för grov frids- eller kvinnofridskränkning för de handlingar som bedöms som t.ex. misshandel av normalgraden, under förutsättning att övriga rekvisit för det nya brottet är uppfyllda. Likaså skall domstolen döma för grov frids- eller kvinnofridskränkning och våldtäkt i konkurrens eller för grov frids- eller kvinnofridskränkning och grovt sexuellt utnyttjande av underårig i konkurrens.

Hur straffbestämmelsen har utformats kan också ha betydelse för konkurrensfrågan. Det skulle i och för sig kunna övervägas om brott mot ett utfärdat besöksförbud också skall omfattas av den nya bestämmelsen. Sådana brott torde nämligen inte sällan ingå vid den typ av kränkningar som nu behandlas. Övervägande skäl talar dock emot en sådan ordning. Brott mot besöksförbud är konstruerat som ett brott mot det utfärdade förbudet att besöka eller på annat sätt kontakta en annan person eller att följa efter denna person. Brott mot besöksförbud har ett något annorlunda skyddsintresse än t.ex. olaga hot. Det krävs inte för brott mot besöksförbudslagen att det har uttalats några hot eller liknande eller ens att den person som skyddas av förbudet lagt märke till att förbudet har överträtts. Brottet kan därför sägas snarast vara en överrädelse av en påbjuden ordning. Det bör med hänsyn härtill, vilket också kommissionen föreslagit, lämnas utanför den nya straffbestämmelsens omedelbara tillämpningsområde. Att en gärningsman som döms enligt den nya bestämmelsen också har gjort sig skyldig till överträdelse av besöksförbud mot den som gärningen riktats mot påverkar dock givetvis straffvärdet av förfarandet.

Det skall inte förnekas att denna brottskonstruktion kan leda till vissa andra konkurrensproblem. Dessa bör emellertid kunna lösas med hjälp av allmänna konkurrensregler. Konkurrensfrågor behandlas närmare i författningskommentaren.

Vissa av de tillämpningssvårigheter som dagens lagstiftning innebär hör ihop med att de nuvarande straffbestämmelserna tar sikte på de enskilda gärningarna och att de därför måste individualiseras och preciseras till tid



och rum. Den föreslagna brottskonstruktionen bör leda till en förenkling i detta avseende. I praxis har en utveckling skett att betrakta flera likartade brott som en enhet. Rättsfallet NJA 1991 s. 83, som behandlade misshandel och våldtäkt, visar t.ex. att kravet på individualisering och precisering inte i alla situationer behöver upprätthållas beträffande alla gärningar. Det är tydligt att Högsta domstolen i rättsfallet betraktade övergreppen som en helhet, även om varje gärning torde ha betraktats som ett särskilt brott. I doktrinen har också efterlysts att lagstiftningen utformas så att det i vissa fall ges möjlighet att döma för ett brott – eller såsom för ett brott – när i verkligheten flera brott har förövats under en viss tidsperiod (se Jareborg, Straffrättens gärningslära, 1995 s. 213 ff och Dag Victor, 35 års utredande, en vänbok till Erland Aspelin s. 254). När brottet betraktas som en enhet kan nämligen faktorer som omfattning, frekvens och vanemässighet vara av stor betydelse för bedömningen av brottet, men åklagaren behöver inte i förhållande till sådana faktorer individualisera och bevisa varje enskild händelse. Regeringens förslag innebär att de handlingar som omfattas av den nya straffbestämmelsen skall betraktas som ett brott. Brottskonstruktion i förening med den praxis som utvecklats bör innebära att det för ansvar enligt den nya bestämmelsen inte alltid krävs att de enskilda gärningarna individualiseras och preciseras bl.a. vad avser exakt tid och plats. Åklagarens grundläggande bevisbörda för att det åberopade förfarandet faktiskt har ägt rum påverkas dock givetvis inte.

För ansvar enligt bestämmelsen fordras såväl att det rör sig om en upprepad kränkning som att gärningarna typiskt sett varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Gärningarna kan t.ex. ingå i ett mönster som sammantaget kan leda till att offret bryts ned. Det behöver emellertid inte i det enskilda fallet bevisas att personens integritet verkligen har kränkts och att självkänslan har skadats allvarligt. Uttrycket ”systematiskt” har inte använts i lagtexten eftersom det kan leda tanken till att kränkningarna skall vara planerade. Något krav på planering bör enligt regeringens mening inte sättas upp för det nya brottet. Trots detta kan det självfallet finnas ett mått av systematik i den kränkning som en person är utsatt för. Det kan t.ex. gälla i de fall som kommissionen har beskrivit där en man genom upprepade gärningar mot en kvinna i en nära relation söker skaffa sig kontroll över kvinnan.

Regeringens förslag innebär att domstolen vid en bedömning av gärningarnas straffvärde kan göra en helhetsbedömning av den kränkta personens situation. När en polisanmälan görs skall i princip alla gärningar behandlas vid ett och samma tillfälle av polis, åklagare och domstol. Det torde emellertid inte vara ovanligt att upprepningen av kränkningarna upptäcks först efter en eller flera fällande domar. *Lagrådet* har utförligt behandlat frågan om i vilken utsträckning andra gärningar än de som omfattas av åtalet skall tillåtas ingå i prövningen om det varit fråga om en upprepad kränkning. Regeringen kan i allt väsentligt ansluta sig till vad *Lagrådet* anfört i denna fråga. Den nya bestämmelsen innebär således att domstolen vid bedömningen av om gärningarna varit ett led i en upprepad kränkning även kan ta hänsyn till sådana handlingar mot den närstående personen som gärningsmannen tidigare dömts för. Åklagaren måste alltså tillåtas att till stöd för sin talan åberopa även sådana gärningar som inte

direkt är föremål för domstolens prövning i det förevarande målet, men som kan användas för att styrka att kränkningar skett vid upprepade tillfällen. Frågan behandlas närmare i författningskommentaren.

I lagrådsremissen föreslogs att bestämmelsen skulle konstrueras som en fakultativ regel, dvs. att domstolen *får* döma för det föreslagna brottet i stället för att döma för de brott som gärningarna innebär. Skälet härför var att straffstadgandet kunde innefatta gärningar av mycket olika straffvärde. *Lagrådet* har dock anfört att det synes svårt att förstå att gärningar som uppfyller de i straffbestämmelsen angivna rekvisiten inte skulle ha ett straffvärde av minst sex månaders fängelse. Lagrådet har också ansett att en sådan valmöjlighet – som i praktiken skulle bli åklagarens – visserligen är en intressant tanke som skulle stå i god överensstämmelse med realiteterna i form av utredningssvårigheter och bristande resurser, men att en sådan regel skulle strida mot principen om åklagarens absoluta åtalsplikt. Lagrådet anser därför att denna senare fråga bör övervägas i ett större sammanhang. Regeringen accepterar denna bedömning. Om de angivna rekvisiten för det nya brottet föreligger skall alltså åklagaren åtala – och domstolen döma – enligt den nya bestämmelsen.

### *Straffskalan*

Det föreslagna straffstadgandet kan innefatta gärningar av mycket olika straffvärde. Brottet kan således bestå av såväl upprepade misshandelsbrott, vilka också sedda var för sig skulle ge fängelse av betydande längd, som ett antal hemfridsbrott eller ofredandebrott vilka, om de bedömts isolerat, skulle ge böter eller högst ett kortare fängelsestraff. Straffskalan måste därför utformas på ett sådant sätt att den medger en adekvat bedömning av straffvärdet. Med hänsyn till att brottet således omfattar förfaranden som, sedda för sig, normalt har ett begränsat straffvärde framstår det av kommissionen föreslagna minimistraffet, ett års fängelse, som alltför högt. Regeringen föreslår i stället att minimistraffet bestäms till fängelse sex månader. En sådan gräns innebär enligt regeringens mening en tillräcklig markering av allvaret i den kränkning som förfarandet innefattar. Med hänsyn till att straffbestämmelsen kan innefatta också gärningar av sammantaget mycket betydande straffvärde bör dock straffmaximum sättas till det av kommissionen föreslagna sex års fängelse.

### *Könsneutral utformning av brottsbeskrivningen*

Kommissionen har som skäl för sitt förslag att gå ifrån brottsbalkens könsneutrala systematik anfört att det i det övervägande antalet fall är män som utsätter kvinnor för kränkningar. Det utmärkande för detta beteende är enligt kommissionen att kränkningen sker på grund av kön och att detta har sin grund i en föreställning om kvinnors lägre värde i förhållande till män. Kommissionen har ansett det viktigt att detta förhållande tydliggörs vid den lagtekniska utformningen av bestämmelsen. Förslaget har därför utformats så att det första stycket i lagrummet behandlar en mans handlande mot en kvinna och benämns kvinnofridsbrott, medan det andra stycket behandlar en mans handlande mot en annan man eller en kvinnas

handlande mot en annan kvinna eller mot en man och benämns fridsbrott. Motivet för en sådan uppdelning är alltså att lagtexten skall beskriva verkligheten bättre. Mot ett sådant resonemang kan emellertid invändas att det skulle vara i det närmaste ogörligt att generellt skriva om de straffrättsliga reglerna utifrån ett sådant perspektiv.

Även om det således i de allra flesta fall kan antas vara män som kränker kvinnor anser regeringen inte att kommissionens argument är tillräckligt starka för att frånga brottsbalkens könsneutrala utformning av bestämmelserna. Den nya bestämmelsen bör alltså följa brottsbalkens nuvarande könsneutrala systematik och utformning. En könsneutral konstruktion av bestämmelsen innebär att även fall då barn utsätts för kränkningar kommer att omfattas av den nya bestämmelsen. Även mäns kränkningar mot närstående eller tidigare närstående kvinnor ingår därmed i den föreslagna beskrivningen av grov fridskränkning. Regeringen anser dock att det kan vara värdefullt att skilja ut sådana gärningar som företas av män mot kvinnor som de är eller har varit gifta med eller som de bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden och ge den situationen en annan brottsrubricering. Detta bör ske i ett andra stycke till bestämmelsen. *Lagrådet* har ansett att en sådan särskild brottsrubricering för dessa fall inte bör införas. Regeringen delar inte Lagrådets uppfattning. Genom införandet av en särskild brottsrubricering för dessa fall markeras, inte minst av pedagogiska skäl, den särskilda form av kränkning som brott av förevarande slag mot en närstående kvinna utgör. En sådan urskiljning kan också ge ett värdefullt bidrag till att synliggöra och kartlägga omfattningen av mäns våld mot kvinnor i nära relationer.

Med hänsyn till att den könsneutrala utformning som lagtexten har idag bör behållas bör inte den av kommissionen föreslagna rubriceringen kvinnofridsbrott användas. Av brottsrubriceringen bör vidare framgå att det är fråga om ett allvarligt brott. Som anförts ovan föreslår regeringen i stället att det nya brottet skall rubriceras *grov fridskränkning* alternativt *grov kvinnofridskränkning*. Den nya straffbestämmelsen bör placeras i 4 kap. brottsbalken som innehåller bestämmelser om brott mot frihet och frid. Regeringen kommer att ta upp andra frågor om könsneutral lagtext i avsnitt 13.4.

**Regeringens bedömning:** Någon anledning att ändra i rekvisiten för olaga hot, ofredande och sexuellt ofredande finns inte.

**Kommissionens förslag:** Hot som utförs med ett livsfarligt vapen skall regelmässigt hänföras till den grova graden av olaga hot. Den grova graden av brottet föreslås få en särskild brottsrubricering. I lagtexten skall det uttryckligen anges att, vid bedömningen av om brottet är grovt, det särskilt skall beaktas om det utövats med livsfarligt vapen, avsett en särskilt farlig gärning eller riktats mot någon som har en särskilt utsatt ställning. Vidare föreslås språkliga förändringar av bestämmelserna om olaga hot, ofredande och sexuellt ofredande.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet är blandat. *Riksåklagaren* avstyrker förslaget att användning av livsfarligt vapen regelmässigt skall göra brottet grovt eftersom det skulle innebära en opåkallad straffskärpning. Flera domstolar anser att det skulle leda till betydande straffskärpningar vad avser knivhot. De flesta remissinstanser har inga invändningar mot de föreslagna språkliga förändringarna i bestämmelserna om olaga hot, ofredande och sexuellt ofredande.

**Skälen för regeringens bedömning:** I straffbestämmelsen om olaga hot straffbeläggs att lyfta vapen mot annan eller på annat sätt hota med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Om brottet är grovt kan det dömas till fängelse lägst sex månader och högst fyra år. I lagtexten anges inte uttryckligen vilka omständigheter som skall göra att brottet bedöms som grovt. Däremot uttalades i förarbetena (prop. 1992/93: 141 s. 31) då det grova brottet infördes att ett brott skall anses som grovt först om det i betydande grad skiljer sig från vad som anses som ”normala” fall av olaga hot. Vidare framhölls att faktorer som kan vara av betydelse, förutom hotets innebörd och hur akut det framstår, är om hotet riktats mot någon som har en särskilt skyddslös ställning eller om det är fråga om upprepade allvarliga hot.

Kommissionen föreslår bl.a. att hot som utförs med skjutvapen och knivar regelmässigt skall göra brottet grovt. Enligt regeringens mening finns det visserligen ofta skäl för att anse att en sådan gärning skall bedömas som grovt brott. Även nuvarande bestämmelse torde inte sällan föranleda att en sådan gärning bedöms som grovt brott. Avgörande för bedömningen av om brottet skall anses som grovt eller inte bör dock främst vara hur allvarligt brottet upplevs av den hotade. Förslaget kan, som påpekats i remisskritiken, leda till en stelbent tillämpning som inte speglar brottets faktiska straffvärde. Hur hot som utförs med vapen eller knivar skall påverka straffvärdet av en gärning är dock en fråga som behöver analyseras i ett vidare sammanhang. Regeringen avser att återkomma i denna fråga.

De övriga språkliga förändringar som kommissionen föreslår beträffande olaga hot kan leda till att tillämpningen blir oklar. Förslaget skulle

t.ex. kunna förstås så att även andra åtgärder än hot mot person omfattas av det straffbara området. Regeringen anser inte att det finns skäl att genomföra kommissionens förslag i denna del.

Kommissionen har också föreslagit vissa språkliga justeringar i straffbestämmelserna om ofredande och sexuellt ofredande i syfte att anpassa terminologin till de vanligaste formerna av ofredande och sexuellt ofredande. Bland annat föreslås att uttrycken ”ofredar eller annars trakasserar annan” skall ingå i de båda straffbestämmelserna. Med trakasserier avses enligt kommissionen ett upprepat beteende. Kommissionens uttalande leder tanken till att det inte skall räcka med en enskild händelse för ansvar enligt bestämmelsen. En sådan tillämpning kan rimligen inte ha varit avsedd. Det kan bl.a. mot bakgrund härav ifrågasättas om kommissionens förslag leder till ökad klarhet. Förslaget bör inte genomföras.

När det gäller sexuellt ofredande har kommissionen även föreslagit en språklig förändring även i andra avseenden, bl.a. genom att byta ut orden ”väcka anstöt” till ”kränka hans eller hennes integritet”. De förändringar som föreslås torde vara mer långtgående än den nu gällande bestämmelsen, trots att det inte varit kommissionens avsikt att göra en saklig ändring. Med tanke på att regeringen har för avsikt att inom kort tillsätta en utredning som skall göra en total översyn över sexualbrotten är det lämpligt att även bestämmelserna om sexuellt ofredande omfattas av denna översyn (se avsnitt 14.3).

### 13.3 Kränkningar på grund av kön eller sexuell läggning

**Regeringens bedömning:** Det finns ingen anledning att, utöver vad som föreslagits om ett nytt kvinnofridsbrott, införa bestämmelser om att det vid bestämmande av straffvärdet för en handling skall anses som en försvårande omständighet att ett motiv för brottet varit att kränka en person på grund av kön. Det behövs inte heller någon bestämmelse om att förolämpning med anspelning på den kränkta personens kön skall ligga under allmänt åtal. Det finns inte heller någon anledning att ändra den nuvarande bestämmelsen att åklagaren får åtala för förolämpning mot någon med anspelning på personens homosexuella läggning, till att i stället avse sexuella läggning.

**Kommissionens förslag:** Det skall införas en särskild regel om att kränkning på grund av kön skall anses som en försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen. Förolämpning på grund av kön skall ligga under allmänt åtal. Den nuvarande bestämmelsen att åklagaren får åtala för förolämpning mot någon med anspelning på en persons homosexuella läggning skall ändras till att avse sexuella läggning

**Remissinstanserna:** De flesta som yttrar sig är positiva. Bland de negativa kan nämnas *Riksåklagaren* som anser att det inte finns något behov av en särskild åtals- eller straffskärpningsregel med avseende på kränkning på grund av kön. *Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet* är kritisk till en ändring av homosexuell till sexuell läggning.

**Skälen för regeringens bedömning:**

Förtal och förolämpning är brott som normalt kan åtalas endast av den kränkta personen och inte av åklagare. Det finns dock vissa undantag från denna regel. Om den kränkta personen anmäler brottet till åtal och åklagaren finner att ett åtal av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt får åklagaren väcka åtal för förtal och grovt förtal, för förolämpning mot någon i hans eller hennes myndighetsutövning och för förolämpning mot någon med anspelning på personens ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosbekännelse eller homosexuella läggning (5 kap. 5 § brottsbalken). Kommissionen har förslagit att förolämpning på grund av anspelning på personens kön skall kunna leda till att åklagare får väcka åtal.

Det är enligt kommissionen inte ovanligt att kvinnor få ta emot förolämpningar som på ett kränkande sätt anspelar på att de är kvinnor. Något exempel på en sådan kränkning ges emellertid inte. Som skäl har kommissionen anfört att sådana kränkningar skall tas med samma allvar som kränkningar på grund av någons ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosbekännelse eller homosexuella läggning, dvs den grupp som för närvarande omfattas av den nuvarande åtalsregeln för förolämpning. De personer som skyddas av denna åtalsregel är, med undantag för homosexuella, samma krets som skyddas av bestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken.

Den anförda åtalsregeln avseende förolämpning har till syfte att ge ett särskilt stöd för sådana angrepp som riktar sig mot vissa särskilt utsatta grupper. Den har i detta avseende i stort samma skyddsobjekt som straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp. Den av kommissionen föreslagna regeln skulle få ett mycket brett tillämpningsområde. Den skulle omfatta förolämpning mot såväl män som kvinnor. Det är enligt regeringens mening tveksamt om kvinnor – eller män – i just denna egenskap har behov av ett sådant generellt skydd som en sådan ändring av åtalsregeln skulle innebära. Bestämmelser av denna karaktär riskerar att förlora sin mening om de utvidgas till att omfatta i stort sett hela befolkningen. Därvid bör beaktas att ärekränkning när de tar sig form av förtalsbrott under vissa förhållanden kan åtalas av allmän åklagare. Kommissionens förslag i denna del bör därför inte genomföras.

#### *Straffskärpning för kränkning på grund av kön*

I 29 kap. brottsbalken finns bestämmelser om hur straffet, inom ramen för straffskalan, skall bestämmas för brottet, dvs. hur brottets straffvärde skall bestämmas. Vid bedömningen av straffvärdet skall särskilt beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen har inneburit, vad den tilltalade insett eller borde inse om detta samt de avsikter eller motiv som gärningsmannen haft (29 kap. 1 §). I 29 kap. 2 § brottsbalken ges ett antal exempel på omständigheter som verkar i försvarande riktning, vid sidan av sådana omständigheter som redan har påverkat hur gärningen har rubricerats, och som alltså gör att gärningens straffvärde höjs. De exempel som anförs i lagtexten är att den tilltalade avsett att brottet skulle få betydligt svårare följder än det faktiskt har fått, att den tilltalade visat sär-

skild hänsynslöshet, att den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller särskilda svårighet att värja sig, att den tilltalade grovt utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende, att den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom allvarligt tvång, svek eller missbruk av dennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning, om brottet varit ett led i en brottslig gärning som varit särskilt noggrant planerad eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll (punkt 1–6). I en sjunde punkt anges också som försvårande omständighet att det varit ett motiv för brottet att kränka en person, en folkgrupp eller en annan särskild grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller annan liknande omständighet. Kommissionen har föreslagit ett tillägg till den sjunde punkten så att även kränkning på grund av kön betraktas som en försvårande omständighet.

De skäl som regeringen anfört mot att ändra åtalsreglerna för förolämpning på grund av kön gör sig gällande även beträffande den av kommissionen särskilda straffskärpningsregeln för kränkning på grund av kön. Någon generell regel av det slag kommissionen föreslagit kan således knappast motiveras. Därtill kommer att de särskilda reglerna i 29 kap. 2 § brottsbalken endast är av exemplifierande karaktär. Domstolen kan således vid bedömningen av straffvärdet ta hänsyn till ett särskilt kränkande motiv för brottet, även om detta inte uttryckligen nämnts i 29 kap. brottsbalken. Regeringen har för övrigt redan genom de föreslagna bestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning föreslagit en bestämmelse som verkar i straffvärdehöjande riktning när brott riktar sig mot närstående kvinnor och andra närstående personer. Regeringen anser att det, utöver dessa bestämmelser, inte finns något behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder i denna riktning.

#### *Den särskilda åtalsregeln för förolämpning som riktar sig mot homosexuella*

Enligt kommissionen bör den särskilda åtalsregeln om förolämpning med anspelning på homosexuell läggning ändras till sexuell läggning. Enligt kommissionen finns det inte någon anledning att begränsa detta stadgande till homosexuell läggning.

Svensk lagstiftning innehåller, förutom den nu aktuella åtalsregeln, vissa bestämmelser som direkt tar sikte på homosexuella. Som exempel kan nämnas att bestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken omfattar diskriminering på grund av homosexuell läggning. Även lagen om homosexuella sambor (1987:813) tar sikte på personer med homosexuell läggning. Dessa regler motiveras av att homosexuella i vissa fall har behov av särskilda skyddsregler. Några motsvarande eller andra bestämmelser som tar sikte på sexuell läggning i allmänhet finns däremot inte. Kommissionens förslag innebär att även heterosexuella skulle skyddas av bestämmelsen. En sådan ändring skulle innebära en utvidgning av bestämmelsen som det inte finns skäl att vidta. Regeringen föreslår därför inte någon sådan ändring.

**Regeringens förslag:** Språket i centrala bestämmelser i 3–6 kap. brottsbalken görs könsneutralt.

**Kommissionens förslag:** Överensstämmer i denna del i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Utfallet är blandat. Flera remissinstanser har uttalat farhågor för att en förändring som inte omfattar hela brottsbalken kan ge upphov till osäkerhet om vad straffstadgandena innebär.

**Skälen för regeringens förslag:** I flera bestämmelser i brottsbalken används orden ”han”, ”hans” eller ”honom” för att beskriva personer av båda könen, se t.ex. ”hans avkomling” i bestämmelsen om sexuellt utnyttjande av underårig i 6 kap. 4 § brottsbalken. I vissa bestämmelser förekommer det emellertid uttryck som ”hans eller hennes”, se t.ex. bestämmelsen om sexuellt utnyttjande i 6 kap. 3 § brottsbalken.

I avsnitt 13.1 har regeringen tagit ställning till att lagtexten beträffande det nya kvinnofridsbrottet skall utformas så att den kan inordnas i brottsbalkens könsneutrala systematik. Det är enligt regeringen angeläget att principen om könsneutral lagtext så långt det är möjligt upprätthålls konsekvent. Regeringen föreslår därför att språket i de centrala bestämmelserna i 3–6 kap. brottsbalken, som innehåller de bestämmelser som framför allt kan bli aktuella vid våld mot kvinnor, skall göras könsneutralt. Någon risk för att, som några remissinstanser påpekat, felaktiga motsatslut kan komma att göras om inte hela brottsbalken blir föremål för en sådan översyn finns enligt regeringen inte. Redan i dag finns det som nämnts exempel på att båda uttryckssätten används, även inom samma kapitel i brottsbalken, utan att det har lett till sådana resultat. Vid den fortsatta reformeringen av brottsbalken bör det givetvis vara en strävan att så långt möjligt göra även andra delar av balken könsneutral.



## 14.1 Våldtäktsbrottet utvidgas

## 14.1.1 Våldtäkt mot vuxen

**Regeringens förslag:** Våldtäktsbrottet utvidgas så att med samlag jämställs annat sexuellt umgänge, om gärningen med hänsyn till kränkningens art och omständigheterna i övrigt är jämförlig med påtvingat samlag. Vissa av de förfaranden som enligt nuvarande lagstiftning bedöms som sexuellt tvång kommer därmed att bedömas som våldtäkt.

**Kommissionens förslag:** Omfattande förändringar av straffbestämmelserna om sexualbrott i 6 kap. brottsbalken föreslås. Straffbestämmelserna om våldtäkt och sexuellt tvång förs i princip samman till ett nytt brott som i fortsättningen skall benämnas våldtäkt. Det skall i det föreslagna våldtäktsbrottet inte krävas att den sexuella handlingen kan anses jämförlig med samlag. Kravet på vilken grad av våld eller hot som har använts behålls, dvs. det skall även i fortsättningen krävas att våld eller hot som för den hotade framstår som trängande fara har använts. De lindrigare fallen av sexuellt tvång, dvs. de som förövas med lindrigare tvång, skall betecknas som sexuellt utnyttjande. Bestämmelsen om sexuellt tvång upphävs därmed.

Den straffbara handlingen skall benämnas "sexuellt utnyttjar" i stället för "sexuellt umgänge", men någon ändring i sak är inte avsedd. Straffskalan för det nuvarande våldtäktsbrottet behålls. Lagtexten skall spegla att det till största delen är män som våldtar kvinnor och straffbestämmelsens första stycke skall därför behandla en mans handlande mot en kvinna, medan ett andra stycke skall behandla en mans handlande mot en annan man eller en kvinnas handlande mot en annan kvinna eller en man. Som en följd av kommissionens förslag om ett nytt brott benämnt våldtäkt mot barn (se avsnitt 14.1.2) föreslås det också att offrets låga ålder tas bort som rekvisit för grov våldtäkt. Kommissionen föreslår slutligen att ordet "vanmakt eller annat sådant tillstånd" ersätts med "medvetlöshet eller annat hjälplöst tillstånd". Någon förändring i sak är inte avsedd.

**Remissinstanserna:** Många remissinstanser är positiva till förslaget. Flera är dock negativa. *Riksåklagaren* avstyrker hela förslaget till ändringar i 6 kap. brottsbalken och utgår från att hela kapitlet ses över på nytt. *Riksåklagaren* har därtill beträffande våldtäktsbrottet anfört att förslaget innebär att ett flertal olika handlingar med olika straffvärde kommer att betecknas som våldtäkt och att rättssäkerhetsskäl, liksom risken att de verkligt allvarliga fallen i praktiken kommer att ges ett lägre straffvärde, talar emot den föreslagna ändringen. *Juridiska institutionen vid Uppsala universitet* anser att förslaget inte är tillräckligt genomarbetat och utgår från att förslaget inte omedelbart kan läggas till grund för lagstiftning. *Svea hovrätt* anser att endast gärningar som medför en kränkning som är jämförlig med den vid samlag skall omfattas av våldtäktsbrottet. De flesta

remissinstanser har inget att erinra mot att "sexuellt umgänge" byts ut till "sexuellt utnyttjar".

**Bakgrund:** För att en gärning skall bedömas som våldtäkt (6 kap. 1 § brottsbalken) förutsätts dels användande av våld eller hot som för den hotade framstår som trängande fara (s.k. råntvång), dels att den sexuella handlingen skall ha varit av ett visst slag. Den sexuella handlingen kan rikta sig mot en vuxen person eller mot ett barn och skall bestå av samlag eller därmed jämförligt sexuellt umgänge. Straffbestämmelserna om sexualbrotten reformerades 1984 (prop. 1983/84:105, bet. 1983/84:JuU105, rskr. 1983/84:332, SFS 1984:399). Före reformen kunde våldtäkt endast begås av en man mot en kvinna och omfattade endast samlag. Reformen innebar att både män och kvinnor kunde begå brottet våldtäkt. När brottet gjordes könsneutralt lades "eller därmed jämförligt sexuellt umgänge" till som alternativt brottsrekvisit.

Med samlag avses vaginala samlag, men det krävs inte att inträngande skett, utan det är tillräckligt att mannens och kvinnans könsdelar har kommit i beröring med varandra (NJA 1981 s. 253, RH 10:81, RH 116:83). Någon sädesavgång behöver inte ha skett och något krav på att könsorganen kommit i varaktig beröring med varandra finns inte. I förarbetena till lagstiftningen (ovan anförd prop. s. 17 f. och 75 f.) anges anala och orala samlag som typexempel på handlingar som är jämförliga med samlag. En handling som är jämförlig med samlag skall ha klart samlagsliknande karaktär och utgöra en allvarlig form av sexuell kränkning. Vid denna bedömning kan kränkningens varaktighet och om den varit förenad med smärta få betydelse. I förarbetena framhölls det vidare att våldtäkt även i fortsättningen bör reserveras för de allvarligaste formerna av sexuella kränkningar och att det inte utan vidare kan anses som samlagsliknande att föra in ett främmande föremål i en kvinna, även om det i vissa fall kan vara rimligt med hänsyn till handlingens syfte och omständigheterna i övrigt. Om situationen inte är sådan att den anses samlagsliknande kan i stället, beroende på förhållandena i det enskilda fallet, ansvar för sexuellt tvång eller grov misshandel komma i fråga.

Handlingar som inte bedöms som samlag eller samlagsliknande kan straffas som sexuellt tvång (om olaga tvång har använts) eller som sexuellt utnyttjande (om annat otillbörligt förfarande har använts, se 6 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken). Har handlingen riktats mot ett barn kan även ansvar för sexuellt utnyttjande av underårig komma i fråga. Den sexuella handling som krävs för dessa brott beskrivs som "sexuellt umgänge". Till sexuellt umgänge räknas, förutom samlag, handlingar som innebär en någorlunda varaktig beröring av den andres könsorgan eller beröring av den andres kropp med det egna könsorganet. Avsikten med gärningen måste vara att väcka eller tillfredsställa gärningsmannens eller någon annans sexuella drift. Som exempel kan nämnas att en kvinna tvingas onanera åt en man. I regel krävs direkt kroppslig beröring.

Om handlingen inte bedöms som sexuellt umgänge, t.ex. för att den består av endast en flyktig beröring av den andres könsdelar, kan ansvar för sexuellt ofredande komma i fråga.

**Skälen för regeringens förslag:** Kommissionen har föreslagit en utvidgning av området för våldtäkt genom att låta våldtäkt omfatta alla de

sexuella handlingar som idag omfattas av begreppet sexuellt umgänge. Om förslaget genomförs skulle till våldtäkt också räknas handlingar som idag betraktas som sexuellt tvång därför att de inte anses jämförliga med samlag. Kommissionen har motiverat denna utvidgning med att handlingar som idag inte räknas som samlag eller samlagsliknande kan vara mer smärtsamma, skadeframkallande och kränkande än samlag eller samlagsliknande handlingar. Som exempel anförs att med våld föra in ett främmande föremål i kvinnans underliv och s.k. fistfucking, dvs. att föra upp en knytnäve i kvinnans underliv. Enligt kommissionen bör den sexuella kränkningens natur vara avgörande för bedömningen i stället för sexualhandlingen som sådan. Enligt kommissionen saknas det skäl att ställa andra krav på sexualhandlingen än de som ställs för sexuellt tvång, sexuellt utnyttjande och sexuellt utnyttjande av underårig.

Kommissionens förslag innebär att en rad olika handlingar med olika straffvärde kommer att bedömas som våldtäkt. Handlingar som innebär t.ex. samlagsliknande rörelser där parterna varit påklädda skulle kunna bedömas som våldtäkt, liksom att tvinga en kvinna att onanera åt en man. Regeringen anser att detta innebär en fara för att allvaret i våldtäktsbrottet på ett inte önskvärt sätt tonas ner. Det finns med andra ord en avsevärd risk för att våldtäktsbegreppet blir uttunnat och förlorar i styrka och att de verkligt allvarliga övergreppen i praktiken kommer att ges ett lägre straffvärde. Våldtäkt riskerar med andra ord att betraktas som ett mindre allvarligt brott. Regeringen anser därför inte att de handlingar som skall omfattas av våldtäktsbegreppet bör utvidgas i så stor utsträckning som kommissionen föreslagit. Det är emellertid motiverat att utvidga våldtäktsbrottet till att omfatta de mest allvarliga sexuella kränkningarna, även om handlingen inte är direkt samlagsliknande. Enligt regeringens uppfattning bör således en handling som innebär en kränkning som är jämförbar med den vid ett påtvingat samlag kunna bedömas som våldtäkt, om förutsättningarna i övrigt för våldtäkt är uppfyllda.

Regeringen föreslår därför en utvidgning av ansvaret för våldtäkt så att det omfattar, förutom samlag, även sådana handlingar som innebär en kränkning jämförlig med den som uppkommer vid ett påtvingat samlag. Handlingar som att föra in ett föremål eller en knytnäve i en kvinnas underliv torde regelmässigt innebära en sådan allvarlig kränkning. Det skall vara fråga om en objektiv bedömning om handlingen typiskt sett innebär en så allvarlig kränkning. Sådana handlingar som är jämförliga med samlag skall självfallet också, liksom enligt nuvarande lagstiftning, omfattas av våldtäktsbestämmelsen. Ändringen innebär att vissa av de bestämmelser som enligt nuvarande lagstiftning bedöms som sexuellt tvång kommer att omfattas av våldtäktsbestämmelsen.

Kommissionen har också föreslagit att uttrycket "sexuellt umgänge" bör bytas ut till "sexuellt utnyttjar", eftersom uttrycket umgänge för tankarna till en frivillig och ömsesidig sexualakt mellan två personer. Det föreslagna uttrycket "sexuellt utnyttjar" skall enligt kommissionen avse samma handlingar som i dag avses med "sexuellt umgänge" och någon ändring i sak är alltså inte avsedd. Regeringen kan för sin del i och för sig dela åsikten att uttrycket umgänge i viss mån kan leda tankarna till en frivillig och ömsesidig akt. Sexuellt utnyttjar har emellertid, såsom *Göte-*

*borgs tingsrätt* påpekat, rent semantiskt en vidare innebörd än sexuellt umgänge. Det skulle t.ex. kunna hävdas att uttrycket "sexuellt utnyttjar" täcker även sådana handlingar som nu bedöms som sexuellt ofredande, t.ex. sexuell posering. Uttrycket "sexuellt umgänge" har en väl förankrad innebörd i förarbeten och praxis och förekommer också i andra bestämmelser i 6 kap. brottsbalken, t.ex. i bestämmelserna om sexuellt utnyttjande, sexuellt utnyttjande av underårig och sexuellt umgänge med avkomling eller syskon (6 kap. 2–4 och 6 §§). Regeringen finner därför inte skäl att i detta lagstiftningsärende föreslå några ändringar avseende uttrycket "sexuellt umgänge". Såsom regeringen aviserar i avsnitt 14.3 kommer en omfattande översyn av sexualbrotten att göras inom ramen för en utredning. Frågor om vilka uttryck lagtexten bör innehålla kan lämpligen övervägas i det sammanhanget.

Regeringen finner inte heller skäl att genomföra kommissionens förslag att byta ut uttrycket "vanmakt eller annat sådant tillstånd" mot "medvetslöshet eller annat hjälplöst tillstånd". Kommissionens förslag har sin grund i att vilja anpassa uttryckssättet till nutida språkbruk. Vanmakt har emellertid en vidare innebörd än medvetslöshet och förekommer också i andra centrala straffbestämmelser, t.ex. i bestämmelsen om misshandel i 3 kap. 5 § brottsbalken. Även denna fråga kan lämpligen övervägas vidare inom ramen för en översyn av sexualbrotten.

#### 14.1.2 Våldtäkt mot barn

**Regeringens bedömning:** Någon särskild bestämmelse om våldtäkt mot barn bör inte införas nu.

**Kommissionens förslag:** Allt sexuellt utnyttjande av barn under femton år, dvs. det som i dag bedöms som våldtäkt, sexuellt tvång, sexuellt utnyttjande och sexuellt utnyttjande av underårig, skall behandlas i samma straffbestämmelse och rubriceras som våldtäkt mot barn. Något tvång (våld eller hot) krävs inte. Brottet skall delas in i tre grader med samma straffskalor som våldtäkt mot en vuxen person. Brottet skall anses som grovt om våld eller tvång har använts, om allvarliga skada eller sjukdom har tillfogats eller om särskild hänsynslöshet eller råhet har visats med hänsyn till gärningsmannens anknytning till barnet (t.ex. avkomling) eller barnets låga ålder.

Kommissionen föreslår också till följd av dessa förslag och förslaget om våldtäkt mot vuxna personer (se avsnitt 14.1.1) att brottet sexuellt utnyttjande skall omfatta dels sådana sexuella övergrepp mot barn över femton år som inte är våldtäkt, dels vissa övergrepp mot personer över femton år som idag anses som sexuellt tvång eller sexuellt utnyttjande. Straffbestämmelsen om sexuellt utnyttjande av underårig föreslås därmed bli upphävd.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser är positiva till att införa en ny straffbestämmelse om allvarliga sexuella övergrepp mot barn. Flera har dock synpunkter på brottsrubriceringen och anser att våldtäkt bör förbehållas övergrepp som innehåller någon form av tvång samt att brottsbe-

nämningen kan bli missvisande när det gäller nästan jämnåriga unga personer. Några remissinstanser vill införa beteckningen sexuellt utnyttjande av barn för de mindre allvarliga fallen. Andra remissinstanser är negativa. *Riksåklagaren* avstyrker hela förslaget om ändringar i sexualbrottskapitlet och utgår från att hela kapitlet ses över på nytt. *Justitiekanslern* anser att avgränsningen av brottet våldtäkt mot barn och de följande brotten i kapitlet bör belysas ytterligare. Även *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* anser att förslaget inte är tillräckligt genomarbetat och utgår från att det inte omedelbart kan läggas till grund för lagstiftning.

**Skälen för regeringens bedömning:** För ansvar för våldtäkt krävs våld eller hot om våld som för den hotade framstår som trängande fara. Våldtäktsbestämmelsen tillämpas även i fall då ett barn utsätts för ett övergrepp. Frågan om hur rekvisitet våld skall tolkas vid gärningar som riktar sig ett barn har varit föremål för flera avgöranden i Högsta domstolen. I rättsfallet NJA 1993 s. 310 dömdes t.ex. en 60-årig man som haft samlag med en åttaårig flicka för grov våldtäkt. Våldet bestod i att mannen legat ovanpå flickan och hållit hennes händer över huvudet. I rättsfallet NJA 1993 s. 616 använde mannen ett förhållandevis lindrigt våld mot en tioårig flicka. Mannen dömdes för grov våldtäkt.

Kommissionens förslag innebär att allt sexuellt umgänge med den som är under femton år skall anses som våldtäkt även om något våld eller hot inte har använts.

De skäl som anförts mot att utvidga begreppet våldtäkt när det gäller vuxna personer till att omfatta alla sådana handlingar som ryms i begreppet sexuellt umgänge gör sig också gällande när det gäller våldtäkt mot barn (se avsnitt 14.1.1). Det kan visserligen anföras att dessa skäl inte är lika starka när det gäller barn, eftersom sexuella kränkningar av ett barn generellt måste bedömas strängare än vid brott mot vuxen. Att låta begreppet våldtäkt omfatta olika handlingar i olika paragrafer är emellertid enligt regeringens mening mindre lämpligt.

Enligt regeringens mening kan visserligen utövande av våld som förutsättning för ansvar för våldtäkt ge otillfredsställande resultat vid den straffrättsliga bedömningen när gärningen riktar sig mot ett litet barn. Det kan i många fall vara stötande att ett sexuellt övergrepp mot ett barn som är så litet att något våld i våldtäktsparagrafens mening inte krävs för att utföra gärningen inte kan betecknas som våldtäkt. I detta hänseende finns det ett behov av att ändra våldtäktsbestämmelsen.

Den av kommissionen föreslagna ändringen löser i och för sig detta problem. Ändringen går dock betydligt längre. Den innebär att i princip allt sexuellt umgänge med någon som är under 15 år skall bedömas som våldtäkt mot barn. Det kan starkt ifrågasättas om en så långtgående utvidgning kan försvaras. Förslaget skulle t.ex. innebära att om en 15-åring och en 14-åring har samlag med varandra och båda två samtycker till handlingen så kan 15-åringen dömas för våldtäkt mot barn. Åklagaren kan visserligen underlåta att väcka åtal om skillnaden i ålder och utveckling är liten mellan de inblandade enligt den särskilda åtalsregeln i 6 kap. 13 § brottsbalken, men gärningen anses lika fullt som ett våldtäktsbrott. Om skillnaden i ålder och utveckling mellan dessa inte är så liten att åtal kan underlåtas är åklagaren skyldig att väcka åtal för brottet våldtäkt mot

barn, och det även om den part som var under 15 år helt varit med på handlingen eller till och med tagit initiativ till den. Enligt 6 kap. 11 § brottsbalken gäller att det inte krävs uppsåt hos gärningsmannen att den andre inte har uppnått en viss ålder, om detta är en förutsättning för brottet, utan det räcker med att det fanns skälig anledning anta att denne inte uppnått denna ålder. Som *Juridiska institutionen vid Uppsala universitet* har påpekat innebär det att, om det skulle bli aktuellt att tillämpa den bestämmelsen, gärningar som varken begås med uppsåt om att den andre är under femton år eller med tvång skulle kunna bedömas som våldtäkt mot barn. Av förslaget följer vidare en betydande straffskärpning för brott av denna karaktär.

Nackdelarna med kommissionens förslag är enligt regeringens mening sådana att det inte är ändamålsenligt att bygga vidare på förslaget. I stället bör även denna fråga tas upp vid den översyn av sexualbrotten som regeringen inom kort kommer att tillsätta (se avsnitt 14.3). Utredningen bör därvid ges till uppgift att föreslå en lösning på det ovan berörda problemet avseende tillämpning av rekvisitet våld vid gärningar som riktar sig mot små barn.

Med den bedömning som regeringen nu gör blir det inte heller aktuellt att gå vidare med förslagen till ändringar i bestämmelserna om sexuellt utnyttjande och sexuellt utnyttjande av underårig.

## 14.2 Underlåtenhet att avslöja sexualbrott

**Regeringens förslag:** Underlåtenhet att anmäla eller på annat sätt avslöja vissa grova sexualbrott (våldtäkt, grov våldtäkt, grovt sexuellt utnyttjande av underårig och grovt koppleri) som är å färde skall straffbeläggas.

**Kommissionens förslag:** Överensstämmer i princip med regeringens förslag när det gäller underlåtenhet att avslöja vissa grova sexualbrott.

**Remissinstanserna:** De flesta är positiva men flera har invändningar mot att straffbelägga underlåtenhet att avslöja sexualbrott mot barn som förövas i hemmet eftersom det ofta är en närstående inte bara till barnet utan också till förövaren som i sådant fall straffas.

**Skälen för regeringens förslag:** I 23 kap. 6 § brottsbalken stadgas ansvar för underlåtenhet att avslöja brott när någon underlåter att i tid anmäla eller på annat sätt avslöja ett brott som är å färde. En ytterligare förutsättning är att sådant ansvar är stadgat för det särskilda brottet. Sådant stadgande har gjorts bl.a. avseende grova våldsbrott, såsom grov misshandel, men inte för grova sexualbrott, trots att också dessa kan innefatta allvarlig våldsutövning. Såsom kommissionen funnit kan en sådan skillnad inte anses motiverad. Också Straffansvarsutredningen har föreslagit att underlåtenhet att anmäla eller avslöja dessa brott skall straffbeläggas (SOU 1997:185 s. 327). Regeringen delar uppfattningen att även underlåtenhet att anmäla eller på annat sätt avslöja grova sexualbrott som är å färde bör straffbeläggas.

Det förhållandet att det vid sexuella övergrepp mot barn i hemmet kan vara en nära anhörig till såväl barnet som till förövaren som i sådant fall straffas kan inte utgöra något avgörande skäl mot en kriminalisering. Enligt ansvarsbestämmelsen för underlåtenhet att anmäla eller avslöja brott (23 kap. 6 § brottsbalken) gäller som förutsättning för ansvar att en sådan åtgärd kan ske utan fara för honom själv eller hans närmaste. Härav följer att en sådan skyldighet inte finns exempelvis i sådana fall då åtgärden skulle avslöja att anmälaren eller någon denne närstående gjort sig skyldig till brott. I detta avseende korresponderar bestämmelsen med den möjlighet som finns enligt 36 kap. 6 § rättegångsbalken för närstående att vägra yttra sig vid en nära anhörigs brottslighet. En sådan konflikt kan för övrigt uppkomma redan i dag när det gäller underlåtenhet att avslöja andra brott, t.ex. grov misshandel.

### 14.3 Bestämmelserna om sexualbrott ses över

**Regeringens bedömning:** En sexualbrottsutredning kommer att tillsättas. I utredningens uppdrag kommer även ingå att göra en undersökning av domstolarnas straffmätning och bedömning av straffvärdet vid sexualbrott.

**Kommissionens förslag:** Något förslag om en ny sexualbrottsutredning har inte lagts fram. Kommissionen har däremot föreslagit att en undersökning av domstolarnas straffmätning och straffvärderesonemang skall göras även beträffande andra våldsbrott än de allra grävsta.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, bl.a. *Riksåklagaren*, har ansett att en översyn av sexualbrotten är nödvändig. I princip alla remissinstanser tillstyrker eller har ingen erinran mot på att det görs en undersökning om straffmätning och resonemang om straffvärde.

**Skälen för regeringens bedömning:** Någon fullständig översyn av bestämmelserna om sexualbrott har inte gjorts av kommissionen. Straffbestämmelserna om sexualbrott har ändrats ett flertal gånger under de senaste åren, framför allt i syfte att förstärka skyddet för barn mot att utsättas för sexuella övergrepp. Den senaste totala översynen gjordes 1983. Det finns ett behov av att ändra våldtäktsbestämmelsen när det gäller barn (se avsnitt 14.1.2). Ett flertal uppmärksammade domar som behandlar våldtäkt och sexuellt utnyttjande mot unga kvinnor har avkunnats på senare tid som väcker frågor om bl.a. gränsdragningen mellan olika bestämmelser i sexualbrottskapitlet. Det finns även ett behov av att belysa om våldtäktsbrottet bör fokusera på samtycket i stället för på våldet samt vilken grad av våld som skall krävas för de olika sexualbrotten. Genom de flertal ändringar som gjorts sedan 1983 års översyn har vidare systematiken och sambanden mellan olika bestämmelser i kapitlet delvis gått förlopad. Regeringen anser att en total översyn av sexualbrotten nu bör ske och att översynen bör avse såväl systematiken som de lagtekniska och sakliga lösningarna. Regeringen kommer därför inom kort att tillsätta en utredning som skall få till uppgift att göra en sådan översyn.

I kommitténs slutbetänkande redogörs för en undersökning av de grövre våldsbrotten. Undersökningen tar sikte på domstolarnas straffmätning och vilka straffvärderesonemang som har använts. Kommissionen anser att en liknande undersökning bör genomföras även beträffande de våldsbrott som inte tillhör de allra grövsta. Det är enligt regeringens mening naturligt att den kommande sexualbrottsutredningen genomför en sådan undersökning beträffande sexualbrotten. Undersökningen bör utgöra ett led i den praxisgenomgång som skall företas inom ramen för utredningen. Utredningen skall finansieras genom Regeringskansliets utredningsanslag (anslag C 1 Regeringskansliet m.m., anslagspost 2 Justitiedepartementet, delpost 2 Utredningar m.m.).

## 15 Könsstympling

### 15.1 En skärpt lagstiftning

**Regeringens förslag:** Begreppet könsstympling skall ersätta begreppet omskärelse i lagen. Med hänsyn till brottets allvar skall böter utmönstras ur straffskalan. Straffskalan skall skärpas så att straffet för normalbrottet blir fängelse i högst fyra år. För det grova brottet skall minimistraffet vara två år. Förberedelse och stämpling till brott liksom underlåtenhet att avslöja brott skall också vara straffbart.

**Kommissionens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Samtliga instanser är positiva eller har inget att erinra mot att böter utmönstras ur straffskalan. De flesta instanser är också positiva till förslaget till straffskärpning för normalbrott och grovt brott. Flertalet av instanserna har heller inget att erinra mot förslaget om kriminalisering av förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja brott. Majoriteten av instanserna har inget att invända mot att lagens rubrik ändras så att begreppet könsstympling ersätter omskärelse.

**Bakgrund:** Kvinnlig könsstympling är en tusenårig sedvänja där delar av kvinnans yttre könsorgan skärs bort. Enligt olika källor beräknas mer än 100 miljoner kvinnor i världen vara könsstympade. Könsstympling förekommer i ett trettiotal länder, men är framför allt koncentrerat till afrikanska länder. Ingreppet kan föra med sig allvarliga fysiska och psykiska hälsoproblem med bestående komplikationer och livslångt lidande som följd.

Med könsstympling avses vanligen tre typer av ingrepp i de kvinnliga könsorganen. Den minst stympande typen benämns ofta Sunna-omskärelse och innebär antingen att klitoris prickas med ett vasst föremål eller att förhuden till klitoris skärs bort. En annan typ av könsstympling är borttagande av klitoris och de små blygdläpparna. Det mest omfattande ingreppet är den s.k. faraoniska omskärelsen. Därvid skärs förutom klitoris och de små blygdläpparna även större delen av de yttre blygdläpparna bort och slidöppningen sluts till genom ihopsyning. Denna form av



stympling utförs vid varierande ålder beroende på varifrån kvinnan kommer. I vissa länder utförs stymplingen direkt vid förlossningen. I andra länder i 6–14 års åldern och i åter andra länder strax före första förlossningen.

Kvinnlig könsstympling har egentligen inte någon religiös innebörd. Något stöd för sedvänjan finns inte vare sig i Koranen eller i Bibeln. Det som karaktäriserar förekomsten av könsstympling är snarare geografiska och kulturella än religiösa faktorer. Ytterst handlar det om att slå vakt om mannens makt över kvinnan.

### *Gällande rätt*

Könsstympling av kvinnor är förbjuden i Sverige. I lagen (1982:316) med förbud mot omskärelse av kvinnor anges i 1 § att ett ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa eller åstadkomma andra bestående förändringar av könsorganen inte får utföras. Förbudet gäller oavsett om samtycke till ingreppet har lämnats eller inte. Även om kvinnan, eller vårdnadshavaren om det gäller ett barn, uttryckligen begär ett ingrepp av detta slag får det således inte utföras. Lagen syftar till att förhindra att kvinnlig könsstympling utförs i Sverige. Samtidigt är avsikten att markera ett avståndstagande från den kvinnosyn som bruket av könsstympling ger uttryck för. Med ingrepp menas i lagen alla typer av åtgärder från de mest omfattande till de minst ingripande. Alla former av ingrepp är således otillåtna.

Den som bryter mot förbudet kan dömas till fängelse i högst två år. Om omständigheterna är förmildrande döms till böter. I de fall brottet medfört livsfara, svår kroppsskada, allvarlig sjukdom eller i annat fall inneburit ett synnerligen hänsynslöst beteende skall brottet bedömas som grovt. Straffet för det grova brottet uppgår till fängelse i lägst ett och högst tio år. Faktorer som kan påverka bedömningen av om brottet är grovt är enligt förarbetena skadans fysiska och känslomässiga omfattning, kvinnans ålder vid ingreppet, hennes inställning till det och om det begåtts som ett led i en verksamhet som bedrivs i stor omfattning m.m. I lagen anges också att försök är straffbart enligt brottsbalkens regler.

Bakgrunden till lagen är att ingrepp av detta slag är oförenliga med vår syn på individens rätt till kroppslig integritet och kvinnans rätt att bestämma över sig själv, att leva sitt liv efter egna förutsättningar och behov. Det anses också strida mot vetenskap och beprövad erfarenhet att utföra ett sådant ingrepp och det har därför inte varit tillåtet för läkare eller annan hälso- och sjukvårdspersonal att utföra sådana ingrepp. Inte heller ett ingrepp som innebär att man, t.ex. efter en förlossning, åter syr ihop en kvinna som tidigare blivit omskuren torde kunna få förekomma.

Sedan lagen infördes den 1 juli 1982 har en man dömts för brott mot lagen. Detta skedde år 1984.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen anser, i likhet med kommissionen och majoriteten av remissinstanserna, att begreppet omskärelse bör ersättas med begreppet könsstympling eftersom det bättre beskriver vad det hela gäller. Omskärelse är ett begrepp som inte ger uttryck för vad ingreppet verkligen är, nämligen en stympling. Könsstympling är i fler-

talet fall mer eller mindre invalidiserande och syftar också till att vara det. Det är också den term som kommit till användning i internationella sammanhang.

Alla former av könsstypning innebär ett bestående lidande för den stympade kvinnans del. Ingreppet leder ofta till allvarliga fysiska och psykiska skador. Sjukligheten är stor och dödsfall förekommer. Traditionen med könsstypning av flickor innebär bl.a. en begränsning av den kvinnliga sexualiteten och en rent fysisk förnedring. Könsstypning är därför inte förenlig med målsättningar om kvinnlig frigörelse och jämställdhet. Ingreppet innebär framför allt ett brott mot den enskilda kvinnan men ger också uttryck för en kvinnosyn som inte är acceptabel i vårt samhälle.

En grundläggande regel i vårt rättssystem är att alla människor skall vara skyddade mot kränkningar av sin kroppsliga integritet. Dessa principer kommer bl.a. till uttryck i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna. Förutom att könsstypning är ett brott mot rätten till kroppslig integritet kan den också sägas utgöra ett förnekande av kvinnans rätt till självständighet.

Debatten om kvinnlig könsstypning var för ett antal år sedan närmast obefintlig vid internationella möten. Idag behandlas frågan, som ett resultat av aktiva insatser från bl.a. Sverige, i olika internationella sammanhang. Det gäller t.ex. i FN:s övervakningskommittéer av konventioner om de mänskliga rättigheterna, i FN:s barnfond Unicef, och i Världshälsoorganisationen WHO. Särskilda insatser görs och program läggs fast för att sprida kunskap om könsstypningens skadliga effekter. Som exempel kan nämnas att det internationella läkarförbundet år 1993 antog en rekommendation mot kvinnlig könsstypning.

Mer aktiva åtgärder har också krävts i slutdokumenten från FN:s olika världskonferenser under 1990-talet; i Wien år 1993 om mänskliga rättigheter, i Kairo år 1994 om befolkning och utveckling och i Peking år 1995 om kvinnor. Konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor som antogs av FN år 1979 (se även avsnitt 5) nämner särskilt att länder måste vidta alla nödvändiga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att avskaffa alla sedvänjor som utgör diskriminering av kvinnor. Konventionens övervakningskommitté, CEDAW, har arbetat aktivt mot könsstypning.

Även FN:s kvinnokommission och FN:s kommission för mänskliga rättigheter har engagerat sig i denna fråga. Den under avsnitten 4 och 5 nämnda FN-deklarationen om våld mot kvinnor nämner särskilt könsstypning som en form av sådant våld. Vid 1997 års generalförsamling har, med stöd från bl.a. Sverige, för första gången antagits en särskild resolution om kvinnlig könsstypning.

Sverige har också ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter. Därmed har Sverige åtagit sig att garantera konventionens rättigheter för alla barn och ungdomar i vårt land. Sverige har även verkat för respekt och främjande av barnets rättigheter internationellt. Enligt konventionen har barnet rätt till ett fullvärdigt människoliv. Barnet har egna rättigheter och barnets rätt till integritet skall respekteras. En grundprincip i konventionen är att se till barnets bästa. Enligt artikel 24, 3 § stadgas att kon-

ventionsstaterna skall vidta alla effektiva åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa. Kvinnlig könsstympling är enligt konventionens förarbeten en sådan skadlig sedvänja.

Kvinnlig könsstympling är således en fråga som rör mänskliga rättigheter, barnets rättigheter och det är också en hälsofråga för kvinnor och barn.

Med hänvisning till att det här rör sig om att på rituell grund utföra ingrepp som förstör väsentliga kroppsdelar på en människa, ofta med invalidiserande följder både fysiskt och psykiskt, är det enligt regeringens mening motiverat med en straffskärpning. I enlighet med kommissionens förslag bör för det första böter utmönstras ur straffskalan. Argumentet för detta är att gärningen alltid får anses vara allvarlig. Ett könsstympande ingrepp ger också per definition svåra bestående och invalidiserande skador av olika grad. Även om kvinnan själv begär att ingreppet skall utföras måste det naturligen ifrågasättas om detta sker av någon i verklig mening fri vilja från kvinnans sida.

För det andra bör en skärpning av straffskalan ske. Detta har även föreslagits av kommissionen och biträts av merparten av remissinstanserna. Straffet för normalbrottet bör vara fängelse i högst fyra år. För det grova brottet, som avser de mest ingripande stymplingarna, bör straffminimum inte understiga fängelse i två år. Dessa ingrepp är i de flesta fall oerhört plågsamma och traumatiska och innebär stor skada såväl fysiskt som psykiskt både på kort och lång sikt.

Sammantaget innebär regeringens förslag en kraftig skärpning av straffet såväl för normalbrottet som beträffande det grova brottet.

Enligt nu gällande lagstiftning är även försök till sådant ingrepp som lagen omfattar straffbart. Även förberedande åtgärder och stämpling till brott bör vara straffbara, liksom underlåtelse att avslöja könsstympling som är å färde.

Förslagen beräknas inte medföra några ökade kostnader för rättsväsendet.

## 15.2 Förebyggande åtgärder

I vilken utsträckning som könsstympling förekommer i Sverige är inte känt men det torde framförallt vara under vistelse i hemlandet som barn blir utsatta för könsstympling. I den mån det kommer till socialtjänstens kännedom att ett flickebarn skall resa utomlands för att genomgå ett sådant ingrepp bör socialtjänsten ingripa i enlighet med bestämmelserna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Det föreligger vidare en skyldighet för alla myndigheter vars verksamhet berör barn, att anmäla till socialnämnden om de får kännedom om att ett barn kan komma att utsättas för ett sådant ingrepp.

Det är också viktigt att framhålla att arbetet med att förhindra könsstympling i stor utsträckning handlar om att förändra inställningen till denna sedvänja, såväl hos de grupper i Sverige där detta är brukligt, som internationellt. I bl.a. i Göteborg och Jordbro i Haninge kommun bedrivs ett mycket framgångsrikt arbete på mödravårdscentralerna, som riktar sig

speciellt till vissa invandrargrupper, för att få blivande mammor och pappor att inse konsekvenserna av könsstympling och på så sätt förhindra att det väntande barnet blir utsatt för ett sådant ingrepp.

En annan fråga i detta sammanhang är om man i Sverige skall kunna lagföra en person för könsstympling som utförts i utlandet. Om könsstympling inte är olaglig i det land där gärningen utfördes kan det i vart fall inte leda till åtal i Sverige. I Danmark har det framförts förslag om en lagstiftning som skulle innebära att den som är bosatt i Danmark och som bryter mot den danska lagen om förbud mot omskärelse av kvinnor skulle kunna straffas för detta i Danmark även om handlingen utfördes utomlands och oberoende av om den är straffbar i det landet eller inte. Frågan utreds för närvarande i Danmark. I Barnkommitténs betänkande, Barns bästa i främsta rummet (SOU 1997:116), föreslås också att könsstympling skall undantas från principen om dubbel straffbarhet i 2 kap. 2 § brottsbalken. Frågan om en sådan utvidgning av det straffbara området för den som utfört könsstympling utomlands bör därför övervägas i samband med beredningen av Barnkommitténs betänkande.

## 16 Prostitution

### 16.1 Köp av sexuella tjänster förbjuds

**Regeringens förslag:** Att mot ersättning skaffa sig en tillfällig sexuell förbindelse skall förbjudas genom införandet av en särskild lag om förbud mot köp av sexuella tjänster. Påföljden för brottet skall vara böter eller fängelse i högst sex månader. Även försök skall vara straffbart.

**Regeringens bedömning:** För närvarande bör ingen ändring av bestämmelsen om förbudet mot koppleri föreslås.

**Utredningens förslag:** Prostitutionsutredningen har föreslagit ett förbud mot all könshandel, eftersom detta skulle fylla en normbildande funktion och göra klart att prostitution inte är socialt acceptabelt. För många av könsköparna skulle därmed risken för upptäckt, polisutredning och rättegång vara en starkt avhållande faktor. Även för många kvinnor skulle en kriminalisering få en avhållande effekt och framför allt vara ett effektivt medel att hindra kvinnor från att ge sig in i prostitutionen. Straffansvaret skulle omfatta både köpare och säljare och brottet skulle rubriceras som könshandel.

Utredningen har vidare föreslagit en utvidgning av koppleribrottet så att det också skulle omfatta den som bereder sig vinning av att annan, i samband med framställning av pornografiska alster, har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning.

**Remissinstanserna:** Två remissinstanser, *Stiftelsen Kvinnoforum* och *Polismyndigheten i Stockholm*, tillstyrker förslaget att kriminalisera både köpare och säljare. Flertalet remissinstanser avstyrker dock förslaget helt eller förordar en kriminalisering av enbart köparen. De remissinstanser som förordar en kriminalisering av köparen är bl.a. *Folkhälsoinstitutet*,

*Jämställdhetsombudsmannen, Föreningen Sveriges socialchefer, Riksgesamlingen för kvinnojourer i Sverige och Fredrika Bremerförbundet.* Bland dem som avstyrker en kriminalisering helt och hållet kan nämnas *Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket och Justitiekanslern.* *Riksåklagaren* redovisar en förståelse för en kriminalisering av köparen men anför ändå – med viss tveksamhet – att det inte föreligger tillräckliga skäl för en sådan kriminalisering.

Förslaget om ett utvidgat koppleriansvar har fått ett mycket blandat mottagande och många remissinstanser har också avstått från att yttra sig över detta förslag.

**Bakgrund:** Den år 1977 tillsatta Prostitutionsutredningen studerade ingående prostitutionen som samhällsföreteelse. Utredningen gjorde en kartläggning av prostitutionens former och omfattning som kom att ligga till grund för övervägandena i betänkandet (SOU 1981:71) *Prostitutionen i Sverige, bakgrund och åtgärder*. I sitt betänkande föreslog Prostitutionsutredningen att offentliga pornografiska föreställningar skulle förbjudas och att ett nytt straffansvar för hyresvärdar skulle införas. Utredningen ansåg vidare att straff för den som köper tillfällig sexuell förbindelse av en narkotikaberoende prostituerad borde införas, eftersom ett sådant handlande framstod som särskilt hänsynslöst och straffvärt.

De föreslagna ändringarna förutsatte enligt utredningen att insatserna från samhällets sida för att hjälpa de prostituerade ökade. Förslagen genomfördes endast vad avsåg offentliga pornografiska föreställningar genom att ett förbud mot sådana föreställningar infördes i 10 § i allmänna ordningsstadgan. Detta förbud finns nu i 2 kap. ordningslagen (1993:1617)

Prostitutionsfrågan togs också upp i Sexualbrottskommitténs betänkande (SOU 1982:61) *Våldtäkt och andra sexuella övergrepp*. I betänkandet föreslogs bl.a. en utvidgning av koppleriansvaret i syfte att minska prostitutionens skadeverkningar. Förslaget genomfördes på så sätt att kravet på att främjandet eller utnyttjandet av annans prostitution skulle ha skett vanemässigt eller för att bereda sig vinning togs bort i straffbestämmelsen. Vidare infördes ett särskild straffansvar för hyresvärdar som tillåter annan att bedriva prostitutionsverksamhet i en förhyrd lägenhet.

Frågor om olika åtgärder för att motverka prostitutionen har därefter återkommande behandlats i riksdagen under hela 1980-talet. 1991 gjordes en ny kartläggning av omfattningen av prostitutionen i Sverige. Frågan diskuterades på nytt i riksdagen varpå riksdagen föreslog en total översyn av samhällets åtgärder mot prostitutionen. Detta ledde till att 1993 års prostitutionsutredning tillsattes, i fortsättningen benämnd Prostitutionsutredningen. Denna utredning överlämnade sitt betänkande, (SOU 1995:15) *Könshandeln*, våren 1995.

#### *Prostitutionens omfattning och utveckling enligt Prostitutionsutredningen*

För att se om några förändringar skett i Sverige under senare tid när det gäller prostitutionens omfattning och former samt vilken påverkan de internationella mönstren kan ha haft på prostitutionen, har Prostitutionsutredningen gjort en kartläggning av den svenska könshandeln.

Prostitutionsutredningen konstaterar att prostitutionen i Sverige har liten omfattning i jämförelse med andra europeiska länder. Andelen svenska män som köper sexuella tjänster är också liten vid en internationell jämförelse. Att prostitutionen har en begränsad omfattning i Sverige kan tillskrivas många olika omständigheter. Sverige har haft en annan tradition när det gäller synen på prostitution än den man har haft på kontinenten. Ett väl utbyggt trygghetssystem liksom gemensamma strävanden i samhället mot ökad jämställdhet mellan kvinnor och män kan ha haft betydelse. Ett väl fungerande socialt arbete mot prostitution har säkert också betytt mycket.

Enligt utredningen finns det uppskattningsvis 2 500 kvinnor som säljer sexuella tjänster i Sverige. Antalet kvinnor i gatuprostitutionen har beräknats till c:a 650. Varje kvinna beräknas ha 50 kunder. Det innebär uppskattningsvis att 125 000 män köper sexuella tjänster varje år. De kvinnor som inte befinner sig i gatuprostitution återfinns i den mer osynliga inomhusprostitutionen, på massageinstitut, i lägenhetsprostitution, i eskortservice och i call-girl-versamhet. Efter en nedgång under 1980-talet och i början av 1990-talet, ökar nu åter prostitutionen. Antalet kvinnor i gatuprostitutionen har minskat medan inomhusprostitutionen antas ha större omfattning än tidigare. Omsättningen är dock hög i gatuprostitutionen. Även om en del kvinnor lämnar gatuprostitutionen sker ständigt en nyrekrytering. Andelen kvinnor som har psykiska störningar har ökat på senare år, liksom även andelen utländska kvinnor. Ungefär hälften av kvinnorna missbrukar narkotika eller alkohol.

Antalet mycket unga kvinnor i gatuprostitutionen är dock mycket lågt. Prostitutionsutredningen bedömer att detta är resultatet av socialtjänstens och polisens arbete för att hindra unga kvinnor att etablera sig som prostituerade. På sexklubbarna arbetar däremot framförallt unga flickor och det är också de unga flickorna som efterfrågas vid framställning av pornografisk film. Sexklubbarna är den synligaste och mest omfattande organiserade formen av handel med sexuella tjänster, även om ingen direkt prostitution har kunnat påvisas inom klubbarnas lokaler. Det är svårt att fastställa hur stor del av verksamheten som är koppleri eller gråzoner mot prostitution.

Utredningen konstaterar vidare att prostitutionen har förändrats i takt med att samhället i övrigt förändrats. Nya former uppstår ständigt. Ett sätt att dölja verksamheten är att organisera slutna klubbar där medlemmarna erbjuds olika sexuella tjänster, från pornografi och adresser till prostituerade utomlands till samlag, alltså en sorts varuhus för köp av sexuella tjänster. Nya kontaktvägar öppnas via datanät och genom vi-deogram. Sexindustrin expanderar och har tagit till sig den nya tekniska utvecklingen. Telefonsex, sex på datadisketter och CD-Rom har fått en ökande spridning. Antalet annonser i dagspressen om massageinstitut och liknande verksamheter som tillhandahåller sexuella tjänster, har ökat oroväckande. Organiserad prostitution som har samröre med den organiserade brottsligheten, förekommer dock i mycket begränsad omfattning i Sverige.

Kunskapen om de prostituerade är begränsad till kvinnorna i den synliga gatuprostitutionen. Den forskning som finns om prostitutionen visar

emellertid, enligt utredningen, att de prostituerade oftast är kvinnor som på olika sätt fått en dålig start i livet, som tidigt berövats sin självrespekt och fått en negativ självbild. På senare tid har sambandet mellan prostitution och sexuella övergrepp i barndomen blivit allt mera uppenbart. Prostitutionsdebuten handlar sällan om ett plötsligt djupt fall i förnedring. Kvinnorna har ofta varit på väg mot prostitution mycket länge, av skäl som ligger långt tillbaka i tiden.

Den tidigare Prostitutionsutredningen fann att uppskattningsvis 10 % av de svenska männen har erfarenhet av könsköp. Könsköparen avviker inte från genomsnittsmannen när det gäller yrke, ekonomi eller civilstånd men han får däremot enligt utredningen sägas vara avvikande när det gäller inställningen till sexualitet och kvinnor. Enligt rapporten Sex i Sverige, Om sexuallivet i Sverige 1996, som är en av Folkhälsoinstitutet finansierad befolkningsbaserad studie, har 13 % av männen åtminstone någon gång köpt en sexuell kontakt.

### *Nuvarande ordning*

Någon lagstiftning som förbjuder prostitutionen som sådan finns inte i Sverige. Det är inte straffbart att mot ersättning erbjuda sexuella tjänster. Däremot är det straffbart att under vissa villkor köpa sexuella tjänster. Enligt 6 kap. 10 § brottsbalken är det straffbart att genom att utlova eller ge ersättning, skaffa eller försöka skaffa sig tillfälligt sexuell umgänge med någon som är under 18 år. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. Denna bestämmelse kompletteras av en regel i 6 kap. 11 § brottsbalken där det stadgas att ansvar som i 6 kap. brottsbalken är föreskrivet för gärning som begås mot någon under en viss ålder skall ådömas även den som inte insåg men hade skälig anledning att anta att den andre inte hade uppnått sådan ålder. Vetskap om att den unge är under 18 år krävs alltså inte för ansvar. Om den prostituerade befinner sig i ett hjälplöst tillstånd och köparen har sexuell umgänge genom att otillbörligt utnyttja detta kan bestämmelsen om sexuell utnyttjande i 6 kap. 3 § brottsbalken komma att tillämpas. Straffet för brott av normalgraden är fängelse i högst två år och för grovt sexuell utnyttjande fängelse i högst fyra år.

I vissa fall kan skyddslagstiftning komma att aktualiseras för de prostituerade. Det gäller bl.a. socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Smittskyddslagen (1988:1472) kan också i vissa fall bli tillämplig.

I Sverige, liksom i de flesta andra länder, är koppleri förbjudet. Syftet med bestämmelserna om koppleri är att straffbelägga handlingar som innebär att någon främjar eller utnyttjar att någon annan prostituerar sig. Enligt 6 kap. 8 § första stycket brottsbalken skall den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att någon annan har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning dömas för koppleri till fängelse i högst fyra år. För grovt koppleri är straffet fängelse, lägst två och högst sex år (6 kap. 9 §). Som koppleri kan bedömas inte bara mer traditionell hallickverksamhet utan även annat främjande, t.ex. sexannonser i tidningar, reseförmedling och liknande.

Ett särskild straffansvar för koppleri gäller i vissa fall enligt 6 kap. 8 § andra stycket brottsbalken för fastighetsägare då en lägenhet används för prostitution. Fastighetsägare har också särskilda möjligheter att säga upp hyresgäster och bostadsrättsinnehavare när en lägenhet används på detta sätt. Regleringen finns i 12 kap. 42 § jordabalken och 7 kap. 18 § bostadsrättslagen (1991:614). De nu redovisade bestämmelserna fick sin utformning genom lagstiftning år 1984 (prop. 1983/84:105, bet. 1983/84:JuU25, rskr. 332, SFS 1984:399). Till grund för lagstiftningen låg i första hand Sexualbrottskommitténs betänkande (SOU 1982:61) Våldtäkt och andra övergrepp.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Prostitutionsutredningens förslag att kriminalisera såväl köpare som säljare har mötts av en omfattande kritik från så gott som samtliga remissinstanser. Även regeringen gör den bedömningen att även om prostitutionen som sådan inte är en önskvärd samhällsföreteelse så är det inte rimligt att också kriminalisera den som, åtminstone i flertalet fall, är den svagare parten som utnyttjas av andra som vill tillfredsställa sin egen sexualdrift. Det är också viktigt för att motivera de prostituerade att söka hjälp för att komma bort från prostitutionen, att de inte känner att de riskerar någon form av påföljd för att de varit verksamma som prostituerade.

Det råder emellertid ingen tvekan om att prostitutionen medför allvarliga skador både för de enskilda och samhället. Omkring de prostituerade förekommer i regel en omfattande kriminalitet av olika slag som t.ex. narkotikahandel, koppleriverksamhet, misshandel m.m. De prostituerade har också i allmänhet en mycket svår social situation. Det är därför en viktig samhällsangelägenhet att prostitutionen bekämpas. Även om det kan anföras argument mot att kriminalisera köp av sexuella tjänster anser regeringen ändå att argumenten för en kriminalisering väger så tungt att det är rimligt att nu införa ett förbud mot köp av tillfälliga sexuella förbindelser. Därigenom markeras samhällets inställning i denna fråga. Genom ett förbud kan också prostitutionen och dess skadeverkningar bekämpas på ett effektivare sätt än vad det hittillsvarande arbetet mot prostitutionen har åstadkommit.

En invändning som riktats mot förslaget om kriminalisering är att det kommer att bli svårt att kontrollera efterlevnaden av förbudet. För många som uppsöker prostituerade för tillfälliga sexuella förbindelser torde dock redan risken att kanske hamna i en polisutredning vara tillräckligt avskräckande för att ett sådant förbud skall få effekt. Genom en kriminalisering av köparen bör det också bli lättare för polisen att ingripa på platser där man vet att det förekommer prostitution. Eftersom det föreslås att även försök skall vara förbjudet bör polisen kunna göra ingripanden t.ex. redan då en person kontaktar en prostituerad för att försöka skaffa sig en sexuell tjänst. Också sådana störningsmoment kan ge positiva effekter på omfattningen av prostitutionen. I första hand kommer detta naturligtvis att medföra att kundkretsen för de gatuprostituerade minskar, vilket i sin tur också bör medföra en minskning av antalet gatuprostituerade och därigenom även en minskad nyrekrytering bland framför allt unga flickor.

Man bör dock inte heller förringa den effekt som en kriminalisering av köp av sexuella tjänster kan få på den s.k. dolda prostitutionen. Det borde



t.ex. kunna leda till en minskning av s.k. eskortservice och liknande verksamhet som förekommer inom affärlivet, eftersom det åtminstone bland seriösa företag borde vara en omöjlighet att erbjuda kunder och affärsbekanta en tjänst som är kriminaliserad. Dessutom rekryteras även många av kunderna till massageinstitut o.dyl. från gatan där de första kontakterna knyts, och därför bör en kriminalisering av köparen få effekter även på andra former av prostitution.

Handeln med sexuella tjänster har under de senaste årtiondena utvecklats mot en internationell industri. Även om utredningen gjort den beräkningen (år 1994) att prostitutionen i Sverige är liten i jämförelse med andra europeiska länder, finns enligt olika uppgifter från bl.a. prostitutionsgrupperna, tecken på att denna s.k. internationella sexindustri ökar även i Sverige. Att Sverige tar detta steg är därför en viktig markering gentemot andra länder för att visa vår inställning i denna fråga. Det kan också utgöra ett stöd för de grupper i olika länder som försöker motarbeta prostitutionen. Genom en kriminalisering torde också intresset minska för olika grupper eller enskilda i utlandet att etablera en mer omfattande organiserad prostitutionsverksamhet i Sverige. Därigenom motverkas också den ökade kriminalitet som så gott som undantagslöst följer i dess spår – t.ex. i form av ekonomiska brott, narkotikabrott och det våld som detta också brukar föra med sig. I det sammanhanget hänvisas till avsnitt 9.1.2 där regeringen redovisar att Rikspolisstyrelsen fått i uppdrag att vara s.k. nationell rapportör i frågor som rör handel med kvinnor.

En mycket viktig del i arbetet med att minska prostitutionen är de insatser som görs av socialtjänsten. I Stockholm, Göteborg, Malmö och Norrköping har socialtjänsten inrättat särskilda prostitutionsgrupper som bedriver ett uppsökande arbete och försöker påverka kvinnorna att upphöra med prostitutionen och motivera till behandling. Med de metoder man förfogar över är det dock svårt att nå nya grupper av prostituerade, kvinnorna i inomhusprostitutionen, kvinnor med utländsk härkomst och de psykiskt sjuka kvinnorna. Sociala insatser har dessutom framförallt fått effekt för stunden medan det är svårt att se att de sociala insatserna har bekämpat prostitutionen mer långsiktigt. Stödjande och behandlande arbete bedrivs också inom missbruksvården, i sjukvården, kriminalvården och av de frivilliga organisationerna. Prostitutionen betraktas då som en del av kvinnornas problem i sin helhet. Härutöver bedrivs förebyggande arbete vid särskilda ungdomsmottagningar, skolor och andra institutioner liksom av kvinnoorganisationerna.

Ett argument som har framförts mot en kriminalisering är att detta skulle leda till att prostitutionen drivs ”under jord” och att det då skulle bli svårare att nå de prostituerade med sociala insatser. Prostitutionen är dock redan i dag till största delen osynlig. Eftersom det nu inte föreslås något förbud mot att erbjuda sexuella tjänster borde inte detta bli ett större problem i framtiden än vad det redan är idag. De sociala insatserna kommer givetvis att vara minst lika viktiga även i fortsättningen för att motivera prostituerade att söka hjälp och komma bort från det destruktiva liv som de lever. En kriminalisering kan inte utgöra annat än ett komplement i arbetet med att minska prostitutionen och kan inte på något vis ersätta de sociala insatserna.

Vad gäller frågan om var ett förbud mot köp av sexuella tjänster lämpligen bör föras in kan olika överväganden göras. I 6 kap. 10 § brottsbalken finns redan ett förbud mot att köpa eller försöka köpa sexuellt umgänge med någon som är under 18 år. Det som nu föreslås är således egentligen en utvidgning av det straffbara området som i och för sig kunde placeras i brottsbalken. I 6 kap. brottsbalken finns också vissa andra bestämmelser som rör prostitutionsverksamhet, såsom t.ex. förbudet mot koppleri. Det föreslagna förbudet skiljer sig dock något från de förfaranden som redan nu är kriminaliserade i brottsbalken. 6 kap. brottsbalken skall dessutom bli föremål för en fullständig översyn. Det är därför lämpligt att man, som också *Lagrådet* påpekat, i samband med den översynen också överväger var olika förbud rörande sexuella tjänster lämpligen bör vara placerade samt hur detta nya brott skall förhålla sig till brotten förförelse av ungdom och koppleri. I avvaktan på denna översyn föreslås nu att det nya förbudet mot köp av sexuella tjänster skall regleras i en särskild lag.

Den nya lagen skall ses som ett komplement till brottsbalkens bestämmelser. Påföljden för brott mot den nya lagen bör vara densamma som för brottsbalksbrottet, dvs. böter eller fängelse i högst sex månader. Inom denna ram bör det vara möjligt för domstolarna att ta vederbörlig hänsyn till t.ex. offrets ålder och andra omständigheter av betydelse för påföljden.

Polisens verksamhet omfattar redan i dag åtgärder mot prostitutionsverksamheten. Det är t.ex. vanligt att polisen deltar i de olika prostitutionsgruppernas arbete. På platser där det förekommer prostitution förekommer det dessutom en hel del annan kriminalitet och det finns därför all anledning för polisen att vara verksam i sådana områden. På sikt bör också en minskning av gatuprostitutionen och den kriminalitet som förekommer där kunna frigöra resurser som kan användas i arbetet mot den mer dolda prostitutionen. Prostitutionsutredningen har uppskattat att utredningens förslag medför ökade lönekostnader för polisen med 5 miljoner kronor per år samt ökade kostnader för brottsutredning med 2,5 miljoner kronor per år. Med hänsyn till att en viss ökning av löner och annat har skett sedan dess bedömer regeringen att förslaget att förbjuda köp av sexuella tjänster fr.o.m. år 1999 kan beräknas medföra ökade kostnader för polisen för bl.a. spanings- och utredningsarbete i storleksordningen 10 miljoner kronor. Regeringen avser att i vårens budgetarbete återkomma med förslag till finansiering.

Utredningens förslag om ett utvidgat koppleriansvar tar sikte på framställning av pornografiska bilder. Förslaget får därför konsekvenser för tryckfriheten och yttrandefriheten. Dessa konsekvenser är inte tillräckligt belysta av utredningen. Med hänsyn härtill bör förslagen övervägas ytterligare. Koppleribestämmelsens omfattning kommer att övervägas i den utredning om sexualbrotten som regeringen kommer att tillsätta (se avsnitt 14.3).

**Regeringens bedömning:** Socialstyrelsen har fått i uppdrag att fortlöpande följa och samla kunskap om prostitutionens omfattning och utveckling, sammanställa kunskap om de sociala insatser som bedrivs på lokal nivå samt ge stöd till utveckling och förbättring av insatserna. Socialstyrelsen skall även följa den internationella utvecklingen i frågor som rör prostitution. Socialstyrelsen tillförs för detta uppdrag och det som rör utvecklingsarbete om våld mot kvinnor m.m. (se avsnitt 7.2) 5 miljoner kronor som ett engångsbelopp under 3 år.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslår att någon myndighet får i uppdrag att vara ett nationellt centrum för arbetet mot prostitution.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är övervägande positiva till förslaget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Mot bakgrund av den föreslagna kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster samt vad som redovisas i utredningen om de förändringar som ständigt sker när det gäller prostitutionens former och kontaktvägar är det angeläget att på nationell nivå kontinuerligt följa utvecklingen. Det behövs aktuell kunskap om prostitutionens omfattning samt en överblick över den forskning som bedrivs på området. Den internationella utvecklingens påverkan på svenska förhållanden när det gäller handel med kvinnor och synen på prostitution bör också uppmärksammas.

De sociala insatserna för att söka upp de prostituerade och motivera dem att söka hjälp är ett viktigt led i att minska prostitutionen. Socialstyrelsen bör därför kunna ge stöd till metodutveckling när det gäller de sociala insatser som bedrivs på lokal nivå. Det är också angeläget att få en samlad kunskap om omfattningen och resultatet av de insatser som bedrivs på lokal nivå. Denna information bör spridas och ge underlag för en fortlöpande förändring och förbättring av insatserna.

Socialstyrelsen har därför fått i uppdrag att fortlöpande följa prostitutionens utveckling och omfattning samt de sociala insatser som bedrivs på lokal nivå. Socialstyrelsen skall även följa den internationella utvecklingen på området. I den delen av arbetet skall Socialstyrelsen samverka med Rikspolisstyrelsen som får i uppdrag att vara s.k. nationell rapportör i frågor som rör handel med kvinnor för sexuellt utnyttjande (se avsnitt 9). I avsnitt 7.2 har regeringen aviserat att Socialstyrelsen kommer att tillföras en engångssumma om 5 miljoner kronor för åren 1998–2000 för arbetet med frågor om våld mot kvinnor. Arbetet mot prostitution bör ingå i detta uppdrag. Därefter skall arbetet med dessa frågor införlivas i myndighetens ordinarie arbete.

## 17 Jämställdhetslagen - sexuella trakasserier i arbetslivet och arbetsgivarens ansvar

### 17.1 Inledning

Sexuella trakasserier inom arbetslivet har under de senaste årtiondena uppmärksamrats allt mer, såväl utomlands som i Sverige. EU:s organ har

på olika sätt visat ett starkt engagemang för att förmå medlemsländerna samt arbetsgivarna och arbetstagarerna i dessa länder att vidta åtgärder för att motverka sexuella trakasserier i arbetslivet.

Sexuella trakasserier i arbetslivet kan inte accepteras. Sexuella trakasserier kränker individens rätt till personlig integritet och självbestämmande. Sexuella trakasserier påverkar på olika sätt arbetsituationen. Alla på arbetsplatsen påverkas. Trakasserier leder till en stressig och spänd atmosfär. Den drabbades arbetsförmåga sjunker. Arbetsmiljön, både för den som utsätts för sexuella trakasserier och för arbetskamrater, blir dålig. Människor störs, arbetstillfredsställelsen minskar och produktiviteten och verksamheten på arbetsplatsen påverkas negativt.

Både män och kvinnor kan utsättas för sexuell trakasserier. T.ex. har fall av sexuella trakasserier mot män som arbetar i kvinnodominerade yrken rapporterats. I de flesta fall är det dock fråga om att män sexuellt trakasserar kvinnor. Regeringen anser att det är viktigt att förstå att sexuella trakasserier utgör ett maktmissbruk från förövarens sida. Sexuella trakasserier måste ses ur ett könsmaktsperspektiv. Det är mot denna bakgrund angeläget att slå fast att sexuella trakasserier är en viktig jämställdhetsfråga.

Sexuella trakasserier är i stor utsträckning ett dolt problem. På senare tid har det förts en debatt i bl.a. media om omfattningen av sexuella trakasserier i arbetslivet. Regeringen finner det dock vara av mindre betydelse i hur stor omfattning sexuella trakasserier förekommer. Den omständigheten att de förekommer gör att problemet ånyo måste uppmärksammas och motverkas.

Enligt jämställdhetslagen skall arbetsgivaren, inom ramen för det aktiva jämställdhetsarbetet verka för att inte någon arbetstagar utsätts för sexuella trakasserier. Handlingar som är att beteckna som sexuella trakasserier är straffbelagda enligt vissa bestämmelser i brottsbalken. Det finns också regler i arbetsmiljölagen och Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter som är tillämpliga beträffande sexuella trakasserier.

Regeringen anser emellertid att jämställdhetslagen bör skärpas. Arbetsgivarens ansvar för att vidta aktiva åtgärder för att förebygga och förhindra sexuella trakasserier i arbetet bör förtydligas. En skadestånds-sanktionerad skyldighet för arbetsgivaren att vidta åtgärder vid sexuella trakasserier bör införas. Därutöver bör begreppet sexuella trakasserier definieras i jämställdhetslagen.

## 17.2 Definition av begreppet sexuella trakasserier

**Regeringens förslag:** En definition av begreppet sexuella trakasserier skall införas i jämställdhetslagen. Med sexuella trakasserier skall avses sådant ovälkommet uppträdande av sexuell natur eller annat ovälkommet uppträdande grundat på kön som kränker arbetstagarrens integritet i arbetet.

**Utredarens förslag:** Enligt utredaren skall med sexuella trakasserier avses ovälkommet uppträdande av sexuell natur eller annat ovälkommet uppträdande grundat på kön, som påverkar arbetstagarrens integritet på

arbetsplatsen och som skapar en skrämmande, fientlig och förnedrande arbetsmiljö.

**Remissinstanserna:** De flesta tillstyrker att det införs en definition.

Flera av remissinstanserna anför att utredarens förslag till definition bör ses över och förtydligas. *Jämställdhetsombudsmannen (JämO)* föreslår en alternativ lydelse. *Arbetskyddsstyrelsen* anför att sista ledet i den föreslagna definitionen ”påverkar arbetstagarens integritet på arbetsplatsen” inte fullt ut täcker vad som avses i EG-kommissionens rekommendation och inte heller speglar verkligheten samt att definitionen bör lyfta fram förhållandet att handlingen är kränkande eller upplevs som kränkande för den som utsätts för den. *Stockholms tingsrätt och Jämställdhetsnämnden* anser att det vore önskvärt med en annan beteckning än ”sexuella trakasserier” eftersom uttrycket inte tillräckligt klart anger vad det egentligen rör sig om och leder tanken till sexuella närmanden. De föreslår att i vart fall bör definitionen först ange att det rör sig om ovälkommet uppträdande grundat på kön och därefter ”motsvarande uppträdande av sexuell natur”. De föreslår också att ordet ”påverkar” byts mot ”kränker”.

*Svenska arbetsgivareföreningen (SAF)* anser att den föreslagna definitionen innebär en utvidgning av det möjliga området för sexuella trakasserier och att definitionen är allt för vag vilket kommer att leda till tolknings- och bedömningssvårigheter.

**Bakgrund:** I *jämställdhetslagen* finns i dag ingen definition av vad som avses med begreppet sexuella trakasserier. I *jämställdhetslagens* avsnitt om aktiva åtgärder i 6 § föreskrivs att varje arbetsgivare skall verka för att inte någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller för trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering. I förarbetena till bestämmelsen anføres beträffande begreppet sexuella trakasserier följande (prop. 1990/91:113 s. 71).

Med sexuella trakasserier avses här sådant ofredande av sexuellt slag som är straffbelagt enligt 4 kap. 7 § eller 6 kap. 7 § brottsbalken. Vidare avses sådana beteenden i form av sexuella anspelningar och liknande som är ovälkomna och som utsätter en viss eller vissa personer för obehag av ett eller annat slag. Det kan också gälla ovälkomna insinuanta handlingar och omdömen av sexuell innebörd. Ett annat exempel kan vara att det på en starkt mansdominerad arbetsplats finns pornografiska eller andra kvinnoförnedrande bilder uppsatta i utrymmen som också utnyttjas av kvinnliga arbetstagare. Om bilderna utsätter de kvinnliga arbetstagarna för obehag eller är sexuellt utmanande kan det vara fråga om sexuella trakasserier i lagens mening.

Arbetskyddsstyrelsen har med stöd av arbetsmiljölagen utfärdat föreskrifter om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet och Allmänna råd om tillämpning av föreskrifterna om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet (AFS 1993:17). I de Allmänna råden anges att sexuella trakasserier är en form av kränkande särbehandling. Enligt föreskrifterna avses med kränkande särbehandling återkommande klandervärda eller negativt präglade handlingar som riktas mot enskilda arbetstagare på ett kränkande sätt och som kan leda till att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap.

Inom EU finns ett antal dokument som behandlar sexuella trakasserier. Rådet antog den 29 maj 1990 en resolution om skydd för kvinnors och mäns integritet på arbetsplatsen<sup>15</sup>. I resolutionen uppmanas medlemsstaterna att bl.a. vidta informationsinsatser mot sexuella trakasserier. Rådet ger i resolutionen kommissionen i uppdrag att utarbeta ”a code of conduct”, en vägledning för hur sexuella trakasserier skall bekämpas. Resolutionen innehåller också ett uttalande om vilka beteenden på en arbetsplats som är oacceptabla och som underförstått utgör sexuella trakasserier. Uttalandet är formulerat på följande sätt på engelska.

”Conduct of a sexual nature, or other conduct based on sex affecting the dignity of men and women at work, including conduct of superiors and colleagues, constitutes an intolerable violation of the dignity of workers or trainees and is unacceptable if:

- a) such conduct is unwanted, unreasonable and offensive to the recipient,
- b) a person’s rejection of, or submission to, such conduct on the part of employers or workers is used explicitly or implicitly as a basis for a decision which affects that person’s access to vocational training, access to employment, continued employment, promotion, salary or any other employment decisions, and/or
- c) such conduct creates an intimidating, hostile or humiliating work environment for the recipient.

En översättning till svenska kan lyda enligt följande.

Upptärande av sexuell natur och annat uppträdande grundat på kön, innefattande sådant beteende av överordnande och arbetskamrater, som påverkar kvinnors och mäns integritet i arbetet, innebär en kränkning av arbetstagares och lärlingars integritet och är oacceptabel om

- a) ett sådant beteende är oönskat, omotiverat och stötande för den som utsätts för det,
- b) en persons avvisande eller accepterande av ett sådant beteende från arbetsgivares eller medarbetares sida används uttryckligen eller underförstått som grund för beslut om tillträde till fortbildning, anställning, fortsatt anställning, befordran, lön eller andra beslut som rör anställningen, och/eller
- c) ett sådant beteende skapar ett skrämmande, fientligt eller förödmjukande arbetsklimat för den som utsätts för beteendet.

Kommissionen fullföljde det uppdrag som rådet givit genom att den 27 november 1991 anta en rekommendation om skydd för kvinnors och mäns integritet på arbetsplatsen<sup>16</sup>. Till rekommendationen är fogad en ”Code of Practice” – riktlinjer för hur sexuella trakasserier kan bekämpas. I dessa riktlinjer finns i punkt 2 under rubriken definition en relativt fyllig redogörelse för vad som avses med sexuella trakasserier. I ett första stycke anges vad som menas med sexuella trakasserier. Där står i den engelska versionen följande:

”Sexual harassment means unwanted conduct of a sexual nature, or other conduct based on sex affecting the dignity of women and men at work. This can include unwelcome physical, verbal or non-verbal conduct.

<sup>15</sup> OJ nr C157, 27.6.1990, p.3.

<sup>16</sup> OJ nr L 49, 24.2.92, s. 1.

En översättning till svenska kan lyda enligt följande.

”Med sexuella trakasserier menas ett oönskat uppträdande av sexuell natur eller ett annat uppträdande grundat på kön som påverkar kvinnors och mäns integritet i arbetet. Det kan vara fråga om ett ovälkommen fysiskt, verbalt eller icke-verbalt beteende”.

Den första meningen är således i stort sett identisk med inledningen till uttalandet i rådets resolution från 1991. Det ord som är tillagt är ordet ”oönskat” – ”unwanted.”

I andra stycket konstateras att en rad olika beteenden kan utgöra sexuella trakasserier. Där anknyts till rådsresolutionen, punkterna a-c och anges att sådana beteenden som avses är oacceptabla i de fallen.

I tredje stycket anges följande – fritt översatt.

”Det viktigaste kännetecknet för sexuella trakasserier är att de är oönskade av den som utsätts för dem. Det är varje individs ensak att avgöra vilket uppträdande som kan accepteras och vad som är kränkande. Sexuell uppmärksamhet övergår i sexuella trakasserier om den som står för beteendet fortsätter, trots att det har gjorts klart att mottagaren anser att den sexuella uppmärksamheten är kränkande. Ett enda tillfälle kan emellertid utgöra sexuella trakasserier om beteendet är tillräckligt allvarligt. Att den sexuella uppmärksamheten inte är önskad skiljer sexuella trakasserier från handlingar som välkomnas och är ömsesidiga.”

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen delar utredarens bedömning att begreppet sexuella trakasserier bör definieras i jämställdhetslagen. Även de flesta av remissinstanserna har anfört att de anser att det bör införas en sådan definition i lagen.

Uttrycket sexuella trakasserier är en översättning från engelskans ”sexual harassment”, där ordet ”sexual” betyder både sexuell och könsrelaterad. Det svenska begreppet ”sexuella trakasserier” tolkas allmänt så att det enbart handlar om ovälkomna beteenden av sexuell natur. Ett förtydligande bör göras så att det klart framgår att sexuella trakasserier även innefattar handlingar utan sexuell anknytning. Regeringen instämmer i och för sig i de synpunkter som framförts om att det vore önskvärt att hitta en annan beteckning än ”sexuella trakasserier”. Regeringen anser dock att begreppet sexuella trakasserier är så väl inarbetat att det är svårt att ersätta. Det väsentliga är att det klargörs att det inte endast är fråga om handlingar av sexuell natur.

*Arbetsgivarverket* har efterlyst förtydligande exempel på vad som avses med ”ovälkommet uppträdande grundat på kön”. Som utredaren beskrivit handlar det om könsrelaterade beteenden som svärta ner eller förlöjligar eller som är skrämmande eller fysiskt förnedrande för en arbetstagare på grund av hennes eller hans kön. Det handlar om beteenden som riktas till kvinnor för att de är kvinnor och till män för att de är män.

Flera av remissinstanserna anser att utredarens förslag till definition bör ses över så att den dels blir tydligare, dels närmare överensstämmer med EU-definitionen. *Advokatsamfundet* har påpekat att den föreslagna definitionen inte fullt ut överensstämmer med den text som framgår av rådets resolution från 1990 och därför bör byggas ut. Andra remissinstanser har

invänt att sista ledet i den föreslagna definitionen, dvs. ”och som skapar en skrämmande, fientlig eller förnedrande arbetsmiljö” bör utgå.

Regeringen gör följande bedömning. De definitioner som förekommer i rådets och kommissionens dokument är inte av bindande karaktär. Det är dock väsentligt att Sveriges definition av vad som utgör sexuella trakasserier anknyter så långt som möjligt till de definitioner som förekommer inom EU:s institutioner. Som JämO påpekat har både rådets resolution från 1990 och kommissionens rekommendation och ”Code of Practice” från 1991 definitioner som varierar något men som alla har en gemensam grunddefinition. Den definitionen kommer framförallt till uttryck i den text som kommissionen antagit under rubriken definition i sin ”Code of Practice”. Regeringen anser att den definitionen bör ligga till grund för den svenska legala definitionen.

Med sexuella trakasserier bör därmed avses sådant ovälkommet uppträdande av sexuell natur eller annat ovälkommet uppträdande grundat på kön som kränker arbetstagarens integritet i arbetet. Denna definition överensstämmer i huvudsak med den som JämO föreslagit.

Handlingar som utgör sexuella trakasserier påverkar regelmässigt individens rätt till personlig integritet och självbestämmande och får anses vara kränkande. Regeringen instämmer därför i förslaget att ordet ”kränker” bör ersätta ordet ”påverkar” i utredarens förslag.

Som kommissionen påpekar i sin definition är det viktigaste kännetecknet för sexuella trakasserier att de är *oönskade* av den som utsätts för dem. Det är den som utsätts för ett beteende eller en handling som avgör om beteendet eller handlingen kan accepteras och vad som är kränkande. Jämställdhetslagen måste vila på grundvalen att varje människa, kvinna som man, har lika värde och skall visas hänsyn och att varje enskild individ har rätt att kräva att hennes integritet och självbestämmande respekteras. Det är det oönskade i beteendet eller i handlingen som skiljer sexuella trakasserier från ett vänskapligt uppträdande som är välkommet och ömsesidigt.

Sexuella trakasserier kan innefatta många olika typer av handlingar och beteenden. De kan innefatta *fysiskt, verbalt eller icke-verbalt uppträdande*. Detta utvecklas vidare i författningskommentaren (avsnitt 21.5).



**Regeringens förslag:** Jämställdhetslagen skall förtydligas så att det av lagen framgår att varje arbetsgivare är skyldig att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier.

**Utredarens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De flesta tillstyrker förslaget.

*Stockholms tingsrätt* och *Jämställdhetsnämnden* har föreslagit att de arbetsgivare som är skyldiga att upprätta en jämställdhetsplan också i lagen skall åläggas att utse en särskild person som en arbetstagare kan vända sig till när hon eller han har utsatts för sexuella trakasserier.

*SAF* anser att skyldigheten som den är formulerad enligt den nuvarande lagregeln är tillräcklig och att den aktivitetsplikt som åläggs arbetsgivaren enligt förslaget inte står i rimlig proportion till den ringa omfattning som sexuella trakasserier har.

**Bakgrund:** Arbetsgivaren är redan i dag skyldig att inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet och däribland att aktivt verka för att inte någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering (3 och 6 §§ jämställdhetslagen).

Enligt 11 § jämställdhetslagen skall en jämställdhetsplan innehålla en översikt över de åtgärder som enligt bl.a. 6 § är behövliga på arbetsplatsen och ange vilka av dessa åtgärder som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året. En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts skall tas in i efterföljande års plan. Skyldigheten att upprätta en jämställdhetsplan gäller arbetsgivare som sysselsätter tio eller fler arbetstagare (10 § jämställdhetslagen).

I förarbetena till 1992 års jämställdhetslag anförs att frågan om trakasserier i arbetslivet är en arbetsmiljöfråga i vid mening men att trakasserier av sexuell natur mellan arbetskamrater är så starkt knutna till kvinnors och mäns lika rätt och villkor i arbetslivet att de lämpligen bör behandlas inom ramen för jämställdhetslagens regler om det aktiva jämställdhetsarbetet (prop. 1990/91:113 s.72).

I förarbetena anförs vidare att det bör ingå i arbetsgivarens allmänna personalpolitik att tydliggöra att sexuella trakasserier mellan anställda inte i något avseende kan tolereras. Återkommande information om arbetsgivarens inställning i frågan om vilka följderna kan bli om trakasserier av nämnda slag upptäcks är, enligt propositionen, ett sätt att påverka de anställdas inställning och förebygga övergrepp.

Efter det att 6 § jämställdhetslagen infördes har Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet och Allmänna råd om tillämpning av föreskrifterna om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet utfärdats (AFS 1993:17). Som tidigare nämnts utgör sexuella trakasserier en form av kränkande särbehandling. Föreskrifterna trädde i kraft den 31 mars 1994.

Slutligen kan nämnas att regeringen under år 1992 beviljade 1,5 miljoner kronor till arbetsmarknadens parter för projekt för att synliggöra och motverka sexuella trakasserier i arbetslivet. Satsningen finns beskriven i magasinet *Sexuella trakasserier*, utgivet av Socialdepartementet i serien *Magasin om jämställdhetsprojekt*.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt utredaren har JämO funnit att medvetenheten fortfarande är låg hos arbetsgivare om vad som krävs av dem i form av åtgärder för att motverka sexuella trakasserier på arbetsplatsen. Enligt JämO har detta ibland kunnat förklaras av att arbetsgivarna inte känt till kraven på förebyggande arbete. Även där arbetsgivarna har haft sådan kunskap har, enligt JämO, många arbetsgivare ansett det onödigt med åtgärder för hur sexuella trakasserier skall motverkas på just den arbetsplatsen, därför att man ansett sig veta att sexuella trakasserier inte kan förekomma där. På arbetsplatser där sexuella trakasserier bevisligen förekommit har det, också enligt JämO, varit en vanlig reaktion att arbetsgivare vill glömma eller bagatellisera saken. Arbetsgivare har ofta hävdats att relationerna arbetstagare emellan inte är deras angelägenhet. I syfte att stödja ett mer aktivt arbete i dessa frågor gav JämO under år 1997 ut en handbok om sexuella trakasserier.

Sedan jämställdhetslagen tillfördes bestämmelsen om att arbetsgivaren skall verka för att inte någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier har som tidigare påpekats Arbetarskyddsstyrelsen utfärdat föreskrifterna om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet. I och med dessa föreskrifter har arbetsgivarens skyldigheter att vidta aktiva åtgärder förtydligats. Av föreskrifterna framgår att arbetsgivaren skall planera och organisera arbetet så att kränkande särbehandling så långt som möjligt förebyggs (2 §). Arbetsgivaren skall klargöra att kränkande särbehandling inte kan accepteras i verksamheten (3 §). Vidare anges att det skall finnas rutiner för att på ett tidigt stadium fånga upp signaler om och åtgärda sådana otillfredsställande arbetsförhållanden, problem i arbetets organisation eller missförhållanden i samarbetet, vilka kan ge grund för kränkande särbehandling (4 §). I de Allmänna råden om tillämpningen av föreskrifterna kommenteras bestämmelserna i föreskrifterna och ges råd om vilka generella insatser som kan vidtas för att förebygga kränkande särbehandling, dvs. även sexuella trakasserier. I råden talas bl.a. om vikten av en tydlig arbetsmiljöpolicy och att det är synnerligen viktigt att arbetsgivaren aktivt verkar för att förebygga att någon arbetstagare utsätts för kränkande särbehandling av andra arbetstagare.

Arbetarskyddsstyrelsen har anfört att erfarenheterna från tillsynsarbetet vad gäller föreskrifterna ifråga är att just det förhållandet att det ställs tydliga krav på att arbetsgivaren skall klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten är en verkningsfull regel i det förebyggande arbetet.

I EU-kommissionens ”Code of Practice” framhålls starkt betydelsen av arbetsgivares aktiva åtgärder för att förebygga och förhindra sexuella trakasserier samt vikten av de fackliga organisationernas medverkan i arbetet med att formulera program och åtgärdsförslag. I dokumentet betonas särskilt att arbetsgivaren som ett första steg för att visa att ledningen bryr sig om och engagerar sig för att tackla problem kring sexuella trakasserier

formulerar en policy vari slås fast att alla anställda har rätt att bli behandlade med respekt för sin personliga integritet, att sexuella trakasserier på arbetsplatsen inte kommer att tolereras och att anställda har rätt att framföra klagomål om sexuella trakasserier. I ”Code of Practice” framhålls att arbetsgivaren måste föra ut sin syn på sexuella trakasserier och sina riktlinjer till de anställda. Där framhålls också betydelsen av att det på arbetsplatsen finns rutiner för hur påståenden om sexuella trakasserier skall hanteras på arbetsplatsen.

Regeringen delar utredarens bedömning att jämställdhetslagen bör förtydligas såvitt avser arbetsgivarens ansvar för att vidta aktiva åtgärder mot sexuella trakasserier. Av jämställdhetslagen bör det därför framgå att varje arbetsgivare inte bara är skyldig att ”verka för” utan att arbetsgivaren är skyldig att vidta åtgärder för att *förebygga och förhindra* att någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier.

Som framförts i tidigare förarbeten bör det ingå i arbetsgivarens allmänna personalpolitik att tydliggöra att sexuella trakasserier mellan anställda inte i något avseende kan tolereras. Arbetsgivaren skall alltså ge till känna sin syn på sexuella trakasserier. Arbetsgivaren måste uttala att sexuella trakasserier inte tolereras i arbetet eller på arbetsplatsen. Detta förhållningssätt eller denna ”policy” skall göras känd för arbetstagarna. Det är också viktigt att det på arbetsplatsen finns rutiner för hur sexuella trakasserier och påståenden om sexuella trakasserier skall handläggas.

I kommissionens ”Code of Practice” föreslås att arbetsgivaren skall utse någon person med uppdrag att ge råd och stöd till arbetstagare som utsätts för sexuella trakasserier. Några av remissinstanserna har föreslagit att detta skall åläggas arbetsgivarna, dvs. att detta bör framgå av lagtexten. Att utse en sådan person kan vara *en* lämplig åtgärd, särskilt på större arbetsplatser. Hur den enskilde arbetsgivaren tar hand om frågan, dvs. hur arbetsgivaren ger till känna sin syn på sexuella trakasserier, sitt förhållningssätt och utformar sina rutiner eller riktlinjer och hur arbetsgivaren gör förhållningssättet och rutinerna eller riktlinjerna kända, måste dock i stor utsträckning bero på arbetsplatsens storlek, andra lokala förhållanden samt vad arbetstagarna och de fackliga organisationerna har för åsikter. Regeringen anser därför att just frågan om huruvida en person skall utses som har till ansvar att ge stöd och råd inte bör regleras särskilt.

*Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* har framfört att det bör framgå att de fackliga organisationerna skall beredas möjlighet att tillsammans med arbetsgivaren utarbeta policydokument om sexuella trakasserier. Regeringen delar i princip denna åsikt och vill framhålla att framtagandet av riktlinjer och rutiner kring sexuella trakasserier på arbetsplatsen kan bli en betydelsefull process i sig för att motverka sådana trakasserier på arbetsplatsen.

Som påpekats i förarbetena när 6 § jämställdhetslagen infördes är sexuella trakasserier på en arbetsplats delvis en arbetsmiljöfråga och därför bör ånyo erinras om att JämO vid sin tillsyn över efterlevnaden av lagen i denna del bör samråda med yrkesinspektionen (prop. 1991:113 s. 72).

**Regeringens förslag:** En arbetsgivare som får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för sexuella trakasserier av en annan arbetstagare skall utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserier och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta sexuella trakasserier. Om arbetsgivaren inte fullgör sina skyldigheter skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren.

**Utredarens förslag:** Regeringens förslag överensstämmer i stort med utredarens. Enligt utredarens förslag skall arbetsgivaren vidta "nödvändiga åtgärder" när arbetsgivaren får kännedom om att arbetstagaren "kan ha" utsatts för sexuella trakasserier *eller* trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering. Enligt utredarens förslag skall arbetsgivaren betala skadestånd till en arbetstagare som blivit utsatt för sexuella trakasserier av en annan arbetstagare om arbetsgivaren inte fullgjort sina skyldigheter att vidta nödvändiga åtgärder.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna tillstyrker att det införs en skyldighet för arbetsgivaren att ingripa och vidta åtgärder när sexuella trakasserier förekommer på arbetsplatsen. Flera av remissinstanserna framför synpunkter på den lagtekniska utformningen av utredarens förslag och några remissinstanser anför att regeringen bör överväga en annan placering av bestämmelsen som rimmar bättre med systematiken i lagen. SAF avstyrker förslaget och anför att enligt gällande rätt åligger det redan en arbetsgivare som får kännedom om att det förekommer sexuella trakasserier att agera för att stoppa dem.

De flesta remissinstanserna tillstyrker att arbetsgivarens skyldighet att vidta åtgärder skadeståndssanktioneras. *Arbetsgivarverket, Landstingsförbundet och SAF* avstyrker dock förslaget om skadeståndssanktion. SAF anför att i vart fall skall arbetsgivaren inte åläggas skadeståndsansvar med mindre än att arbetsgivaren "grovt åsidosatt" sina skyldigheter. *Kommunförbundet* ställer sig tveksamt till om lagstiftning överhuvudtaget är en ändamålsenlig åtgärd och anför beträffande förslaget om att införa en skadeståndsskyldighet att förbundet ser det som angeläget att det framstår som helt klart vilka åtgärder arbetsgivaren är skyldig att vidta.

## **Bakgrund:**

### *Jämställdhetslagen*

I 6 § jämställdhetslagen föreskrivs idag, som tidigare redogjorts för, att varje arbetsgivare skall verka för att inte någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller för trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering. I förarbetena till bestämmelsen anfördes att i arbetsgivarens skyldigheter ingår att vidta åtgärder även i det enskilda fallet, när arbetsgivaren får reda på att en arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier (prop. 1990/91:113 s. 72).

I 22 § jämställdhetslagen förbjuds arbetsgivaren att i två angivna situationer trakassera en arbetstagare. En arbetsgivare får inte utsätta en arbetstagare för trakasserier på grund av att arbetstagaren har avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden *eller* anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering. Bestämmelsen i 22 § jämställdhetslagen tar alltså sikte på en speciell situation, nämligen att arbetsgivaren vidtar en repressalieåtgärd, en trakasserande handling, antingen för att arbetstagaren avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden eller för att han eller hon har använt sig av sin rätt att få en fråga om könsdiskriminering prövad. Bestämmelsen erbjuder däremot inte något skydd mot de sexuella trakasserier som sådana och inte heller mot sexuella trakasserier mellan arbetskamrater.

Otillåten könsdiskriminering skall enligt 19 § jämställdhetslagen anses föreligga när en arbetsgivare leder och fördelar arbetet på ett sådant sätt att en arbetstagare blir påtagligt oförmånligt behandlad i jämförelse med arbetstagare av motsatt kön. Enligt 20 § skall otillåten könsdiskriminering även anses föreligga, när en arbetsgivare säger upp ett anställningsavtal, permitterar eller avskedar någon eller genomför en annan jämförlig åtgärd till skada för en arbetstagare av det ena könet, om åtgärden direkt eller indirekt har samband med arbetstagarens könstillhörighet. 19 och 20 §§ jämställdhetslagen kan i vissa fall ha betydelse vid sexuella trakasserier. Om arbetsgivaren sexuellt trakasserar en kvinnlig arbetstagare kan det i vissa fall rubriceras som en åtgärd till skada för arbetstagaren. Åtgärden kan då ha ett direkt samband med hennes kön och arbetstagaren kan yrka både ekonomiskt och allmänt skadestånd (jfr AD 1987 nr 98).

Förbuden mot otillåten könsdiskriminering och förbudet mot trakasserier i 22 § jämställdhetslagen är skadeståndssanktionerade.

### *Anställningsskyddslagen*

Lagen om anställningsskydd (1982:80) – anställningsskyddslagen, kan bli aktuell om arbetstagaren lämnat sin anställning på grund av sexuella trakasserier och arbetsgivaren känt till dessa och ändå inte vidtagit åtgärder för att få stopp på dem. Detsamma gäller när arbetsgivaren själv har trakasserat den anställde. En uppsägning måste enligt 7 § anställningsskyddslagen vara sakligt grundad. En arbetsgivare som bryter mot bestämmelserna i anställningsskyddslagen kan bli skyldig att betala både ekonomiskt och allmänt skadestånd.

Arbetsdomstolen har under senare år prövat frågor om anställningsskyddslagens tillämplighet när en arbetstagare på grund av sexuella trakasserier ansett sig tvingad att sluta sin anställning (AD 1991 nr 65, 1993 nr 30 och 1995 nr 74). Domstolen har också prövat frågor om arbetsgivarens rätt att säga upp arbetstagare med åberopande av att arbetstagaren sexuellt har trakasserat elever (AD 1996 nr 10, 1996 nr 55 och 1996 nr 85).

### *Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter*

I Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet (AFS 1993:17) åläggs arbetsgivaren att agera vid

fall av sexuella trakasserier. I 5 § stadgas att om tecken på kränkande särbehandling visar sig skall motverkande åtgärder snarast vidtas och följas upp. Av 6 § samma föreskrifter följer att en arbetstagare som utsatts för kränkande särbehandling snabbt skall få hjälp eller stöd och att arbetsgivaren skall ha särskilda rutiner för detta.

I Arbetarskyddsstyrelsens Allmänna råd om tillämpning av föreskrifterna och kommentaren till 4 § i föreskrifterna uttalas att när särbehandling förekommer är det viktigt att arbetsgivaren så snart som möjligt underrättas för att arbetsgivaren skall kunna vidta lämpliga åtgärder. Där anges vidare att ingen bör medverka till att dölja kränkande särbehandling även om risken för eventuella lojalitetskonflikter kan uppstå.

**Skälen för regeringens förslag:** Det är viktigt att den som utsätts för sexuella trakasserier får hjälp när problemet påtalas. Det förekommer att den person som blir utsatt för återkommande sexuella trakasserier säger upp sig på grund av att arbetsgivaren inte agerar. Regeringen delar utredarens bedömning att arbetsgivarens skyldighet att i det enskilda fallet vidta åtgärder bör lagfästas i jämställdhetslagen. Regeringen delar också utredarens bedömning att bestämmelsen bör skadeståndssanktioneras så att det blir möjligt för arbetstagaren att kunna få gottgörelse från arbetsgivaren för dennes underlåtenhet. I jämställdhetslagen bör det därför införas en skadeståndssanktionerad skyldighet för arbetsgivaren att vidta åtgärder vid sexuella trakasserier mellan arbetstagare.

Som flera av remissinstanserna påpekat är det viktigt att klargöra när arbetsgivaren skall vidta åtgärder och vilka åtgärder som bör vidtas.

Det bör i första hand ankomma på den utsatta arbetstagaren att se till att arbetsgivaren får kännedom om att hon eller han anser att sexuella trakasserier förekommer. *Stockholms tingsrätt m.fl.* har anfört att utredarens förslag är oklart i den situationen att arbetsgivaren får kännedom om misstänkta sexuella trakasserier på annat sätt än direkt av arbetstagaren. Tingsrätten har föreslagit att bestämmelsen skall utformas så att det framgår att en förutsättning för skyldighet att ingripa är att den berörda arbetstagaren själv ställer sig bakom en anmälan, t.ex. på förfrågan från arbetsgivaren. Det är emellertid inte ovanligt att en arbetstagare drar sig för att berätta om vad hon eller han utsatts för. Många är rädda för att inte bli trodda. Regeringen anser därför att en anmälan från just arbetstagaren inte bör utgöra en förutsättning för arbetsgivarens skyldighet att ingripa. Det kan likaväl vara en eller flera arbetskamrater eller den fackliga organisationen som gör arbetsgivaren uppmärksam på vad som sker. För att arbetsgivaren vid skadeståndsansvar skall vara skyldig att agera i frågan måste dock den som påstås ha blivit sexuellt trakasserad i vart fall bekräfta att hon eller han anser sig ha blivit utsatt för sexuella trakasserier. Det följer av att det endast är den som utsätts för ett visst beteende som kan avgöra om det är ovälkommet.

Som t.ex. *Stockholms tingsrätt* påpekat synes utredarens förslag att arbetsgivaren skall vidta ”nödvändiga åtgärder” ta sikte på två situationer, dels den där det inte står helt klart att sexuella trakasserier har förekommit och då tanken måste vara att arbetsgivaren skall utreda saken, dels den situationen att det verkligen är fråga om sexuella trakasserier och att arbetsgivaren då skall se till att de upphör.

Regeringen anser att när en arbetsgivare får uppgift om att en arbetstagarare anser sig ha blivit utsatt för sexuella trakasserier skall arbetsgivaren vara skyldig att vidta utredningsåtgärder. Som Arbetsdomstolen uttalat i AD 1993 nr 30 är det angeläget att arbetsgivaren utan dröjsmål försöker ta reda på de närmare omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna för att arbetsgivaren sedan skall kunna gå vidare med de åtgärder som kan anses befogade. Arbetsdomstolen uttalar i domen att arbetsgivarens underlåtenhet att på ett tillfredsställande sätt närmare utreda omständigheterna kring de påstådda trakasserierna står i strid med god sed på arbetsmarknaden. Som Arbetsdomstolen påpekat i den anförda domen ges dessutom genom ett aktivt och snabbt agerande från arbetsgivarens sida en signal om att sexuella trakasserier inte accepteras på arbetsplatsen och att den som utsätts för sådana trakasserier kan påräkna stöd från arbetsgivaren.

*TCO* har anført att det direkt av lagtexten bör framgå att arbetsgivaren skall handla skyndsamt. På det sätt regeringens förslag är utformat så följer att utredningsskyldigheten inträder i och med att arbetsgivaren får kännedom om att arbetstagararen anser sig sexuellt trakasserad. Som redan sagts skall arbetsgivaren då utan dröjsmål utreda de närmare omständigheterna.

Förutom den inledande utredningsskyldigheten skall arbetsgivaren också vara skyldig att i förekommande fall av sexuella trakasserier vidta även andra åtgärder som skäligen kan krävas för förhindra fortsatta sexuella trakasserier. Med i förekommande fall avses att om arbetsgivaren har vetskap om eller vid sin utredning kommer fram till att en arbetstagarare blir utsatt för sexuella trakasserier så skall arbetsgivaren vidta åtgärder för att få stopp på dessa. Om vid en objektiv bedömning arbetsgivaren gjort vad han kunnat för att utreda frågan och bilda sig en uppfattning om vad som skett men inte kommit fram till att det varit eller är fråga om sexuella trakasserier skall arbetsgivaren inte vara skyldig att vidta ytterligare åtgärder. Om det senare skulle visa sig att arbetsgivaren gjort en felbedömning skall han inte drabbas av skadeståndsskyldighet.

Vilka åtgärder som skäligen kan krävas att arbetsgivaren vidtar utvecklas i författningskommentaren (avsnitt 21.5).

I många fall, både när det gäller utredningsåtgärder och övriga åtgärder, kan det vara lämpligt att samråda med de fackliga organisationerna och företagshälsovård eller liknande.

Sammanfattningsvis kan sägas att en arbetsgivare inte har brutit mot bestämmelsen om arbetsgivaren gör vad som rimligen kan begäras för att få klarhet i förhållandena och vid fall av sexuella trakasserier gör vad som skäligen kan krävas för att få slut på dessa missförhållanden.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms Universitet* har anført att regeringen i förhållande till utredarens förslag bör överväga en annan placering av bestämmelsen som rimmar bättre med systematiken i lagen. Även *SAF* har framført liknande synpunkter och påpekat att arbetsmarknadsutskottet i samband med antagandet av 1992 års jämställdhetslag uttalade att utskottet anslöt sig till vad som sägs i propositionen om att man inte bör utforma en regel inom ramen för de aktiva åtgärderna som innefattar en konkret skyldighet i det enskilda fallet (bet. 1990/91:AU 17

s. 42). Regeringen vidhåller denna inställning och anser att det är av vikt att behålla systematiken i jämställdhetslagen och att avsnittet om aktiva åtgärder därför endast bör innehålla regler om generella insatser. Den skadeståndssanktionerade bestämmelsen om att vidta åtgärder i det enskilda fallet bör därför inte placeras i avsnittet om aktiva åtgärder utan kan med fördel placeras efter 22 § om förbud mot trakasserier.

Enligt utredarens förslag skall arbetsgivaren även vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra fortsatta trakasserier *på grund av en anmälan om könsdiskriminering*. Regeln i denna del skall dock enligt utredaren vara vare sig vites- eller skadeståndssanktionerad. Med denna typ av trakasserier avses repressalieåtgärder från arbetsgivarens sida i form av t.ex. försämrade arbetsuppgifter, större arbetsbelastning eller uteblivna förmåner etc. Enligt 22 § är emellertid arbetsgivaren förbjuden att vidta sådana trakasserier och regeln är skadeståndssanktionerad enligt 27 §. Regeringen anser inte att det utöver själva förbudsregeln i 22 § och skyldigheten i 6 § att vidta aktiva åtgärder skall införas en osanktionerad regel som ålägger arbetsgivaren att vidta åtgärder i det enskilda fallet för att förhindra trakasserier från en annan arbetstagare på grund av en anmälan om könsdiskriminering.

## 17.5 Skadeståndet

**Regeringens förslag:** Allmänt skadestånd skall lämnas för den kränkning arbetsgivarens underlåtenhet att vidta åtgärder innebär.

**Utredarens förslag:** Enligt utredarens förslag skall en arbetsgivare betala skadestånd om arbetsgivaren inte fullgör sina skyldigheter att vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra sexuella trakasserier. Av utredarens förslag framgår inte vilken form av skadestånd som skall utgå och inte heller vilken den skadegörande handlingen som skall ersättas är.

**Remissinstanserna:** Få av remissinstanserna uttalar sig i frågan om skadeståndsskyldighetens utformning. *Stockholms tingsrätt* och *Jämställdhetsnämnden* anser att det är oklart om endast allmänt skadestånd avses eller även ekonomiskt. De anser att båda borde utgå och anför att ekonomiskt skadestånd kan vara väl motiverat i ett fall när den trakasserade behövt uppsöka läkare eller fått lov att sjukskriva sig. *JämO* och *Advokatsamfundet* föreslår att även arbetsgivarens skyldighet att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra sexuella trakasserier bör läggas till grund för skadeståndsskyldigheten i det enskilda fallet.

**Skälen för regeringens förslag:** En skadeståndspåföljd har dubbla syften. Den syftar dels till att få arbetsgivaren att generellt motverka sexuella trakasserier i arbetet och att vidta åtgärder för att få stopp på sexuella trakasserier i ett enskilt fall, dels till att ge den som trakasserats ersättning.

Regeringen anser att det är arbetsgivarens underlåtenhet att vidta utredningsåtgärder och i förekommande fall åtgärder för att förhindra fortsatta trakasserier som skall skadeståndssanktioneras. Om arbetsgivaren t.ex. får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit sexuellt tra-



kasserad av en annan arbetstagare och arbetsgivaren inte gör något skall arbetsgivaren alltså vara skadeståndsskyldig på grund av just underlåtenheten att vidta åtgärder. Skadestånd för de trakasserande handlingarna i sig, såväl före som efter det att arbetsgivaren får kännedom om dem, får prövas gentemot den som utfört de trakasserande handlingarna, t.ex. inom ramen för en process om skadestånd på grund av ofredande. Om arbetsgivaren inte fullgör sin skyldighet att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra sexuella trakasserier kan JämO enligt 35 § jämställdhetslagen förelägga arbetsgivaren att vid vite vidta sådana åtgärder.

Fråga är därutöver om både allmänt och ekonomiskt skadestånd skall kunna utgå.

Det faktum att arbetsgivaren inte agerar, inte utreder frågan eller inte vidtar andra åtgärder, är kränkande för den som anser sig utsatt för sexuella trakasserier. Allmänt eller ideellt skadestånd skall därför utgå för den kränkning som underlåtenheten innebär.

En arbetstagare som utsatts för sexuella trakasserier kan på grund av detta drabbas av ekonomisk förlust, t.ex. i form av kostnader för sjuk-skrivning eller vårdkostnader. Den direkta orsaken till dessa kostnader är dock den trakasserande handlingen i sig och inte arbetsgivarens underlåtenhet. Arbetsgivarens underlåtenhet kan dock förvärra situationen och indirekt vara orsak till den ekonomiska förlusten. Huruvida den ekonomiska skadan uteblivit om arbetsgivaren hade agerat är dock oftast mycket osäkert. Regeringen stannar därför vid bedömningen att ekonomiskt skadestånd inte skall kunna utgå enligt denna bestämmelse. För trakasserier som en arbetsgivare utsätter en arbetstagare för enligt 22 §, dvs. trakasserier på grund av att arbetstagaren avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden eller anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering, utgår inte heller ekonomiskt skadestånd.

När det gäller skadeståndsbeloppens storlek instämmer regeringen i utredarens bedömning att dessa bör anknyta till vad som i övrigt gäller för skadestånd enligt jämställdhetslagen och därmed till vad som allmänt gäller på det arbetsrättsliga området.

En möjlighet att jämka skadeståndet bör finnas på samma sätt som för annat skadestånd enligt jämställdhetslagen.

**Regeringens bedömning:** Gällande bestämmelser vad gäller möjligheterna för personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att lämna uppgifter till polis och åklagare vid misstanke om brott bör inte ändras. Detsamma gäller bestämmelserna i 36 kap. 5 § rättegångsbalken om frågeförbudets omfattning.

**Kommissionens förslag:** Kommissionen föreslår att 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) ändras så att sekretess inte hindrar att vårdpersonal lämnar uppgifter till polis och åklagare, när det föreligger misstanke om att en person utsatts för grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken, grovt sexuellt utnyttjande enligt 6 kap. 3 § brottsbalken samt de föreslagna kvinnofrids- respektive fridsbrotten. I konsekvens härmed föreslår kommissionen även att det s.k. frågeförbudet i 36 kap. 5 § rättegångsbalken såvitt avser vårdpersonal bör vika vid de ovan nämnda brotten. Ändringarna föreslås även gälla inom svenska kyrkans församlingsvårdande verksamhet.

**Remissinstanserna:** Utfallet är blandat vad gäller inställningen till genombrott i vårdsekretessen. En knapp majoritet tillstyrker eller har ingenting att erinra, medan ett antal instanser avstyrker, ställer sig tveksamma eller inte har tagit ställning. Bland dem som ifrågasätter förslaget kan nämnas *domstolarna*, *Socialstyrelsen*, *Svenska Läkaresällskapet* och *Rikskvinnocentrum*. Bland dem som är positiva eller inte har någonting att erinra kan nämnas *länsstyrelserna*, *Landstingsförbundet* och *Fredrika-Bremer-Förbundet*. I stort anförs samma argument beträffande förslaget om ändring i det s.k. frågeförbudet. *Sveriges psykologförbund* tar bestämt avstånd från förslaget.

**Bakgrund:** All hälso- och sjukvårdspersonal och socialtjänstpersonal i allmän tjänst är underkastad tystnadsplikt enligt bestämmelser i sekretesslagen. För hälso- och sjukvårdspersonal i enskild tjänst är tystnadsplikt föreskriven i lagen (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården. På motsvarande sätt föreskrivs i socialtjänstlagen (1980:620) tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen, eller inom enskild familjerådgivning.

Enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen gäller med vissa undantag sekretess inom den offentliga hälso- och sjukvården för uppgifter om enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen inom socialtjänsten för uppgifter om enskildas personliga förhållanden är enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen utformad på samma sätt. Sekretessen på dessa områden avgränsas alltså med ett s.k. omvänt skaderekvisit. Såvida inte den enskilde själv medger att vissa uppgifter lämnas ut får utlämnande ske endast om man är övertygad om att detta inte länder till men. Begreppet *men* har i sekretesslagen en mycket vidsträckt innebörd och tar framförallt sikte på de olika kränkningar av den personliga integriteten som kan uppstå om uppgifterna lämnas ut (jfr. prop. 1979/80:2, del A, s. 83). Med *men* avses sådant som att någon blir

utsatt för andras missaktning, om hans personliga förhållanden blir kända. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger är den enskildes egen upplevelse. Därmed kan även helt rättsenliga åtgärder utgöra men. Hänsyn kan dock tas till vad som enligt gängse värderingar i samhället uppfattas som men.

#### *Uppgiftslämnande till polisen vid misstanke om brott*

I 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen finns en generell bestämmelse om myndighetens rätt att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar till polis- och åklagarmyndighet m.fl. Sekretess hindrar sålunda inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter. Det är dock inte fråga om någon uppgiftsskyldighet. Bestämmelsens tillämplighet begränsas såvitt gäller sekretess som rör områden där skyddsintresset ansetts särskilt stort, såsom i fråga om uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårds- eller socialtjänstsekretessen. För dessa uppgifter gäller att de endast får lämnas ut om det brott som misstankarna gäller är av sådan svårighetsgrad att det lindrigaste straff som är föreskrivet är fängelse i minst två år. Innebörden av denna gränsdragning är att endast misstanke om mycket allvarliga brott, såsom t.ex. mord, dråp och våldtäkt, kan anmälas av hälso- och sjukvårdspersonal och socialtjänstpersonal till polis och åklagare. Vid misstanke om brott mot den som är under 18 år har dock ytterligare genombrott gjorts i sekretessen, så att den inte hindrar att hälso- och sjukvården och socialtjänsten lämnar uppgifter till polis och åklagare under förutsättning att det är fråga om misstanke om ett brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, dvs. brott mot liv eller hälsa, brott mot frihet och frid eller sexualbrott. Uppgifterna kan lämnas ut på myndigheternas eget initiativ och utan att uppgiftslämnandet har något samband med t.ex. en förundersökning. De skall dock angå misstanke om ett brott som har begåtts.

Sekretesslagen gäller som nämnts inte utanför den offentliga hälso- och sjukvården och socialtjänsten. För personal i motsvarande enskild verksamhet gäller i stället, som framgått ovan, tystnadsplikt enligt särskild lagstiftning. Tystnadsplikten innebär att personalen inte obehörigen får röja uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. En sådan tystnadsplikt anses inte hindra att misstankar om allvarliga brott framförs till polisen. Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet har det ansetts naturligt att söka ledning i det skaderekvisit som finns i sekretesslagens bestämmelser. Sålunda föreligger i praktiken en nära överensstämmelse mellan tystnadsplikten för offentligt anställda och tystnadsplikten för vårdpersonal i enskild tjänst (jfr. prop. 1980/81:28 s. 23 och prop. 1981/82:186 s. 26).

Den som röjer en uppgift som vederbörande är skyldig att hemlighålla, kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken dömas för brott mot tystnadsplikt. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. I vissa fall kan disciplinåtgärder enligt tjänstelagar komma i fråga. Bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken kan dock i vissa fall möjliggöra att sekretessbelagda

uppgifter om förestående brott får lämnas ut om fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat av rättsordningen skyddat viktigt intresse. Prop. 1997/98:55

#### *Vittnesplikt m.m. enligt rättegångsbalken*

Enligt svensk rätt är det en allmän medborgerlig skyldighet att inställa sig som vittne vid domstol och där avlägga vittnesmål. Som en allmän grundsats i fråga om vittnesskyldigheten gäller att tystnadsplikt får vika för vittnesplikt.

I 36 kap. 5 § rättegångsbalken finns dock vissa undantag från denna huvudregel. Paragrafen begränsar för speciella fall möjligheten att ställa frågor till vittne. Man talar om att det råder ett frågeförbud. Till sin omfattning sammanfaller frågeförbudet inte med förekommande tystnadsplikter. I vissa fall får sålunda en person höras som vittne angående ett förhållande som inbegripits i dennes tystnadsplikt utanför rätten. I andra fall förekommer frågeförbud beträffande personer för vilka ingen tystnadsplikt är föreskriven. I 36 kap 5 § andra stycket rättegångsbalken föreskrivs att personer som tillhör vissa angivna yrkesgrupper får höras om något som de har blivit anförtrödda i sin yrkesutövning eller som de i samband därmed har erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det. De angivna yrkesgrupperna är advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter samt familjerådgivare enligt socialtjänstlagen. Frågeförbudet gäller också för biträden till de uppräknade yrkesgrupperna. Därutöver undantas ytterligare yrkesgrupper enligt lagrummets tredje och femte stycke. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1998 (SFS 1997:314, prop. 1996/97:124, bet. 1996/97:SoU18, rskr. 1996/97:264) blir dock de angivna yrkesgrupperna skyldiga att vittna i mål om dels brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år, dels samtliga brott enligt 3,4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt 18 år. Dessutom finns ytterligare några undantag från frågeförbudet i vissa mål som rör barn. Frågeförbudet gäller oavsett om det är fråga om verksamhet i allmän eller enskild tjänst. Förbudet skall iaktas självmant av domstolen och kan inte efterges av vittnet utan endast av den till vars förmån sekretessen gäller.

Det kan noteras att frågeförbudet inte gäller i fråga om annan socialtjänstpersonal än familjerådgivare enligt socialtjänstlagen. Socialtjänstpersonal är därför i princip skyldiga att avlägga vittnesmål utan de begränsningar som gäller för hälso- och sjukvårdspersonal enligt paragrafens andra stycke.

Bestämmelserna i 36 kap. 5 § rättegångsbalken är tillämpliga också i fråga om vittnesförhör under en förundersökning i brottmål (23 kap. 13 § rättegångsbalken). Ett vittnesförhör under förundersökningen får dock inte äga rum innan förundersökningen har fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet.

I 38 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om editionsplikt, dvs. skyldighet att tillhandahålla domstolar skriftliga handlingar. Om en handling kan antas ha betydelse som bevis, får en domstol förordna att handlingen skall tillhandahållas domstolen. Vissa undantag från editions-

plikten finns emellertid. Bl.a. gäller, såvitt avser allmänna handlingar, undantag som svarar mot frågeförbudet i 36 kap. 5 § rättegångsbalken, vilket är av särskild betydelse när det gäller t.ex. sjukjournaler (38 kap. 8 § rättegångsbalken). Av 23 kap. 14 § andra stycket rättegångsbalken följer att den som leder förundersökningen kan begära att rätten skall besluta att en handling skall tillhandahållas redan under förundersökningen. Begränsningarna i 38 kap. 8 § rättegångsbalken är tillämpliga också i sådana fall.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sekretessen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten har utformats med hänsyn till att kravet på sekretess för enskildas personliga förhållanden gör sig särskilt starkt gällande på dessa områden. En av socialtjänstlagens viktigaste utgångspunkter är att socialtjänstens insatser i individuella ärenden skall präglas av frivillighet och självbestämmande. Socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med vederbörande (1 och 9 §§ socialtjänstlagen). I motiven till lagen sägs också att samråd med andra myndigheter i regel inte bör ske utan att den enskilde samtycker till det (prop. 1979/80:1, del A, s. 364 och 398). Lagstiftningen har utformats så att den enskilde skall känna förtroende och respekt för socialtjänsten och så att vederbörande skall våga vända sig till denna. På motsvarande sätt anger hälso- och sjukvårdslagen att en god hälso- och sjukvård särskilt skall bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet. Även här betonas att vården och behandlingen så långt det är möjligt skall utformas och genomföras i samråd med patienten (2 a § hälso- och sjukvårdslagen). Dessa skäl har sålunda vägt tungt vid utformningen av den sekretess som gäller inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Det är mot den bakgrunden som lagstiftaren har varit restriktiv när det gäller att skapa genombrott i sekretessen även för sådana andra starka samhällsintressen som möjligheten att ingripa mot brott.

Möjligheterna att från bl.a. hälso- och sjukvården och socialtjänsten lämna ut uppgifter som angår misstanke om brott för vilka inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år infördes genom en lagändring år 1983. Året därefter infördes den generella bestämmelsen – som inte är tillämplig inom vårdområdet – om att sekretess inte hindrar att myndigheterna lämnar uppgifter som angår misstankar om brott till polis eller åklagare eller till någon annan myndighet som är ålagd att ingripa mot brottet, om brottet föranleder annan påföljd än böter. I samband med dessa lagändringar fördes utförliga diskussioner om avvägningen mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och intresset av sekretess (prop. 1981/82:186 s. 20 ff. och 1983/84:142 s. 28 ff.).

Då det gällde att bestämma omfattningen av uppgiftslämnandet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten sades det att sekretesskyddet inte fick ges en sådan utformning att det försvårade den del av polisens spanings- och utredningsverksamhet som är inriktad på den särskilt allvarliga brottsligheten. En väsentlig invändning mot att tillåta att uppgifter om misstankar om vissa brott med lägre straffminimum än två år lämnades till polisen ansågs vara att uppgifterna i så fall i viss utsträckning kunde lämnas under en förundersökning men inte vid ett vittnesförhör, nämligen beträffande uppgifter som härrör från en förtroendesituation inom hälso-

och sjukvården. Det ansågs därför rimligt att ta vittnespliktens omfattning i förtroendefallen till utgångspunkt för regleringen av polisens möjligheter att få uppgifter vid misstanke om allvarligare brott. I lagstiftningsärendet diskuterades frågan om en längre gående lättnad i sekretessen för just misstänkta fall av kvinnomisshandel. Kort tid dessförinnan hade riksdagen beslutat att upphäva kravet på angivelse av målsäganden för åtal för misshandel i hemmet, vilket gjorde det möjligt för en åklagare att väcka åtal även om den misshandlade kvinnan underlät att själv göra polisanmälan eller tog tillbaka en sådan anmälan. Röster höjdes därför för införande av regler som innebar att bl.a. hälso- och sjukvårdspersonalen oberoende av kvinnans samtycke skulle kunna lämna polisen uppgifter angående misstankar om kvinnomisshandel. Departementschefen uttalade dock att han inte var beredd att utan ytterligare överväganden införa en sådan möjlighet, eftersom det fanns en uppenbar risk för att kvinnornas benägenhet att söka sjukvård kunde minska (prop. 1981/82:186 s. 24).

Kommissionen anser att intresset av att beivra våldsbrott och förhindra upprepat våld bör väga tyngre än den enskilda personens intresse av integritet och sekretess. Som inte minst framgår av remissinstansernas olika ståndpunkter är avvägningen mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och intresset av sekretess mycket svår att göra. Beträffande vissa typer av brott finns det regelmässigt ett större intresse av effektiv brottsbekämpning än beträffande andra. Till denna kategori hör bl.a. våldsbrott. Enligt regeringens mening kan visserligen goda skäl anföras för att öppna möjligheter för personalen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att oberoende av kvinnans samtycke lämna polisen uppgifter som rör misstankar om t.ex. kvinnomisshandel. Det finns emellertid också stora nackdelar med en regel av denna innebörd. Framförallt skulle en sådan regel kunna leda till att kvinnor som utsatts för våld av en närstående avstår från att söka hjälp. Ett flertal remissinstanser har också uttryckt farhågor om att en lättnad i sekretessen kan få denna konsekvens.

Kommissionen har ifrågasatt om den starka sekretessen på vårdområdet verkligen har en avgörande betydelse för om de utsatta kvinnorna skall våga vända sig till vården för hjälp och stöd. Kommissionen menar att en ökad möjlighet för personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att anmäla misstankar om brott – även om kvinnan inte själv vill ta ett så avgörande steg – i stället bör kunna ses som ett stöd för kvinnan.

Regeringen anser emellertid att även om en begränsning i vårdsekretessen skulle möjliggöra att våldets konsekvenser synliggörs och identifieras på ett bättre sätt och att polis och åklagares utredningar av våldsbrott mot kvinnor skulle underlättas, kan en begränsning i vårdsekretessen likaväl få till följd att kvinnor som utsätts för våld från närstående inte känner förtroende för bl.a. läkare, psykologer och företrädare för socialtjänsten, eftersom dessa kan avslöja sådant kvinnan vill hålla hemligt. De av kommissionen föreslagna ändringarna skulle i så fall inte ligga i de våldsutsatta kvinnornas intresse. Risken för att kvinnor, av rädsla för att en anmälan kan ske mot deras vilja, avstår från att söka hjälp får inte underskattas. En anmälan som sker mot kvinnans vilja, eller till och med utan hennes kännedom, kan dessutom upplevas som en ytterligare kränk-

ning av hennes person. Vid våld mellan närstående kan det inte heller uteslutas att den som utövat misshandeln skulle kunna hindra kvinnan från att söka nödvändig sjukvård. Den omständigheten, att människor vänder sig till vårdinrättningar trots att det finns en anmälningsskyldighet avseende barn som far illa, är inte helt jämförbar med den situationen att övergreppet rör någon personligen. Hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens uppgift bör i första hand vara att motivera kvinnan att själv polisanmäla brottet och att utarbeta metoder för att stödja kvinnorna att fullfölja en anmälan. Anmälningar som gjorts utan kvinnans medverkan blir svåra att utreda och det kan därför befaras att de sällan leder till att åtal väcks. Såväl från rättssäkerhetssynpunkt som av hänsyn till kvinnornas anspråk på skydd är det därför att föredra att uppgiftslämnandet sker i samförstånd med kvinnan.

Samma resonemang gäller för de föreslagna ändringarna rörande det s.k. frågeförbudet i rättegångsbalken. Intresset av att domstolarna får ett gott underlag för sina avgöranden står emot enskilda personers intresse av integritetsskydd, vilket gör att det kan vara svårt att finna en lämplig avvägning mellan vittnesplikt och tystnadsplikt. Lagstiftarens ambition har varit att så långt det är möjligt låta vittnesplikten enligt rättegångsbalken överensstämja med bestämmelser i annan lagstiftning som tar sikte på genombrott i sekretess. Kommissionens förslag skulle innebära att vittnesplikt kommer att råda, vid mål om bl.a. grov misshandel och grovt sexuellt utnyttjande, för yrkeskategorier som i sin yrkesutövning, i förtroende, får ta del av ytterst integritetskänsligt material.

Som en följd av vad som sagts ovan bör inte de föreslagna ändringarna i sekretesslagen och rättegångsbalken genomföras. Den nu gällande intresseavvägningen mellan samhällets intresse av att brottslingar straffas och den enskildes intresse av integritet och sekretess, tillkom efter noggranna överväganden av när det ena intresset skulle anses ta över det andra. Regeringen anser också att de nuvarande avgränsningarna är väl avvägda.

## 19 Kostnader

### *Lagförslagen*

Regeringen har i 1998 års budgetproposition angett att frågor om våld mot kvinnor skall vara en prioriterad uppgift för rättsväsendet. De nu föreslagna ändringarna i brottsbalken skall ses mot denna bakgrund. Förslaget att införa ett kvinnofridsbrott (grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning) i brottsbalken kan innebära en något utökad användning av fängesestraff och att personer döms till ett längre fängelsestraff än vad som sker i dag. Regeringen gör dock bedömningen att förslaget kan finansieras inom ramen för kriminalvårdens anslag. Därtill kommer att en utökad användning av fängelsestraff tillsammans med de övriga förslag som läggs fram för att bekämpa våldet mot kvinnor torde medföra ett minskat lidande och ett bättre bemötande av utsatta kvinnor och deras barn vilket sammantaget minskar samhällets kostnader i dessa fall.

Regeringen gör bedömningen att förslaget om en skärpt lagstiftning när det gäller könsstympning inte kommer att medföra några ökade kostnader.

I fråga om det föreslagna förbudet av köp av sexuella tjänster kan följande anföras. Prostitutionsutredningen uppskattade att dess förslag att kriminalisera både köpare och säljare av sexuella tjänster skulle medföra ökade lönekostnader för polisen med 5 miljoner kronor per år samt ökade kostnader för brottsutredning med 2,5 miljoner kronor per år. Med hänsyn till att en viss ökning av löner och annat har skett sedan dess bedömer regeringen att förslaget att förbjuda köp av sexuella tjänster fr.o.m. år 1999 kan beräknas medföra ökade kostnader för polisen för bl.a. spanings- och utredningsarbete i storleksordningen 10 miljoner kronor. Regeringen avser att återkomma med förslag till finansiering i vårens budgetarbete.

Den nya bestämmelsen i socialtjänstlagen om att socialnämnden bör verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp att förändra sin situation innebär ett förtydligande av ett ansvar som åvilar kommunerna redan enligt nuvarande lagstiftning. Regeringen gör därför bedömningen att förslaget inte kommer att innebära några ökade kostnader för kommunerna.

De föreslagna förändringarna i jämställdhetslagen innebär dels ett förtydligande av arbetsgivarens skyldighet att vidta aktiva åtgärder för att motverka sexuella trakasserier, dels införande av en skadeståndssanktionerad skyldighet att vidta åtgärder vid sexuella trakasserier mellan arbetstagare.

Såvitt avser förtydligandet av arbetsgivarens ansvar att vidta aktiva åtgärder, innebär förslaget endast ett förtydligande av vad som redan gäller med nuvarande lagstiftning, varför det är regeringens bedömning att det inte får ekonomiska konsekvenser vare sig för arbetsgivare, arbetstagare eller deras organisationer eller för rättsväsendet.

Förslaget om en skadeståndssanktionerad skyldighet för arbetsgivaren att vidta åtgärder kan enligt regeringens bedömning leda till vissa kostnader för parterna. Förslaget kan också leda till en viss måltillströmning till Arbetsdomstolen och de allmänna domstolarna. Regeringen gör ändå den bedömningen att förslaget kan finansieras inom befintliga medel.

### *Övriga förslag*

Riksdagen har för år 1998 beslutat om en ökning med 6 miljoner kronor av det under utgiftsområde 9 uppförda anslaget C 2. Bidrag till organisationer på det sociala området, för vissa insatser för kvinnor. Avsikten är att medlen skall överföras till Socialstyrelsen för att fördelas till kvinnojourer. Regeringen avser uppdra åt Socialstyrelsen att fördela medlen så att kvinnojourernas två riksorganisationer tillsammans erhåller 1,5 miljoner kronor och de lokala kvinnojourerna tillsammans erhåller 4,5 miljoner kronor.

Den sexualbrottsutredning som regeringen avser tillsätta finansieras under år 1998 inom ramen för utgiftsområde 1, Rikets styrelse, anslag C 1 Regeringskansliet m.m. anslagspost 2 Justitedepartementet.



Det angivna bidraget om 3 miljoner kronor till Rikskvinnocentrum i Uppsala för kvinnor som misshandlats och våldtagits utgörs av ett engångsbelopp för år 1998 för vissa uppgifter för att sprida erfarenheter m.m. som centrumet har som är rikstäckande. Kostnaden skall belasta utgiftsområde 1, rikets styrelse, anslaget C 1 Regeringskansliet m.m. anslagspost 4, Socialdepartementet.

Utöver de nu redovisade förslagen genomförs vissa åtgärder som syftar till att göra berörda myndigheters arbete i frågor om våld mot kvinnor mer effektivt och att öka kunskaperna hos den personal som kommer i kontakt med kvinnor som utsätts för våld. I de flesta fall bör dessa insatser rymmas inom myndigheternas ordinarie arbete. Vissa insatser torde dock kräva extra resurser.

Det gäller för den satsning på fortbildning av personal som skall genomföras under ledning av Rikspolisstyrelsen, för vilken regeringen beräknar en kostnad om 6,5 miljoner kronor. Dessa medel tillförs Rikspolisstyrelsen under år 1998 som ett engångsbelopp från det under femte huvudtiteln uppförda reservationsanslaget G 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder.

Från samma anslag betalas under år 1998 5 miljoner kronor för det uppdrag som skall lämnas till Socialstyrelsen att bedriva utvecklingsarbete i frågor om våld mot kvinnor och prostitution samt att utreda förutsättningarna för att upprätta en s.k. central kristelefon för våldsutsatta kvinnor. Medlen är ett engångsbelopp och avser sammantagen verksamhet under åren 1998 t.o.m. 2000. Arbetet skall därefter införlivas i Socialstyrelsens ordinarie verksamhet.

För utvecklingsinsatser riktade till övriga frivilligorganisationer avsätter regeringen 1,5 miljoner kronor till mansjourer och andra mansorganisationer och 1 miljon kronor till invandrar- och handikapporganisationer. Avsikten är att medlen skall fördelas efter ansökan till dessa organisationer under år 1998 och belasta det under femte huvudtiteln uppförda reservationsanslaget G 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder.

Från samma anslag avsätts 2 miljoner kronor för att befintliga behandlingsmetoder för män som dömts för våldsbrott skall kunna utvärderas. Avsikten är att medlen, efter närmare beredning av ärendet inom Regeringskansliet, skall fördelas under år 1998.

Från det under utgiftsområde 7 uppförda anslaget A 1. 1 Multilateralt bistånd, övrigt multilateralt utvecklingssamarbete, särskilda jämställdhetsinsatser, avsätts ett belopp i storleksordningen 2 miljoner kronor som skall lämnas till FN under år 1998 för särskilda insatser för arbetet med att främja kvinnors möjligheter att åtnjuta de mänskliga rättigheterna.

Från Allmänna arvsfonden avsätts under år 1998 2 miljoner kronor för projekt riktade till ungdomar. Medlen fördelas efter ansökan till ideella organisationer.

Slutligen har ett engångsbelopp om 2 miljoner kronor för en särskild brottsofferundersökning i fråga om våld mot kvinnor tillförts Brottssoffermyndigheten och belastat 1997 års budget, utgiftsområde 1, rikets styrelse, anslaget C 1 Regeringskansliet m.m. anslagspost 2, Justitiedepartementet.

Sammanlagt innebär de nu redovisade förslagen och bedömningarna att 41 miljoner kronor satsas på åtgärder för att motverka våld mot kvinnor. Prop. 1997/98:55

## 20 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Förbudet mot köp av sexuella tjänster föreslås träda i kraft den 1 januari 1999. Övriga föreslagna lagändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 1998. Några särskilda övergångsbestämmelser meddelas inte.

**Kvinnovåldskommissionens och Prostitutionsutredningens förslag:** Vare sig kommissionen eller utredningen har tagit upp frågan om ikraftträdande.

**Remissinstanserna:** Inte heller remissinstanserna har tagit upp frågan.

**Skälen för regeringens förslag:** De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. En lämplig tidpunkt för ikraftträdande är den 1 juli 1998. Detta gäller dock inte för det föreslagna förbudet mot köp av sexuella tjänster. Som redovisats i avsnitt 16 anser regeringen att införandet av förbudet kommer att kräva ytterligare resurser för polisen för bl.a. spanings- och utredningsarbete. Polisen behöver dessutom viss tid för utbildning och förberedelse för att kunna beivra det nya brottet. Såväl polisens som allmänhetens behov av information gör det angeläget att den tid som förlöper mellan riksdagens beslut och ikraftträdandet inte blir för kort. Mot den bakgrunden föreslås förbudet träda i kraft den 1 januari 1999.

Det finns inte behov av några särskilda övergångsbestämmelser för de föreslagna lagförslagen. Av 5 § brottsbalkens promulgationslag följer att de nya straffrättsliga reglerna inte får ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel.

## 21.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

**3 kap. 5 § samt 4 kap. 1– 3 §§**

Ändringarna, som har kommenterats i avsnitt 13.4, innebär att språket gjorts könsneutralt, dvs. att det markerats att de inblandade personerna kan vara av både kvinnligt och manligt kön. Vidare har vissa andra språkliga förändringar skett.

**4 kap. 4 a §**

Bestämmelsen, som är ny, har kommenterats i avsnitt 13.1. Bestämmelsen tar sikte på upprepade brottsliga gärningar mot närstående personer. Bestämmelsen har delvis utformats efter *Lagrådets* förslag. Det innebär bl.a. att i förhållande till lagrådsremissens lagförslag har orden ”under viss tid” och ”i stället för brott som förfarandet innefattar” strukits eftersom de anses överflödiga. Lagrådets övriga synpunkter behandlas nedan och i avsnitt 13.1.

*Första stycket*

Det krävs att flera brottsliga gärningar är uppe till domstolens bedömning samtidigt. Detta framgår av att det krävs att någon begår *brottsliga gärningar*. Det kan dock vara fråga om olika typer av brottsliga gärningar. Som *Lagrådet* anmärkt betyder kravet på flera gärningar att en ny gärning i förening med en gärning som en domstol redan dömt över inte kan leda till ansvar för det nya brottet. En sådan tillämpning skulle strida mot principen *ne bis in idem*.

De gärningar som skall bedömas i det aktuella brottmålet måste vidare rymmas under någon brottsbeskrivning i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken. De brott som innefattas torde typiskt sett innebära en kränkning av den personliga integriteten. Det kan vara fråga om t.ex. misshandel i 3 kap., olaga frihetsberövande, olaga tvång, olaga hot, hemfridsbrott eller ofredande i 4 kap. eller sexuellt tvång, sexuellt utnyttjande eller sexuellt ofredande i 6 kap. Normalt sett torde det röra sig om relativt allvarliga gärningar, men även gärningar som, sedda var för sig, kan bedömas som relativt lindriga kan grunda ansvar för det nya brottet om de varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Så kan vara fallet om de ingått i ett mönster som sammantaget lett till att offret bryts ned (se avsnitt 13.1 bakgrunden).

Gärningarna skall självfallet ha skett under viss tid. Den yttersta gränsen för denna tid är givetvis preskriptionstiden för det nya brottet, vilken med hänsyn till bestämmelserna i 35 kap. 1 § brottsbalken är tio år. Vid bestämmandet av utgångspunkten för preskriptionstiden bör beaktas att brottet inte är perdurerande utan består av ett antal självständigt straffbelagda gärningar. Som *Lagrådet* påpekat torde de enskilda gärningarna

preskriberas särskilt för varje gärning som ingår i åklagarens gärningsbeskrivning.

Med begreppet *närstående eller tidigare närstående person* avses i första hand en person till vilken gärningsmannen har eller har haft ett förhållande, t.ex. någon som är eller har varit gift med gärningsmannen eller som sammanbor eller har sammanbott med denne under äktenskapsliknande förhållanden. Men begreppet närstående omfattar också personer som är närstående på annat sätt, t.ex. som är gärningsmannens mor eller far, syster eller bror eller som är nära släkt med gärningsmannen på annat sätt. Begreppet närstående omfattar även barn till gärningsmannen och barn till en person som gärningsmannen bor eller har bott tillsammans med (styvbarn). Normalt innebär det att gärningsmannen och den kränkta bor eller har bott tillsammans. Om det är en man som begått de brottsliga gärningarna mot en kvinna han står i en nära relation till skall gärningarna, som närmare utvecklas nedan, rubriceras som *grov kvinnofridskränkning* enligt andra stycket.

Vidare krävs att det är fråga om en *upprepad kränkning*. Den nya straffbestämmelsen är, som *Lagrådet* påpekat, konstruerad så att de enskilda handlingarna straffbeläggs för sig men sedda i sitt sammanhang och med ett särskilt rekvisit som ger brottet dess fridsstörande karaktär. Det är alltså inte fråga om ett fortlöpande, perdurerande brott. Det särskilda rekvisitet har i lagrådsremissens lagtextförslag formulerats ”om förfarandet varit ett led i en upprepad kränkning”. I lagrådsremissens författningskommentar (s. 133) uttalas att även gärningar som i sig inte är straffbara skulle kunna åberopas för att styrka att de aktuella gärningarna är ett led i en upprepad kränkning. Lagrådet har häremot anfört att det senare ledet av den föreslagna brottsbeskrivningen i själva verket synes innebära ett perdurerande brott i vilket innefattas allehanda diffusa och till och med icke straffbara gärningar samt att motivuttalandet innebär att i brottet de facto kommer att ingå även inte straffbara gärningar. Den bristande preciseringen i lagtexten kan enligt Lagrådet medföra risk för att utdömda straff skulle omfatta också inte straffbara handlingar, vilket i så fall skulle strida mot straffrättens legalitetsprincip. Lagrådet anför också att det i själva verket inte torde behövas någon bevisning som hänför sig till annat än de aktuella gärningarna och att det inte innebär några svårigheter för en domstol att värdera huruvida en serie av misshandel, fridsbrott och sexualbrott utgör en upprepad kränkning av offrets integritet och varit ägnad att allvarligt skada hennes eller hans självkänsla. Lagrådet föreslår bl.a. med anledning av härav att bestämmelsen i denna del formuleras ”om gärningarna innebär upprepade kränkningar”.

Regeringen har förståelse för att uttrycket ”förfarandet” kan leda tanken till att brottet är perdurerande. ”Förfarandet” bör därför, som Lagrådet föreslagit, ersättas med ”gärningarna”. Vidare delar regeringen Lagrådets åsikt att formuleringen i motiven kan uppfattas innebära att även inte straffbara handlingar omfattas av det nya brottet och att det i så fall skulle strida mot legalitetsprincipen. Regeringen ansluter sig till Lagrådets bedömning att det inte bör vara möjligt för åklagaren att åberopa andra inte straffbara gärningar som bevis för att de aktuella gärningarna varit ett led i en upprepad kränkning. Däremot anser regeringen inte att uttrycket ”varit

ett led i en upprepad kränkning” bör ersättas med ”innebär upprepade kränkningar”. Den ändring som Lagrådet föreslår i denna del torde innebära ett krav på att de aktuella gärningarna ensamma skall innebära en sådan upprepad kränkning av den utsatta personens integritet. Därtill krävs att de aktuella gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Någon bevisning utöver det som rör de aktuella gärningarna torde därmed inte, som också Lagrådet påpekar, behövas eftersom det är de aktuella gärningarna som skall ha gett en sådan effekt. I många fall torde det inte behövas annan bevisning än sådan som rör de aktuella gärningarna. Det kan dock finnas fall där det krävs bevisning om annat än de aktuella gärningarna. Särskilt i den situationen att mönstret av upprepade kränkningar upptäckts först efter ett antal gärningar, där gärningsmannen kanske redan dömts för de första, kan en sådan bestämmelse innebära att alltför lite hänsyn tas till hela serien av gärningar när några senare, sedda var för sig, relativt lindriga brott skall bedömas. I sådant fall bör det för att visa mönstret i gärningsmannens handlande vara tillåtet att åberopa även handlingar som den åtalade tidigare dömts för eller där skuldfrågan annars är klar, t.ex. genom åtalsunderlåtelse. Det allvarliga i situationen är nämligen att kränkningen upprepas och syftet med den nya straffbestämmelsen är att kunna ta hänsyn till den utsatta personens hela situation. Regeringen anser därför att rekvisitet bör utformas så att det är tillräckligt att de aktuella gärningarna varit ett led i en upprepad kränkning.

Med en *upprepad kränkning* avses gärningar som tar sikte på den personliga integriteten och som sker vid upprepade tillfällen. Hur många kränkande gärningar som krävs för att kränkningen skall anses som upprepad bör bedömas med utgångspunkt i gärningarnas karaktär. Ju allvarligare gärningen är, desto färre gärningar bör det krävas för att kränkningen skall anses som upprepad. Kravet på en upprepad kränkning är ett objektivt brottsrekvisit som skall vara täckt av gärningsmannens uppsåt. I kravet på att gärningarna skall vara ägnade att *allvarligt skada personens självkänsla* ligger det ett krav på en viss kvalificering av de brottsliga gärningarna (se ovan). De flesta brott enligt de aktuella kapitlen innebär typiskt sett att självkänslan hos den utsatta personen skadas. Det krävs dock att självkänslan skadas allvarligt. När det gäller mer lindriga brott kan det t.ex. ske genom att gärningen ingår i ett mönster som sammantaget leder till att den kränkta personen bryts ner (se avsnitt 13.1 bakgrunden). Av uttrycket *ägnade att* följer vidare att det är tillräckligt att gärningarna typiskt sett leder till att självkänslan skadas allvarligt. Det behöver alltså inte i det enskilda fallet bevisas att personens självkänsla verkligen har skadats allvarligt. I subjektivt hänseende krävs inte heller något syfte från gärningsmannens sida att allvarligt skada offrets självkänsla eller att kränka offrets integritet. Som *Lagrådet* påpekat är det i båda hänseendena fråga om s.k. normativa rekvisit (Leijonhufvud - Wenneberg, Straffansvar, 5 uppl. 1997, s. 77). Det är tillräckligt att gärningsmannen har uppsåt beträffande de faktiska omständigheter som läggs till grund för bedömningen, men värderingen av frågorna om huruvida dessa inneburit kränkning och varit ägnade att allvarligt skada offrets självkänsla görs av domstolen oavsett gärningsmannens egna värderingar och syften med

handlingarna (jfr. a. st. och Strahl, Allmän straffrätt i vad angår brotten, 1979, s. 133 f.). Åklagaren behöver alltså inte åberopa kringomständigheter till stöd för att gärningsmannen haft visst motiv för sitt handlande.

Bestämmelsen innebär att domstolen, i stället för att döma för de brott som gärningarna innebär (t.ex. misshandel och olaga hot), skall döma för det nya brottet, om de övriga förutsättningarna för det nya brottet är uppfyllda. Domstolen kan därmed ta hänsyn till den kränkta personens hela situation vid brottsrubriceringen av gärningarna och bedömningen av straffvärdet.

Såsom anförts i allmänmotiveringen skall vanliga konkurrensregler tillämpas. Detta torde normalt innebära att, när fråga är om konkurrens mellan det nya brottet och ett annat brott med strängare straffskala, domstolen skall döma för det senare brottet. Det innebär exempelvis att domstolen skall döma för grov misshandel i konkurrens även om gärningen ingår i ett beteende av det slag som omfattas av den nya bestämmelsen. Även t.ex. våldtäkt, grovt sexuellt utnyttjande och sexuellt utnyttjande av underårig skall domstolen döma särskilt för. Det bör observeras att samma omständigheter som konstituerar det nya brottet också kan föranleda att t.ex. misshandeln bedöms som grovt brott. Såsom anförts i allmänna motiveringen kan exempelvis det förhållandet att misshandeln varit upprepad eller yttrat sig mot någon som har en särskilt utsatt ställning göra att grov misshandel bedöms föreligga.

Det bör, som *Lagrådet* anmärkt, påpekas att åklagaren efter en fällande dom som regel inte torde kunna komma tillbaka med nya brott av "normalgraden" som begåtts under den tid som den tidigare domen omfattar. Om de enskilda gärningar som det tidigare åtalet omfattat kunnat bestämt anges i gärningsbeskrivningen, torde visserligen andra gärningar inte formellt omfattas av domens rättskraft. Förhållandena torde emellertid, som *Lagrådet* påpekat, ofta vara sådana att de enskilda gärningarna inte är tillräckligt preciserade till antal, tid och plats för att rättskraften beträffande varje enskild gärning skall kunna bedömas. Härtill kommer att enskilda gärningar av samma art inte nämnvärt torde påverka straffvärdet enligt bestämmelsen.

I avsnitt 13.1 har konkurrenssituationen mellan det nya brottet och brott mot besöksförbud kommenterats.

#### *Andra stycket*

I denna bestämmelse specialregleras sådana fall där den som utför gärningarna är en man och den kränkta personen är en kvinna. Behovet av en sådan särskild brottsrubricering har behandlats i avsnitt 13.1. Dessa fall innefattas i första stycket men har fått en egen brottsrubricering. Avsikten härmed är att ge en adekvat rubricering åt sådana typiska fall av mer eller mindre systematiska kränkningar av en kvinna i en nära relation som kommissionen beskrivit.

I lagrådsremissen hade bestämmelsen utformats som en fakultativ regel avseende gärningar som upptas i första stycket av en man mot en närstående eller tidigare närstående kvinna. Det angavs att bestämmelsen i första hand var avsedd att tillämpas i den situationen att mannen och

kvinnan är närstående på det sättet att de har eller har haft ett förhållande, t.ex. om de är eller har varit gifta eller om de sammanbor eller har sammanbott under äktenskapsliknande förhållanden, och att prövningen av rubriceringsfrågan skulle avgöras efter vad som var mest adekvat i det aktuella fallet. I konsekvens med att första stycket, på *Lagrådets* inrådan, gjorts obligatorisk till sin karaktär bör ”får” ersättas med ”skall” i andra stycket. För att undvika att bestämmelsen härigenom ges en tillämpning på sådana fall som typiskt sett inte framstår som kvinnofridsbrott, t.ex. då en far kränker en dotter eller vid brott mot syskon, har en precisering skett av vad som i denna bestämmelse avses med en närstående eller tidigare närstående kvinna. Med sammanboende under äktenskapsliknande förhållande avses samma förhållanden som avses i lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem.

### **5 kap. 5 §**

Ändringarna, som har kommenterats i avsnitt 13.4, innebär att maskulina ord och uttryck ersätts med uttryck som speglar att de inblandade personerna kan vara av både kvinnligt och manligt kön.

### **6 kap. 1 §**

Det gällande våldtäktsbrottet omfattar samlag och annat sexuellt umgänge som är jämförligt med samlag. De förfaranden som omfattas av våldtäkt utvidgas nu till att omfatta, förutom samlag, annat sexuellt umgänge om gärningen med hänsyn till kränkningens art och omständigheterna i övrigt är jämförlig med påtvingat samlag. Det är alltså kränkningens art i stället för sexualhandlingen som sådan som lyfts fram. Vidare har vissa språkliga förändringar skett. Bestämmelsen har utformats efter förslag av *Lagrådet*.

Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 14.1.1.

### **6 kap. 3 – 4, 8 samt 11 §§**

Ändringarna, som har kommenterats i avsnitt 13.4, innebär att språket gjorts könsneutralt, dvs. att det markerats att de inblandade personerna kan vara av både kvinnligt och manligt kön. Vidare har vissa andra språkliga förändringar skett.

### **6 kap. 12 §**

Ändringen innebär att det är straffbart att underlåta att anmäla eller på annat sätt avslöja våldtäkt, grov våldtäkt, grovt sexuellt utnyttjande av underårig och grovt koppleri som är å färde. Den allmänna bestämmelsen om underlåtenhet att avslöja brott återfinns i 23 kap. 6 § brottsbalken.

Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 14.2.

## 21.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot omskärelse av kvinnor Prop. 1997/98:55

Lagens rubrik ändras till lag (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

### 1 §

Ändringen innebär att det ingrepp som beskrivs i paragrafen i fortsättningen skall benämnas som könsstympning. Paragrafen har dessutom formulerats om något för att förtydliga att förbudet omfattar samtliga ingrepp som kan komma i fråga. Ändringarna innebär ingen förändring i sak av lagens omfattning.

### 2 §

Paragrafens *första stycke* ändras så att straffet för normalbrottet bestäms till fängelse i högst fyra år och det blir inte längre möjligt att döma någon till böter för detta brott.

Eftersom ett ingrepp av det slag som det är fråga om här alltid medför svår kroppsskada har detta kriterium tagits bort som en omständighet som innebär att brottet skall anses som grovt. Vidare har det lägsta straffet för grovt brott höjts till fängelse i två år. Detta följer av *andra stycket*.

Genom ändringen i *tredje stycket* införs en möjlighet att döma även för förberedelse eller stämpling till brott mot denna lag samt den som underlåter att avslöja sådant brott.

## 21.3 Förslag till lag om förbud mot köp av sexuella tjänster

Förbudet omfattar den som *mot ersättning skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse*, det vill säga den som köper prostitutionstjänster. Formuleringen att mot ersättning skaffa sig en tillfällig sexuell förbindelse anknyter till bestämmelsen om koppleri i 6 kap. 8 § brottsbalken och innebörden och tolkningen av uttrycket bör vara densamma som där. Denna bestämmelse har kommenterats i prop. 1983/84:105. För straffansvar för koppleri krävs dock i regel att det är fråga om mer än *en* sexuell förbindelse. Något sådant krav uppställs inte i den nya lagen. Det räcker alltså för straffansvar enligt denna lag att vid ett enstaka tillfälle skaffa sig en tillfällig sexuell förbindelse. Med ersättning avses såväl ekonomisk ersättning som ersättning av annat slag – t.ex. alkohol eller narkotika. Även den som erbjuder ersättning men som sedan inte erlägger den utlovade ersättningen får anses ha skaffat sig den tillfälliga sexuella förbindelsen mot ersättning, om den utlovade ersättningen var en förutsättning för den sexuella förbindelsen.

Med sexuell förbindelse avses främst samlag men det räcker även med annat sexuellt umgänge. Enligt doktrinen (Jareborg, Brotten, 2 uppl.



s. 319) torde nakenposering inte omfattas av begreppet sexuell förbindelse. Prop. 1997/98:55

Förbudet enligt denna lag är sekundärt i förhållande till bestämmelsen i brottsbalken om förförelse av ungdom (6 kap. 10 § brottsbalken). Dvs. om gärningen omfattas av förbudet i brottsbalken är det dess bestämmelser som är tillämpliga. Om gärningen däremot inte kan anses som förförelse av ungdom skall gärningen i stället bedömas enligt denna lag.

Påföljden för brott mot denna lag är densamma som för förförelse av ungdom, dvs. böter eller fängelse i högst sex månader. Brotten enligt den nya lagen bör dock i normalfallet anses ha ett lägre straffvärde än förförelse av ungdom.

Även om det i och för sig kan vara svårt att bevisa när försök till brott enligt denna lag föreligger bör ändå brottsbalkens bestämmelser om försök i 23 kap. vara tillämpliga också på detta brott. Liknande bevisvårigheter torde för övrigt föreligga även vid tillämpningen av 6 kap. 10 § brottsbalken och de överväganden som gjorts i det sammanhanget bör kunna tillämpas även i detta fall. Försökspunkten torde i vart fall vara uppnådd när ett erbjudande om betalning har lämnats. Ansvar för försök förutsätter därutöver att det föreligger fara för att handlingen skulle ha lett till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter.

Köp av sexuella tjänster förutsätter i allmänhet någon form av medverkan från den som erbjuder den tillfälliga sexuella förbindelsen, men det är bara den som mot ersättning skaffar sig den sexuella förbindelsen som skall straffas. Något ansvar för medverkan enligt 23 kap. 4 § brottsbalken brottsbalken kan därför inte komma i fråga beträffande "säljaren".

## 21.4 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

### 8 a §

I denna nya paragraf klargörs att ett av socialnämndens ansvarsområden är att stödja och hjälpa kvinnor som är eller har varit utsatta för våld i hemmet. Detta följer redan av 5 § men precis som det finns särskilda bestämmelser för vissa andra grupper i socialtjänstlagen införs nu en särskild bestämmelse härom. Med uttrycket "är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet" avses kvinnor som lever eller har levt tillsammans med en man som systematiskt utsätter henne för misshandel och andra övergrepp t.ex. av det slag som omfattas av den nya bestämmelsen i brottsbalken om kvinnofridsbrott. Något krav på att mannen skall vara dömd eller ens polisanmäld för något sådant brott finns givetvis inte, utan tvärtom skall socialnämnden kunna erbjuda hjälpinsatser av olika slag på ett mycket tidigt stadium till en kvinna som behöver det. Det kan t.ex. vara fråga om att ordna en tillfällig bostad till en kvinna som utsatts för misshandel i hemmet och som inte utan risk för fortsatt misshandel kan återvända hem. Det kan också vara behov av hjälp i form av

rådgivning e.dyl. eller kanske en stödperson/kontaktperson under tiden som polisutredning eller rättegång pågår.

Det är viktigt att socialtjänsten är lyhörd för vad kvinnor som befinner sig i en misshandelssituation kan vara i behov av. Många gånger vet inte kvinnan själv om vilka möjligheter hon har att få stöd och hjälp. Socialtjänsten måste därför aktivt erbjuda hjälp av olika slag. I socialtjänstens ansvar ligger också att själv ta initiativet till kontakter med en kvinna om nämnden får kännedom om att en misshandelssituation föreligger. Detta kan bli känt för socialnämnden t.ex. efter ett polisingripande om det finns minderåriga barn i hemmet eller om polisen anmäler till socialnämnden att det förekommer misshandel i ett hem. Samtidigt är det naturligtvis av yttersta vikt att socialnämnden är försiktig vid sådana kontakter så att inte kvinnans situation förvärras ytterligare.

## 21.5 Förslag till lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433)

### 6 §

I *första stycket* förtydligas att arbetsgivaren är skyldig att vidta aktiva åtgärder för att förebygga och förhindra sexuella trakasserier. Förslaget har behandlats i avsnitt 17.3.

Arbetsgivarens åtgärder att förebygga och förhindra sexuella trakasserier skall ingå som ett led i det målinriktade arbetet för att aktivt främja jämställdheten i arbetslivet.

Av 11 § jämställdhetslagen framgår också att de arbetsgivare som skall upprätta jämställdhetsplaner även i det sammanhanget skall överväga vilka åtgärder som är behövliga på arbetsplatsen för att just förhindra och förebygga sexuella trakasserier.

I Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om åtgärder mot kränkande särbehandling (AFS 1993:17) finns bestämmelser om hur arbetsgivaren därvidlag kan agera. Arbetet skall planeras och organiseras så att kränkande särbehandling så långt som möjligt förebyggs (2 §). Av 3 § framgår att arbetsgivaren skall klargöra att kränkande särbehandling, dvs. även sexuella trakasserier, inte kan accepteras i verksamheten. I 4 § anges att det hos arbetsgivaren skall finnas vissa rutiner. I de till föreskrifterna fogade Allmänna råden ges vägledning om t.ex. generella insatser för att förebygga kränkande särbehandling.

För att *förebygga och förhindra* sexuella trakasserier skall arbetsgivaren i vart fall

- i någon form utarbeta och anta ett förhållningssätt, en policy eller riktlinjer som klargör att sexuella trakasserier inte accepteras på arbetsplatsen,
- göra detta förhållningssätt, denna policy eller dessa riktlinjer kända för arbetstagarna och

– utarbeta rutiner för hur sexuella trakasserier och anmälningar om sexuella trakasserier skall hanteras på arbetsplatsen.

På större arbetsplatser kan det finnas skäl att ha någon eller några personer utsedda till vilka arbetstagare kan vända sig för stöd och råd. Vilka

åtgärder i övrigt som den enskilde arbetsgivaren bör vidta och på vilket sätt arbetsgivarens förhållningssätt, policy eller riktlinjer skall dokumenteras måste dock i stor utsträckning bero på arbetsplatsens storlek och andra lokala förhållanden. Större krav måste kunna ställas på arbetsgivare med många anställda. För de arbetsgivare som är skyldiga att upprätta en jämställdhetsplan skall inom ramen för den redogöras för hur frågan hanteras hos arbetsgivaren.

Därutöver finns i EU-kommissionens ”Code of Practice” som finns bilagd kommissionens rekommendation av den 27 november 1991 om skydd för kvinnors och mäns integritet på arbetsplatsen (OJ nr L 49, 24.2.92, s. 1.) vägledning för både arbetsgivare och de fackliga organisationerna om hur de kan bidra till att motverka sexuella trakasserier.

I *andra stycket* införs en definition av begreppet sexuella trakasserier. Med sexuella trakasserier avses sådant ovälkommet uppträdande av sexuell natur *eller* annat ovälkommet uppträdande grundat på kön som kränker arbetstagarens integritet i arbetet. Förslaget har behandlats i avsnitt 17.2.

Det handlar om *ovälkomna* dvs. oönskade beteenden och handlingar. Det är den som utsätts för ett beteende eller en handling som avgör om beteendet eller handlingen är önskvärd eller inte. Det är det oönskade i beteendet eller i handlingen som skiljer sexuella trakasserier från ett vänskapligt uppträdande som är välkommet och ömsesidigt. Det är inte möjligt att ange exakt på vilket sätt den drabbade skall visa att motpartens handlande eller uppträdande inte är önskvärt. Det är dock viktigt att den som blir utsatt för det oönskade beteendet faktiskt gör klart för den som trakasserar att beteendet inte accepteras. Det kan ske muntligt. Den drabbade som inte orkar eller vågar konfrontera den som trakasserar kan välja att i ett brev tala om för personen att beteendet inte är önskvärt. Den drabbade kan vända sig till någon förtroendeperson på arbetsplatsen och be att få hjälp, men det är då viktigt att vederbörande förvissas om att budskapet framförs till den som trakasserar. I vissa fall kan omständigheterna vara sådana att det utan särskilda åtgärder från den drabbades sida måste ha stått klart för den som vidtagit en handling att denna varit oönskad och därför är ett sexuellt trakasserande.

Sexuella trakasserier kan innefatta många olika beteenden. Gemensamt för dem är att det är handlingar som påverkar och därmed kränker individens rätt till personlig integritet och självbestämmande. Sexuella trakasserier kan innefatta fysiskt, verbalt eller icke-verbalt uppträdande. *Fysiskt uppträdande av sexuell natur* är oönskad fysisk kontakt t.ex. beröring, klappande, nypande eller strykningar mot en annan persons kropp men även så grova handlingar som våldtäkt eller försök till våldtäkt. *Verbalt uppträdande av sexuell natur* kan vara ovälkomna förslag eller påtryckningar om sexuell samvaro. Det kan handla om ständiga förslag till social aktivitet utanför arbetsplatsen trots att det står klart att sådana förslag är ovälkomna. Uppvakning som sker på ett stötande sätt är ett annat exempel. Menande anmärkningar och anspelningar av sexuell natur eller kommentarer med ett anstötligt språk är ytterligare exempel på verbalt uppträdande. Sådana beteenden som nu angetts definierar den kränkta personens roll på arbetsplatsen som sexualobjekt snarare än som arbetskamrat. *Icke-verbalt uppträdande av sexuell natur* kan handla om att visa

pornografiska bilder, föremål eller skrivet material. Det kan handla om att vissla, stirra eller göra gester som är anstötliga. Sådana beteenden kan få personer att känna sig osäkra och hotade. Det undergräver deras ställning på arbetsplatsen när de försöker umgås med sina arbetskamrater som kollegor med respekt för varandra. *Annat uppträdande grundat på kön* handlar om beteenden som svärta ner eller förlöjligar eller som är skrämmande eller fysiskt förnedrande för en arbetstagare på grund av hennes eller hans kön som t.ex. könsbaserade förolämpningar och stötande kommentarer om utseende eller klädsel. Ett sådant beteende kan skapa en arbetsmiljö som är kränkande för den som blir utsatt.

Många av beteendena eller handlingarna utgör också brottsliga gärningar. De straffstadganden som kan komma ifråga är t.ex. förolämpning, ofredande, sexuellt ofredande och sexuellt utnyttjande.

## 22 a §

Bestämmelsen är ny. I paragrafen anges att när en arbetsgivare får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för sexuella trakasserier av en annan arbetstagare skall arbetsgivaren i första hand utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserier. Utredningsåtgärderna skall syfta till att ta reda på de närmare omständigheterna kring de uppgivna trakasserier. Arbetsgivaren skall också i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta sexuella trakasserier. Om arbetstagaren underlåter att vidta åtgärder är arbetsgivaren skadeståndsskyldig enligt 27 a §.

Förslaget har behandlats i avsnitt 17.4.

En första förutsättning för att arbetsgivaren skall vara skyldig att vidta åtgärder är att *arbetsgivaren får kännedom* om att arbetstagaren anser sig ha blivit utsatt för sexuella trakasserier. Detta kan ske genom att arbetstagaren själv vänder sig till arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan också själv iaktta något som denne uppfattar som sexuella trakasserier eller av någon annan, t.ex. en arbetskamrat få kännedom om att arbetstagaren anser sig ha blivit utsatt för sexuella trakasserier och fråga arbetstagaren om så är fallet. Den som anser sig vara utsatt för sexuella trakasserier kan självklart också vända sig till sin fackliga organisation vilken kan göra arbetsgivaren uppmärksam på problemet. Den fackliga organisationen kan också som ombud för arbetstagaren tala med arbetsgivaren. Arbetsgivaren är dock inte vid skadeståndsansvar skyldig att vidta åtgärder utan att arbetstagaren bekräftar att hon eller han anser sig ha blivit utsatt för sexuella trakasserier.

När arbetsgivaren fått kännedom om att arbetstagaren anser sig sexuellt trakasserad skall arbetsgivaren vidta *utredningsåtgärder*. Vilka utredningsåtgärder som skall vidtas får bedömas från fall till fall och är beroende av händelseförloppet i det enskilda fallet. En arbetsgivare skall dock utan dröjsmål ta reda på de närmare omständigheterna kring de uppgivna trakasserier. Detta bör ske i första hand genom samtal med den som anser sig sexuellt trakasserad. Detta framgår även av Arbetsarkivstyrelsens Allmänna råd om tillämpning av föreskrifterna om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet (AFS 1993:17) där det

anges att ett lämpligt första steg är att konfidentiellt samtala men den som utsätts för kränkande särbehandling. Lämpligen bör frågan även utredas genom samtal med den eller de som utpekats som trakasserande. Självklart måste arbetsgivarens agerande ske med den diskretion som situationen kräver. Endast om det framstår som uppenbart att det inte förekommit några sexuella trakasserier kan arbetsgivaren anses befriad från skyldigheten att vidta utredningsåtgärder.

Arbetsgivaren kan inte låta utredningen stanna vid att konstatera att ord står mot ord. Arbetsgivaren bör bilda sig en egen uppfattning om riktigheten i de uppgivna sexuella trakasserierna. I arbetsgivarens utredningsskyldighet kan dock inte anses ingå att också ta slutlig ställning till vem av de båda parterna som talar sanning, i de fall arbetstagarna lämnar helt oförenliga uppgifter och förhållandena även i övrigt är för oklara. De inblandade bör kunna hänvisas till de utredningsmöjligheter som kan erhållas genom samhällets försorg eller erbjudas av de fackliga organisationerna. I utredningsskyldigheten ingår dock att följa utvecklingen och medverka i det utredningsarbete som kan följa.

Förutom den inledande utredningsskyldigheten är arbetsgivaren också skyldig att i förekommande fall av sexuella trakasserier *vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta sexuella trakasserier*. Vad som menas med förekommande fall är kommenterat i avsnitt 17.4. Vid fall av sexuella trakasserier är det angeläget att arbetsgivaren seriöst lyssnar på den utsatta arbetstagarens berättelse och hur hon eller han själv ser på sin arbetssituation. Med ledning av detta och med beaktande av de önskemål arbetstagaren kan ha om frågans fortsatta hantering bör arbetsgivaren överväga vilka åtgärder som kan bli aktuella. I arbetsgivarens uppgifter kan givetvis ingå flera moment. Behovet av stöd- och hjälpinsatser bör särskilt uppmärksammas. Detta framhålls också tydligt i Arbetarskyddsstyrelsens Allmänna råd och kommentaren till 6 § i föreskrifterna. I de Allmänna råden anges också att problemen bör behandlas snabbt, relevant och respekterande samt att problemlösningar bör sökas genom samtal och åtgärder som syftar till att förbättra arbetsförhållandena.

Vilka åtgärder som skäligen kan krävas är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet som t.ex. trakasseriernas art och omfattning, arbetsplatsens storlek och utformning samt arbetsstyrkans sammansättning. Arbetsgivaren kan med beaktande av allmänna principer om anställningstrygghet och anställningsskydd vidta olika åtgärder. I första hand kan det vara fråga om tillsägelser och uppmaningar. Därefter kan det bli fråga om varningar, omplaceringar och ytterst uppsägning av den som trakasserar. Detta är dock bedömningar som bl.a. får göras utifrån anställningsskyddslagens regler.

Det är angeläget att arbetsgivaren fortlöpande håller de aktuella arbetstagarna informerade om vilka åtgärder arbetsgivaren har för avsikt att vidta och om de ställningstaganden denne gör. I detta ingår att naturligtvis också lämna besked, om arbetsgivaren inte avser att vidta några ytterligare åtgärder.

Begreppen arbetsgivare och arbetstagare har samma innebörd som när de används i annan arbetsrättslig lagstiftning. Arbetstagare är således alla

med ett anställningsförhållande hos arbetsgivaren oavsett om de därutöver också i vissa avseenden är arbetsgivarrepresentanter. Detta innebär att en och samma fysiska person i en situation kan vara representant för arbetsgivaren, t.ex. personalchef som får kännedom om sexuella trakasserier, och i en annan situation vara arbetstagare, den som trakasserar.

### **27 a §**

Paragrafen är ny. Den anger att om arbetsgivaren inte vidtar nödvändiga åtgärder enligt 22 a § är arbetsgivaren skyldig att utge allmänt – ideellt – skadestånd.

Det kan antas att den som sexuellt trakasserat en arbetskamrat i vissa fall upphör med sina trakasserier av den anledningen att arbetsgivaren får kännedom om trakasserierna. Skadeståndsskyldighet inträder inte i de fall trakasserierna slutar i och med att arbetsgivaren får denna kännedom.

### **28 §**

I paragrafen har tillförts att även ett skadestånd enligt den nya 27 a § kan jämkas. Specialmotivering till nuvarande lydelse av 28 § finns i prop. 1978/79:175 s. 141 f.

# Sammanfattning av Kvinnovåldskommissionens betänkande Kvinnofrid (SOU 1995:60)

Prop. 1997/98:55  
Bilaga 1

Olika åtgärder har vidtagits under senare år för att öka stödet till brottsoffer. Det finns emellertid alltså ett stort behov av insatser. Inte minst gäller detta i fråga om stöd och hjälp till kvinnor som utsatts för våld och andra övergrepp samt åtgärder för att förhindra en upprepning av våldet och för att förebygga våld mot kvinnor.

Betänkandet innehåller förslag till åtgärder som griper in på flera olika samhällsområden. Vi föreslår lagändringar på ett flertal områden, men konstaterar samtidigt att lagstiftning inte ensam kan lösa det samhällsproblem som våld mot kvinnor utgör. En betydande del av våra förslag tar därför sikte på olika myndigheters handläggning av ärenden med anknytning till våld mot kvinnor. Vi lämnar också åtskilliga rekommendationer för hur myndigheterna bör förhålla sig till kvinnovåld. Vi fokuserar särskilt det våld som män utövar mot närstående kvinnor.

## **Internationellt (kapitel 2)**

Kapitel 2 behandlar det internationella samfundets aktiviteter när det gäller olika frågor som rör våld mot kvinnor. Vi anser att det är viktigt att informera allmänheten om de uttalanden som görs i internationella sammanhang, och som syftar till att bekämpa våld mot kvinnor. Detta har en informera och utbildande funktion och förstärker allmänhetens medvetenhet om att våld mot kvinnor är ett allvarligt samhälleligt problem. Vi har låtit översätta och publicera i betänkandet (del B) några betydelsefulla FN- och Europarådsdokument om åtgärder för att bekämpa våld mot kvinnor. Vi föreslår att internationella dokument som rör våld mot kvinnor fortsättningsvis översätts till svenska och publiceras.

Åtgärder för att öka kunskapen om omfattningen av våldet mot kvinnor (kapitel 3) i kapitel 3 redovisas statistiska uppgifter om våldet mot kvinnor.

Våldet mot kvinnor är i stor utsträckning dolt, och den officiella statistiken visar endast en mindre del av våldsbrotten mot kvinnor. I kapitlet föreslås olika åtgärder som bör kunna ge ett bättre underlag för att skatta omfattningen av våldsbrott som riktar sig mot kvinnor. Härigenom kan även kostnaderna för mäns våld mot kvinnor skattas och ett bättre underlag erhållas för åtgärder som behövs.

Kriminalstatistiken bör enligt vår mening förbättras i väsentliga avseenden. Sålunda bör statistiken över anmälda brott, framför allt brotten enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken, i större utsträckning könsuppdelas. Denna statistik bör i ökad utsträckning också ge information om offrets ålder, nationalitet och relation till gärningsmannen. På motsvarande sätt bör statistiken över lagförda personer innehålla uppgifter om brottsoffer, dessas kön, ålder, nationalitet och relation till gärningsmannen.

Även den statistik som finns beträffande brott mot lagen (1988:688) om besöksförbud behöver kompletteras.

Statistiken bör också ge ökad kunskap om skadestånden vid våldsbrott förövade mot kvinnor och belysa omfattningen av frihetsberövanden vid brott som avser våld mot kvinnor.

Vi föreslår vidare att en brottsofferundersökning avseende våld mot kvinnor skall genomföras. En sådan undersökning bidrar till att man bättre kan skatta den verkliga brottslighetens storlek. Detta kan i sin tur bidra till att kunskapen om våldet mot kvinnor ökar liksom kunskaperna om sambandet mellan våldet och andra samhällsfaktorer. En brottsofferundersökning kan också visa på var resurser bör sättas in för att det våld som kvinnor utsätts för skall kunna bekämpas.

#### **Åtgärder som på sikt kan motverka våld mot kvinnor (kapitel 4)**

I kapitel 4 redovisas några historiska linjer och några utgångspunkter för sättet att se på våld mot kvinnor.

Vi konstaterar i kapitlet att forskningen om våld mot kvinnor måste utvecklas. Vi föreslår att regeringen uppdrar åt lämplig myndighet att utarbeta en plan för hur en sådan utveckling skall kunna komma till stånd.

Sambandet mellan våldspornografi och våld mot kvinnor är föga belyst i forskningen. Ytterligare forskning på det området bör kunna ge ett bättre underlag för att bedöma behovet av att kriminalisera innehav av våldspornografi.

Det behövs en ökad medvetenhet hos allmänheten om det samhällsproblem som våld mot kvinnor utgör. I bl.a. Canada och England produceras TV-information som sammanställts av myndigheterna för att upplysa allmänheten om omfattningen av och orsaker till våld mot kvinnor. Man har ansett att de kampanjer som har genomförts haft en positiv påverkan på allmänhetens attityder till sådant våld. Vi föreslår att regeringen tar initiativ till en liknande kampanj i Sverige.

I skolan liksom i annat ungdomsarbete måste man vara uppmärksam på det våld som flickor och kvinnor utsätts för. Vi anser att det är viktigt att utveckla modeller för hur mäns våld mot kvinnor skall kunna tas upp i bl.a. skolundervisningen och under värnplikten.

#### **Socialtjänsten (kapitel 5)**

I kapitel 5 tar vi upp de problem som är förknippade med socialtjänstens handläggning av ärenden med anknytning till kvinnovåld.

Vi anser att medvetenheten måste öka hos socialtjänsten vad beträffar förekomsten av våld mot kvinnor, dess orsaker och konsekvenser. Detta gäller såväl på handläggarnivå som på chefs- och politikernivå.

Inom socialtjänsten måste det utvecklas metoder som leder till förbättrade insatser för kvinnor som utsätts för våld. Vi föreslår att denna grupp uppmärksammas särskilt i den nya socialtjänstlag som föreslagits av Socialtjänstkommittén. Av den nya lagen bör således framgå att socialtjänsten skall verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld och andra övergrepp får stöd och hjälp att förändra sin situation.



Vi betonar också vikten av att kommunerna beaktar arbetet med utsatta kvinnor i sin verksamhetsplanering och att resurser avdelas för ändamålet. Vi föreslår att särskilda handlingsplaner utarbetas för denna grupp.

Socialtjänstkommittén har föreslagit att kommunens socialtjänst en gång om året skall avge en social rapport till kommunfullmäktige om betydelsefulla förändringar som inträffar i de sociala förhållandena i kommunen. Vi anser att man i det sammanhanget även bör uppmärksamma förekomsten av våld i nära relationer. Socialtjänsten bör därför i sin rapport även redovisa de åtgärder som socialtjänsten och andra aktörer har vidtagit för att komma till rätta med det problemet.

Vi anser också att socialtjänsten i varje kommun bör utarbeta särskilda åtgärdsprogram, som tar sikte på hur man på bästa sätt skall möta kvinnor som utsatts för våld och vilka insatser som kan erbjudas kvinnorna, barnen och männen inom socialtjänstens ram, liksom av andra samhällsinstitutioner och frivilliga organisationer. Socialtjänsten bör också aktivt informera om de resurser som finns inom socialtjänstens ram och som är tillgängliga för kvinnor som är utsatta för våld och andra övergrepp.

Varje kommun bör avdela en eller flera socialsekreterare, som får ett särskilt ansvar för kvinnor som utsatts för våld. Dessa socialsekreterare bör ges särskild utbildning och regelbunden handledning. Förslaget syftar till en kompetenshöjning hos socialtjänsten och kan förväntas medföra effektivitetsvinster.

Vi föreslår slutligen att Socialstyrelsen får i uppdrag att utarbeta allmänna råd för socialtjänstens handläggning av frågor som rör våld mot kvinnor. Dessa råd kan ge ledning för kommunernas socialtjänst om vilka mål och metoder som bör vara vägledande i arbetet med kvinnor som utsatts för våld. Även barnen bör uppmärksammas i detta sammanhang.

## **Hälso- och sjukvården (kapitel 6)**

Vi har i delbetänkandet Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats (SOU 1994:56) föreslagit att ett nationellt kompetens- och resurscentrum för kvinnor som utsatts för våldtäkt och misshandel skall inrättas. Detta centrum är nu under uppbyggnad vid Akademiska sjukhuset i Uppsala. Vi betonar att centrumet inte bör bli det enda i landet där hälso- och sjukvården utgör bas för verksamheten. Tvärtom är det angeläget att nya sådana centrum bildas, och målet bör vara att det i varje landsting så småningom finns en specialiserad resurs för kvinnor som utsatts för våld och andra övergrepp.

Även för hälso- och sjukvården behövs det enligt vår mening ett övergripande policydokument. Vi föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd för hur hälso- och sjukvården bör utforma sina insatser för kvinnor som utsatts för våld. Ett sådant dokument bör framför allt innehålla de mål som bör gälla för verksamheten.

Tillgången till psykoterapi för kvinnor som utsatts för sexuella och andra övergrepp är mycket begränsad. Många kvinnor har berättat om den kamp de fått föra för att få nödvändig terapi. Enligt vår mening är det mycket angeläget att kvinnor som utsatts för våld och andra övergrepp kan få psykoterapi, när sådan erfordras. Detta måste kunna erbjudas

kvinnorna inom rimlig tid och till en rimlig kostnad för dem. Vi utesluter inte att det för denna grupp kan behöva införas någon form av – åtminstone begränsad – vårdgaranti för att tillgodose kvinnornas behov. Mot bakgrund av de stora förändringar som pågår inom hälso- och sjukvården har vi dock avstått från att försöka utforma de närmare förutsättningarna för en sådan garanti.

I kapitel 6 behandlas även olika frågor med anknytning till rättsintyg.

### **Frivilliga organisationer (kapitel 7)**

Kvinnojourerna ger praktisk och psykologisk hjälp åt kvinnor som har drabbats av brott. De ger kvinnorna skydd och förebygger på så sätt en upprepning av våldet. Jourernas insatser har stor betydelse för många utsatta kvinnor. Resursbrist försvårar dock möjligheterna att ge effektiv hjälp.

Kvinnojourerna bör enligt vår mening få ökade möjligheter att anställa personal, att ge dem som arbetar i jourerna handledning och att utveckla sina verksamheter i övrigt. För närvarande utgår tre miljoner kronor per år i statsbidrag till kvinnojourernas lokala utvecklingsarbete. Vi föreslår att statsbidraget till de lokala kvinnojourernas stöd- och utvecklingsarbete ökas med tio miljoner kronor per år. Det föreslagna beloppet, 13 miljoner kr, motsvarar ungefär hälften av de bidrag som kvinnojourerna erhåller från kommuner och andra bidragsgivare tillsammans. Med ett sådant tillskott till kvinnojourerna skapas förutsättningar för en mera stabil verksamhet vid jourerna.

Även brottsofferjourerna arbetar med att informera och hjälpa kvinnor som utsatts för våld och sexuella övergrepp. Inom mansjourerna har det börjat växa fram verksamheter som ger behandling för män med våldsproblematik. Insatser av nu nämnt slag är enligt vår mening av stort värde. Vi föreslår ett statligt stöd på två miljoner kronor per år till brottsofferjourer för arbete med våldsutsatta kvinnor och till organisationer som erbjuder behandling för män med våldsproblematik.

Socialtjänstkommittén har framhållit vikten av att socialtjänsten stödjer frivilligt socialt arbete. Kommittén har även föreslagit att den nya socialtjänstlagen skall innehålla en särskild bestämmelse om detta. Eftersom kvinnojourerna i så stor utsträckning utför arbete som ankommer på socialtjänsten bör bestämmelsen enligt vår mening särskilt ta sikte på ekonomiskt stöd till kvinnojourerna.

### **Myndigheterna inom rättsväsendet (kapitel 8)**

I kapitel 8 behandlas frågor som rör myndigheterna inom rättsväsendet.

Vi anser att polismyndigheterna bör utarbeta särskilda åtgärdsprogram beträffande sin handläggning av ärenden som rör våld mot kvinnor. Polismyndigheterna bör också utarbeta särskilda informationsbroschyrer som är riktade till kvinnor som har utsatts för våld och andra övergrepp.

Enligt vår mening måste metoder sökas som kan bidra till att ärenden som rör våld och andra övergrepp mot kvinnor behandlas effektivare. Någon polismyndighet bör därför få i uppdrag att utarbeta modeller för

arbetet med ärenden som har samband med våldsbrott riktade mot kvinnor. Inom ramen för en sådan försöksverksamhet bör man även pröva på vilket sätt olika registersystem kan användas för att effektivisera kampen mot kvinnovåldet.

Vi föreslår vidare en försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll beträffande män som inte kan förmås att respektera meddelade besöksförbud. Vi föreslår att Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för en sådan försöksverksamhet. Eventuellt skulle det vara fördelaktigt om en sådan försöksverksamhet samordnas med den verksamhet med intensivövervakning av vissa fängelsedömda som nu pågår.

Vi anser att rutiner snarast bör skapas som gör det möjligt för en kvinna att alltid snabbt få tillgång till den skyddsutrustning hon behöver. Vi anser att det även fortsättningsvis bör vara möjligt för särskilt utsatta kvinnor att få livvaktsskydd, när metoder som är mindre ingripande är otillräckliga. Det är också enligt vår mening angeläget att närmare analysera hur ett effektivt skydd bör utformas för olika kvinnors behov. Det behövs en noggrann utvärdering av de metoder för skydd av kvinnor som hittills har använts, och vi föreslår att Rikspolisstyrelsen i samarbete med Brottsförebyggande rådet får i uppdrag att göra en sådan utvärdering.

Poliser och åklagare har ofta en på förhand etablerad pessimism i förhållanden till ärenden som innefattar våld och andra övergrepp mot kvinnor i nära relationer. Detta påverkar också deras benägenhet att utreda och driva sådana ärenden. Kvinnans ovilja att medverka i utredningen utgör inte sällan anledningen till att ärenden skrivs av. Idag är polisen i allmänhet förundersökningsledare i mål som gäller misshandel. Vi anser att åklagarna, som har en större processrättslig erfarenhet, bör vara förundersökningsledare i alla ärenden som rör misshandel av en man mot en kvinna när kvinnan och gärningsmannen är bekanta med varandra, dvs. även om misshandeln inte är grov.

Olika frågor som rör åklagares och domstolars handläggning av ärenden om våld och andra övergrepp mot kvinnor bör också enligt vår mening utvecklas närmare i särskilda policydokument för respektive verksamhetsområde. Det är angeläget att både åklagare och domstolar prioriterar ärenden som rör våld mot kvinnor i nära relationer.

## **Samverkan (kapitel 9)**

Samverkan mellan myndigheter, organisationer och enskilda framhålls regelmässigt som den viktigaste strategin när det gäller att motverka våld mot kvinnor. Av stor betydelse för myndigheternas inställning till våld mot kvinnor och till samarbete mellan myndigheter och andra i frågor som rör sådant våld är de signaler som centrala, regionala och lokala ledningsorgan ger åt sina anställda.

I kapitlet redovisas bl.a. erfarenheter från ett projekt för myndighets-samarbete vid kvinnomisshandel som under samordning av Socialstyrelsen under tre år bedrivits i fem län.

I de särskilda kapitlen om socialtjänsten och hälso- och sjukvården har vi föreslagit att Socialstyrelsen får i uppdrag att utarbeta allmänna råd för

de nämnda verksamhetsområdenas handläggning av ärenden med anknytning till våld mot kvinnor. Även rättsväsendet skulle ha nytta av sådana policydokument, och vi föreslår därför att Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren och Domstolsverket ges i uppdrag att, var och en för sitt verksamhetsområde, ta fram policydokument i vilka bör formuleras principer för handläggningen av ärenden med anknytning till våld mot kvinnor.

## **Nya straffbestämmelser (kapitel 11)**

### *Sexualbrotten*

Vid vår översyn av brottsbalkens bestämmelser har vi i enlighet med våra direktiv haft kvinnoperspektivet i fokus. Vi föreslår vissa genomgripande förändringar i sjätte kapitlet brottsbalken. Ändringarna rör bl. a. frågan om vilka sexuella handlingar som skall krävas för ansvar för våldtäkt, och – när det gäller sexuella övergrepp mot barn – vilka handlingar i övrigt mot barnet som skall krävas för ansvar för våldtäkt. Lagtexten bör ligga så nära verkligheten som möjligt och vi föreslår därför språkliga ändringar i ett flertal lagrum i sjätte kapitlet. Det gäller framför allt ifråga om begreppet "sexuellt umgänge".

Något bärande skäl att begränsa våldtäktsbrottet till samlagshandlingar eller sexualhandlingar som är jämförliga med samlag finns inte. Genom att den sexuella handlingen avgränsas utifrån ett kvinnligt perspektiv saknas anledning att skilja mellan olika sätt att fysiskt utnyttja en kvinna sexuellt. Allt sådant handlande som idag innefattas i begreppet sexuellt umgänge skall omfattas av våldtäktsbestämmelsen.

Uttrycket sexuellt umgänge för dock tanken till en frivillig och ömsesidig sexualakt mellan två personer. Vid våldtäkt är varje inslag av ömsesidighet utesluten. Mot denna bakgrund är uttrycket sexuellt umgänge direkt olämpligt för att beskriva den sexuella handlingen när en person förgriper sig sexuellt på en annan person. Gärningen framstår i stället som ett utnyttjande av en annan persons kropp för egna sexuella syften. Rekviritet "tvingar annan till samlag eller därmed jämförliga sexuellt umgänge" i 6 kap. 1 § brottsbalken bör ersättas med rekviritet "tilltvingar sig samlag eller på annat sätt sexuellt utnyttjar". Det nya uttrycket sexuellt utnyttjar avser samma sexuella handlingar som idag avses med begreppet sexuellt umgänge.

Våldtäktsparagrafen ändras också såtillvida att första stycket behandlar brott som begås av en man mot en kvinna. I ett andra stycke behandlas övriga konstellationer såvitt avser gärningsman/offer.

I vårt uppdrag ingår att överväga skyddet även för flickor mot övergrepp av skilda slag, däribland sexuellt våld. Vi anser att sexuellt utnyttjande av ett barn under 15 år skall bestraffas på motsvarande sätt som våldtäkt mot en vuxen kvinna. Detta bör gälla oavsett om tvång förekommit eller inte. Att en vuxen man, som förövat våldtäkt mot ett barn, inte har använt våld kan mycket väl bero på att barnet överhuvudtaget inte haft någon möjlighet att göra motstånd. Däremot torde övergreppen mot barnet regelmässigt vara förenade med psykiskt våld och allvarliga hot mot hennes eller hans integritet. Det maktmissbruk och den hän-

synslöshet som gärningsmannen gör sig skyldig till gentemot barnet väger i dessa fall lika tungt som det fysiska våldet eller hotet vid övergrepp mot en vuxen kvinna. Någon skillnad i straffvärde föreligger inte.

Ett nytt straffbud om våldtäkt mot barn bör sålunda införas. Alla sexuella övergrepp mot ett barn under 15 år, som idag faller under 6 kap. 1–4 §§ brottsbalken, skall omfattas av den nya bestämmelsen. För att beskriva den sexuella handlingen används begreppet sexuellt utnyttjar, som motsvarar begreppet sexuellt umgänge. Rekvisitet överensstämmer med vad vi föreslagit när det gäller våldtäkt mot vuxna. Brottet delas in i tre svårhetsgrader i likhet med våldtäktsbrottet och med samma straffskalor. Straffet i normalfallet bör sålunda uppgå till fängelse i lägst två och högst sex år. Om brottet med hänsyn till särskilda omständigheter är att anse som mindre allvarligt bör dömas till fängelse i högst fyra år. Straffskalan för grov våldtäkt mot barn bör vara fängelse i lägst fyra och högst tio år.

Som en följd av tidigare ändringar i 6 kap. brottsbalken bör de nuvarande straffbestämmelserna i 2 § om sexuellt tvång, 3 § om sexuellt utnyttjande och 4 § om sexuellt utnyttjande av underårig föras samman till en ny paragraf, 3 §, när bestämmelserna avser sexualbrott mot personer som är fyllda 15 år. Brottet benämns sexuellt utnyttjande. Den sexuella handlingen beskrivs med uttrycket sexuellt utnyttjar och avser samma handlingar som idag avses med begreppet sexuellt umgänge. Här föreslås sålunda ingen ändring i sak. Straffet för normalbrottet skall vara fängelse i högst två år. Straffskalan för grovt sexuellt utnyttjande föreslås vara fängelse i lägst ett och högst sex år. Någon förändring vad avser de olika sexualbrottens straffvärde åsyftas inte.

När det gäller brottet sexuellt ofredande har brottsbeskrivningen blivit föråldrad. Denna tar också mer sikte på en samhällelig reaktion och mindre på att angreppet riktas mot en enskild person. De handlingar som avses med bestämmelsen kan bättre uttryckas i termer som beskriver den integritetskränkning, det ofredande och de trakasserier som avses med straffstadgandet. Vissa typer av sexuella trakasserier omfattas av stadgandet, vilket tydliggörs med vårt förslag. Ändringarna är av terminologisk natur. Någon ändring av kriminaliseringens räckvidd är inte avsedd.

Ansvar bör ådömas även vid underlåtenhet att avslöja vissa grövre brott enligt 6 kap. brottsbalken. Det gäller våldtäkt, grov våldtäkt, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, grovt sexuellt utnyttjande och grovt koppleri. Var och en som får kännedom om att ett sådant brott är å färde skall ha ett ansvar för att brottet avslöjas.

I den särskilda åtalsbestämmelsen i 6 kap. görs en redaktionell ändring som är föranledd av förslaget om en ny bestämmelse om våldtäkt mot barn.

### *Andra brottsbalksbrott*

Kvinnor är ofta offer för såväl misshandelsbrott som olika brott mot frihet och frid. Ändå anges brottsoffret i de olika straffbestämmelserna som "han/honom". Lagtexten bör utformas med en terminologi som ligger så nära verkligheten som möjligt. Beträffande vissa brottsrekvisit anser vi att språkbruket i nu gällande lag ter sig ålderdomligt och, inte minst ur ett

kvinnoperspektiv, i hög grad verklighetsfrämmande. Vissa språkliga ändringar beträffande ett antal brott i vissa brottsbalkskapitel bör därför ske. Vissa förändringar i sak föreslås beträffande brottet olaga hot, åtalsbestämmelsen i 5 kap. brottsbalken och bestämmelserna om straffmätning.

I bestämmelsen om olaga hot föreslås en språklig ändring i syfte, inte minst ur ett kvinnoperspektiv, att göra lagtexten mer verklighetsanpassad. I ett nytt tredje stycke anges i vårt förslag vissa faktorer som bör tas med vid bedömningen av om brottet skall hänföras till den svårare graden. Det finns anledning att från samhällets sida kraftigt markera allvaret i all olaglig användning av vapen. Att bli utsatt för ett vapenhot är ofta en traumatisk upplevelse. Hot som utövas med särskilt farliga vapen bör regelmässigt hänföras till den grova graden av brott. Härmed avses framför allt skjutvapen och knivar och föremål som av offret uppfattas som särskilt farliga. Ändringen innebär en skärpning av straffet då sådana vapenhot förekommit. Andra faktorer som bör medföra att brottet skall anses grovt är att hotet avsett en särskilt farlig gärning eller om hotet riktats mot någon som intar en särskilt utsatt ställning. Detsamma gäller om det är fråga om upprepade allvarliga hot. För den grova graden av brott bör en särskild brottsrubricering, grovt olaga hot, införas.

Ofredandebrottet ändras språkligt i syfte att anpassa terminologin till de vanligaste formerna av ofredande. Någon ändring i sak såvitt avser de straffbara handlingarna är dock inte avsedd.

I bestämmelsen om förolämpning görs vissa ändringar i syfte att i språkligt hänseende förtydliga lagtexten. Det finns anledning att behandla förolämpning med anspelning på någons kön med samma allvar som när det gäller anspelning på ras, hudfärg m.m. Vi föreslår därför ett tillägg i 5 kap. 5 § första stycket tredje punkten brottsbalken som innebär att, om målsäganden anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl kan anses påkallat ur allmän synpunkt, åklagaren får åtala för förolämpning mot någon med anspelning på den personens kön. Samma åtalsregel bör gälla vid förolämpning mot någon med anspelning på en persons sexuella läggning och inte, som för närvarande, endast vid anspelning på någons homosexuella läggning.

Bestämmelsen i 29 kap. brottsbalken, som reglerar de omständigheter som skall vara försvårande vid straffmätningen, bör utvidgas. Motivet att kränka någon på grund av kön bör beaktas särskilt vid bedömning av straffvärdet.

### *Könsstymning*

I den särskilda lagen (1982:316) med förbud mot omskärelse av kvinnor bör de straffbara handlingarna betecknas med en term som ger uttryck för vad de kriminaliserade ingreppen faktiskt innebär, nämligen en könsstymning. Lagens rubrik bör därför ändras till "lag med förbud mot könsstymning av kvinnor". Ordet "omskärelse" i 1 § bör bytas ut mot ordet "könsstymning". Någon ändring såvitt avser kriminaliseringens räckvidd avses inte.

Eftersom man svårligen kan tänka sig att omständigheterna skulle kunna var mildrande vid ett ingrepp som innebär att en kvinnas kön stympas bör böter utmönstras ur straffskalan. Straffet för normalbrottet bör vara fängelse i högst fyra år. Vi föreslår också en ändring av kriterierna för bedömningen av huruvida brottet skall anses som grovt. Sålunda bör kriterierna "medfört livsfara", "svår kroppsskada" och "allvarlig sjukdom" utgå. Straffminimum för det grova brottet kommer enligt vårt förslag att utgöra fängelse i två år. Förslaget innebär sålunda en kraftig skärpning av straffet såväl för normalbrottet som beträffande det grova brottet. Förberedelse och stämpling till brott samt underlåtenhet att avslöja brott bör vara straffbart.

#### *Ett nytt brott i brottsbalken – kvinnofridsbrott*

För en kvinna som under en längre tid har levt i ett förhållande där hon blivit utsatt för övergrepp av en man är det inte främst de enskilda fysiska övergreppen i sig som karakteriserar kvinnans utsatta situation. Ofta är det inte möjligt för kvinnan att i detalj beskriva vart och ett av övergreppen. Verkligheten är i stället många gånger sådan att kvinnans tillvaro varit helt präglad av våld och hot. Våldet har varit det normala, och tidsperioden utan våld har hört till undantagen. Kvinnan beskriver därför övergreppen som en process.

Vår straffrätt fokuserar på enskilda gärningar. Om man inte betraktar gärningarna som ett led i en pågående process föreligger risk att helhetsperspektivet går förlorat. En kvinna som under lång tid har fått utstå övergrepp från en närstående man har inte bara blivit offer för olika gärningar som är kriminaliserade enligt nu gällande bestämmelser. Ofta har kvinnan även blivit utsatt för beteenden som för närvarande inte upptas i något straffbud. Mannen kanske gömmer undan gemensamma tillhörigheter som telefon eller nycklar, förbjuder kvinnan att träffa släktingar och vänner eller talar nedsättande till henne.

Vi föreslår ett nytt brott i brottsbalken, kvinnofridsbrott. Brottet tar framför allt sikte på våld och andra övergrepp mot kvinnor – det kan gälla makar, sambor, mödrar eller döttrar – i nära relationer till män. Bestämmelsen tar sikte på vissa beteenden som inte är kriminaliserade, men som på ett effektivt sätt bidrar till att skapa den situation av psykisk terror som detta brott är ett utslag av. Dessutom tas hänsyn till en rad olika handlingar, som redan idag är kriminaliserade i olika straffstadganden, såsom misshandel och olaga hot. För straffansvar bör det vara tillräckligt att de olika straffbara handlingarna är preciserade till sin karaktär och att de har utförts inom en bestämd tidsperiod. Däremot skall det inte vara nödvändigt att tidsmässigt ange varje handling i detalj.

Det skall krävas att gärningsmannen använder våld eller hot om våld eller utsätter offret för annan fysisk eller psykisk påverkan. Gemensamt för de straffbara förfarandena är att de skall vara ägnade att varaktigt kränka kvinnans/offrets integritet och skada hennes självkänsla.

Straffet för brottet bör vara fängelse i lägst ett och högst sex år.

Brottet tar således i första hand sikte på att skydda kvinnor från övergrepp av män. Det kan finnas fall där en man gör sig skyldig till detta

brott mot en annan man. I vissa fall kan även en kvinna tänkas vara förövare. Det råder dock inte någon tvekan om att gärningsmannen i regel kommer att vara en man och offret en kvinna. Detta förhållande bör tydliggöras, och paragrafen bör därför delas upp i två olika stycken.

Brottet utgör framför allt ett brott mot frihet och frid och bör därför placeras bland frihets- och fridsbrotten i brottsbalkens fjärde kapitel. Vi har valt att rubricera brottet kvinnofridsbrott respektive fridsbrott. Vi föreslår att bestämmelsen intas i en ny 4 a §.

## **Sekretessfrågor (kapitel 10)**

### *Sekretesslagen*

I 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen (1980: 100) finns vissa undantag från bl.a. hälso- och sjukvårdssekretessen och socialtjänstsekretessen när det gäller att lämna uppgifter som angår misstanke om brott till polis och åklagare. För närvarande gäller att uppgift får lämnas endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år. I praktiken är det, såvitt avser vuxna kvinnor, endast om en kvinna har utsatts för våldtäkt som personalen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är oförhindrad att polisanmäla brottet. Vid misstanke om brott mot den som är under 18 år har dock ytterligare genombrott gjorts i vårdsekretessen. I sådana fall hindrar inte sekretessen att personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten lämnar uppgifter till polis och åklagare, under förutsättning att det är fråga om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken.

För svenska kyrkans församlingsvårdande verksamhet gäller samma sekretessregler när det gäller att lämna uppgifter till rättsvårdande myndigheter som för hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Intresset av att beivra våldsbrott och förhindra upprepat våld måste i vissa fall få ta över den enskilda personens intresse av integritet och sekretess. Framför allt gäller detta övergrepp som riktar sig mot närstående, där våldet tenderar att upprepas och därvid också bli grövre. Det sätt på vilket samhället ser på våld som riktar sig mot kvinnor utgör en viktig faktor i kampen mot sådana brott. Om hälso- och sjukvården och sociala myndigheter förhåller sig passiva trots att det är mer eller mindre uppenbart för dem att kvinnan varit utsatt för t.ex. ett mycket allvarligt misshandelbrott, blir detta en signal till såväl kvinnan som mannen, att samhället inte bryr sig om att han förgriper sig mot henne. Det är därför en viktig markering att hälso- och sjukvården och socialtjänsten, utan oöverstigliga hinder av sekretess, kan anmäla misstankar om t.ex. livshotande och annan allvarlig misshandel till rättsvårdande myndigheter.

Vi föreslår att sekretesslagen ändras så att sekretess inte hindrar att hälso- och sjukvården och socialtjänsten lämnar uppgifter till polis och åklagare, när det föreligger misstanke om att en person utsatts för grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken, kvinnofridsbrott respektive fridsbrott enligt 4 kap. 4 a § brottsbalken och grovt sexuellt utnyttjande enligt 6 kap. 3 § brottsbalken. De nämnda brotten har eller får enligt våra förslag ett minimistraff på fängelse ett år. Ett uppgiftslämnande bör enligt



vår mening framför allt ske när det föreligger en påtaglig risk att våldet skall upprepas eller när en kvinna utsatts för livsfarligt våld.

Enligt vår mening bör samma sekretessregler gälla i såväl offentlig som privat tjänst. Detsamma bör vara fallet även såvitt avser svenska kyrkans församlingsvårdande verksamhet.

### *Rättegångsbalken*

Förslaget att hälso- och sjukvården och socialtjänsten skall ges större möjligheter att utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter vid misstanke om allvarliga våldsbrott till polis och åklagare bör också ses i förhållande till det s.k. frågeförbudet i 36 kap. 5 § rättegångsbalken. Detta begränsar möjligheterna att ställa frågor till ett vittne som tillhör vissa angivna yrkesgrupper, framför allt personal inom vårdsektorn. Vi föreslår att frågeförbudet får vika vid de brott där vi föreslagit en uppmjukning av vårdsekretessen enligt sekretesslagen, dvs. vid brotten grov misshandel, kvinnofrids- respektive fridsbrott och grovt sexuellt utnyttjande.

### *Identitetsbyte*

Prövningen av en begäran om fingerade personuppgifter är särskilt komplicerad när det gäller en kvinna som har små barn och kvinnan behöver skyddas mot barnets far. I de fall vårdnaden om barnet anförtrotts modern ensam och fadern av domstol inte tillerkänts rätt till umgänge med barnet bör det dock, enligt vår mening, inte föreligga hinder för att modern och barnet skall få fingerade personuppgifter.

Om ett barn har medgetts rätt att använda fingerade personuppgifter och barnets förälder väcker talan om vårdnad eller umgänge med barnet kan tveksamhet uppstå om vilket forum som är det korrekta. Vi föreslår ett förtydligande av den forumregel för vårdnads- och umgängestvister som finns i 6 kap. 17 § föräldrabalken. Förslaget innebär att Stockholms tingsrätt skall vara behörig domstol inte bara – som fallet är idag – när annat forum saknas, utan även när barnets verkliga hemvist inte kan fastställas därför att barnet har medgetts fingerade personuppgifter.

### **Straffmätning m.m. (kapitel 12)**

Nyligen har det genomförts en undersökning av domstolarnas straffmättingspraxis vid vissa grova våldsbrott. Vi föreslår i kapitel 12 att regeringen låter genomföra en undersökning av domstolarnas straffmätning och straffvärderesonemang också vid andra våldsbrott än de allra grävsta. En sådan undersökning bör göras ur ett könsperspektiv.

Vi anser det angeläget att psykoterapeutisk behandling kan ges åt män som gör sig skyldiga till sexualbrott eller andra våldsbrott riktade mot kvinnor, t.ex. upprepad misshandel mot en närstående. Kriminalvårdsstyrelsen har nyligen presenterat ett handlingsprogram för utbyggnad av behandlingsresurserna för sexualbrottsdömda. Programmet tar dock inte sikte på män som döms för andra typer av våldsbrott riktade mot kvinnor.

Kriminalvårdsstyrelsen har uppskattat att ca 1 000 personer årligen ådöms fängelsestraff för sådana brott. Vi har inte haft praktiska möjligheter att kartlägga vilka behov som finns när det gäller behandling för dessa män och föreslår därför att regeringen uppdrar åt Kriminalvårdsstyrelsen att göra en sådan kartläggning. Kriminalvårdsstyrelsen bör i samband därmed utarbeta ett handlingsprogram för hur denna behandling skall kunna byggas ut.

### **Sexuella trakasserier (kapitel 13)**

Sexuella trakasserier är en form av könsrelaterat våld, och i likhet med annat våld mot kvinnor är sexuella trakasserier i stor utsträckning ett dolt problem. Undersökningar har dock visat att sexuella trakasserier inte alls är ovanligt i arbetslivet och inom utbildningsväsendet.

Varje arbetsgivare skall enligt 6 § jämställdhetslagen (1991:433) verka för att inte någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier. 22 § jämställdhetslagen innehåller ett klart förbud för arbetsgivaren att trakassera en arbetstagare som avvisat sexuella närmanden från arbetsgivarens sida. Endast den sistnämnda bestämmelsen är dock sanktionerad med skadeståndskyldighet.

Jämställdhetsombudsmannen (JämO) har i en skrivelse till regeringen pekat på konsekvenser av det sätt på vilket frågan om sexuella trakasserier på arbetsplatsen reglerats i jämställdhetslagen, eftersom det skadeståndssanktionerade förbudet i 22 § inte tar sikte på de sexuella trakasserier som sådana. Vi anser, i likhet med JämO, att jämställdhetslagen bör kompletteras med en regel som i vissa situationer håller arbetsgivaren ansvarig för om en kvinna utsätts för sexuella trakasserier av sina arbetskamrater. Frågan är dock komplicerad, och den bör därför bli föremål för utredning i särskild ordning.

### **Vissa särskilt utsatta grupper (kapitel 14)**

Några grupper är särskilt sårbara när de utsätts för våld. I kapitel 14 belyser vi situationen för kvinnor med invandrarbakgrund, äldre kvinnor och kvinnor med funktionshinder, tonårsflickor samt missbrukande kvinnor som utsätts för våld.

En angelägen fråga är hur man skall lösa problemet med uppehållstillstånd i Sverige för en utländsk kvinna som här i landet utsätts för våld av sin man. Till följd av en praxis med s. k. uppskjuten invandringsprövning riskerar kvinnan att utvisas härifrån om hon bryter upp från mannen, trots att han utsätter henne för våld. Den nuvarande rättstillämpningen är enligt vår mening oacceptabel. Vi föreslår därför att frågan hur invandrade kvinnor som utsätts för våld av sina män skall kunna tillförsäkras rätten att få stanna här i landet utreds i särskild ordning.

Invandrarverket har i olika sammanhang begärt tillgång till innehållet i kriminal- eller polisregister beträffande mannen, när man prövar frågan om uppehållstillstånd för en kvinna som kommit till Sverige som en s.k. snabb anknytning. Vi anser att Invandrarverkets begäran är rimlig.

### **Barn i misshandelsmiljöer (kapitel 15)**

Barn till kvinnor som misshandlats har ett mycket stort behov av hjälp och stöd. Med anledning av dessa barns behov och de svårigheter som föreligger när det gäller att möta behoven, föreslår vi i kapitel 15 att villkoren för barn som växer upp i misshandelsmiljöer blir föremål för utredning i särskilt ordning. En sådan utredning bör ha en bred ansats och, utifrån såväl flickors som pojkers perspektiv, ta upp olika frågor som rör barnens livssituation.

Tvister om vårdnad och umgänge är ofta komplicerade i olika avseenden, och särskilt svår är situationen när barnets mor utsatts för våld från barnets far. Inte sällan måste i dessa fall principen om barns behov av nära och goda relationer med både modern och fadern få vika. Våld och övergrepp inom en familj medför nämligen en högst påtaglig fara för barnets psykiska välbefinnande. Vi anser mot bakgrund härav att domstolen bör vara restriktiv när det gäller att medge fadern vårdnad eller umgänge i de fall han utövat våld mot någon familjemedlem. Nuvarande lagstiftning, som tar sikte på barnets bästa, hindrar inte en sådan tillämpning.

### **Utbildningsfrågor (kapitel 16)**

Vi har kartlagt i vilken utsträckning våld mot kvinnor tas upp i den grundläggande högskoleutbildningen för socionomer, läkare, sjuksköterskor, psykologer, jurister och poliser. Kartläggningen visar att våld mot kvinnor i mycket liten omfattning belyses i utbildningarna. Vi anser att det bör klargöras att jämställdhet och könsaspekter skall belysas i all högskoleutbildning och föreslår att 1 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434) förtydligas i detta avseende.

I examensordningen anges poäng och mål för olika examina. För vissa högskoleutbildningar, som mera direkt förbereder för speciella yrken, har examensordningen särskilda målbeskrivningar. Vi föreslår att examensordningen och dess målbeskrivningar för utbildningen av de ovan berörda yrkesgrupperna kompletteras, så att det klart framgår att våld mot kvinnor och andra könsaspekter skall belysas i deras utbildning. Det samma bör gälla för polisutbildningen, vilken dock inte regleras i examensordningen.

Vi föreslår att Högskoleverket ges i uppdrag att följa utvecklingen av hur frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män beaktas i undervisningen vid våra högskolor. Verket bör regelbundet rapportera till regeringen om läget.

Det är mycket viktigt att nu verksamma yrkesgrupper inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och rättsväsendet fortbildas i frågor som har samband med våld mot kvinnor. Vi föreslår att staten under nästa budgetår avsätter tre miljoner kronor för sådan fortbildningsverksamhet.

Våra förslag berör sålunda många områden, men det är varken möjligt eller lämpligt att inbördes rangordna förslagen efter angelägenhet. Enligt vår uppfattning behövs det åtgärder inom alla de områden som vi behandlar och åtgärderna brådskar. Våld och andra övergrepp mot kvinnor bör fortsättningsvis inte vara en fråga som man helst förbigår med tystnad.

Det är i stället hög tid att börja se våldet mot kvinnor som det allvarliga samhällsproblem det är.

Prop. 1997/98:55  
Bilaga 1

## Författningsförslag

### 1. Förslag till

#### Lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **14 kap.** **2 §<sup>17</sup>**

Sekretess hindrar inte att uppgift i annat fall än som avses i 1 § lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer,

2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer, eller

3. tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer. Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

Sekretess hindrar inte att uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). Uppgift hos myndighet som driver televerksamhet om enskilds telefonnummer får dock, om den enskilde hos myndigheten begärt att abonnemanget skall hållas hemligt och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket, lämnas ut endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl.

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1–6, 33 och 34 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första eller andra

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1–6, 33 och 34 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första eller andra

<sup>17</sup> Senaste lydelse SFS 1994:86.

stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4, 33 eller 34 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4, 33 eller 34 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet. *Inte heller hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4 eller 33 § att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3 kap. 6 §, 4 kap. 4 a § eller 6 kap. 3 § andra stycket brottsbalken lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.*

Tredje och fjärde styckena gäller inte uppgift som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 9 § första stycket.

Sekretess enligt 7 kap. 1 § och 4 § första och tredje styckena hindrar inte att uppgift om enskild, som inte fyllt arton år eller som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, eller närstående till denne lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Detsamma gäller i fråga om lämnande av uppgift om gravid kvinna eller närstående till henne, om det behövs för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

## 2. Förslag till

### Lag om ändring i rättegångsbalken

Prop. 1997/98:55

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 5 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **36 kap.**

##### **5 §<sup>18</sup>**

Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om denna utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, kuratorer vid familjerådgivningsbyråer, som drivs av kommuner, landsting, församlingar eller kyrkliga samfälligheter, och deras biträden får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrotts dem eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det. Den som till följd av 9 kap. 4 § sekretesslagen inte får lämna uppgifter som avses där får höras som vittne om dem endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrotts dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Utan hinder av vad som sägs i andra eller tredje stycket är andra än försvarare skyldiga att vittna i mål angående brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Utan hinder av vad som sägs i andra eller tredje stycket är andra än försvarare skyldiga att vittna i mål angående brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. *Utan hinder av vad som sägs i andra stycket är läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, kuratorer vid familjerådgivningsbyråer, som drivs av kommuner, landsting, församlingar eller kyrkliga samfälligheter, och deras biträden skyldiga att vittna även i mål angående brott enligt 3 kap. 6 §, 4 kap. 4 a § eller 6 kap. 3 § andra stycket brottsbalken.*

Om tystnadsplikt för den som i Svenska kyrkans ordning har vigts till det kyrkliga ämbetet som präst finns föreskrifter i 36 kap. kyrkolagen

<sup>18</sup> Senaste lydelse SFS 1992:340.

(1992:300). Den som inom något annat trossamfund än Svenska kyrkan är präst eller den som i sådant samfund intar motsvarande ställning får inte höras som vittne om något som han eller hon har erfarit under bikt eller själavårdande samtal.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det föreskrivs i nämnda paragrafer.

Om någon enligt vad som sägs i denna paragraf inte får höras som vittne om ett visst förhållande, får vittnesförhör inte heller äga rum med den som under tystnadsplikt biträtt med tolkning eller översättning.



### 3. Förslag till

#### Lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 17 § föräldrabalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **6 kap. 17 §<sup>19</sup>**

Frågor om vårdnad eller umgänge tas upp av rätten i den ort där barnet har sitt hemvist. *Sådana frågor kan* tas upp även i samband med äktenskapsmål. Om det inte finns någon behörig domstol, tas frågorna upp av Stockholms tingsrätt.

Frågor om vårdnad eller umgänge tas upp av rätten i den ort där barnet har sitt hemvist. *Om barnet har medgetts fingerade personuppgifter enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter tas frågorna upp av Stockholms tingsrätt. Frågor om vårdnad och umgänge* kan tas upp även i samband med äktenskapsmål. Om det inte finns någon behörig domstol, tas frågorna upp av Stockholms tingsrätt.

Frågor om vårdnad som avses i 4-8 och 10 §§ samt 10 b § andra stycket samt frågor om umgänge som avses i 15 § handläggs i den ordning som är föreskriven för tvistemål. Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem och är föräldrarna överens i saken, får de väcka talan genom gemensam ansökan.

Övriga frågor om vårdnad handläggs i den ordning som gäller för domstolsärenden.

I mål om vårdnad kan underhållsbidrag för barnet yrkas utan stämning.

Dom i mål om vårdnad eller umgänge får meddelas utan huvudförhandling, om parterna är överens i saken.

<sup>19</sup> Senaste lydelse SFS 1994:1433.

## 4. Förslag till

### Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

*dels* att 6 kap. 4 § skall upphöra att gälla,

*dels* att 3 kap. 5 §, 4 kap. 1-3, 5 och 7 §§, 5 kap. 3 och 5 §§, 6 kap. 1-3, 7, 11-13 §§, 29 kap. 2 § och 35 kap. 4 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det i brottsbalken skall införas en ny paragraf, 4 kap. 4 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 kap.

##### 5 §<sup>20</sup>

Den som tillfogar annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom i vanmakt eller annat sådant tillstånd, döms för **misshandel** till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som tillfogar annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter *henne eller* honom i vanmakt eller annat sådant tillstånd, döms för **misshandel** till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader

#### 4 kap.

##### 1 §

*Om någon* bemäktigar sig samt bortför eller inspärrar barn eller annan med uppsåt att skada honom till liv eller hälsa eller tvinga honom till tjänst eller att öva utpressning, *dömes* för **människorov** till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid.

Är brottet mindre grovt, *dömes* till fängelse i högst sex år.

*Den som* bemäktigar sig samt bortför eller inspärrar barn eller annan med uppsåt att skada *henne eller* honom till liv eller hälsa eller tvinga *henne eller* honom till tjänst eller att öva utpressning, *döms* för **människorov** till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid.

Är brottet mindre grovt, *döms* till böter eller fängelse i högst sex år.

<sup>20</sup> Senaste lydelse 1993:207.

**4 kap.**  
**2 §**

Den som i annat fall än i 1 § sägs berövar någon friheten, genom att bortföra eller inspärra honom eller på annat sätt, *dömes* för **olaga frihetsberövande** till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Är brottet mindre grovt, *dömes* till böter eller fängelse i högst två år.

Den som i annat fall än i 1 § sägs berövar någon friheten, genom att bortföra eller inspärra *henne eller* honom eller på annat sätt, *döms* för **olaga frihetsberövande** till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Är brottet mindre grovt, *döms* till böter eller fängelse i högst två år.

**4 kap.**  
**3 §**<sup>21</sup>

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 2 §, genom olaga tvång eller vilseledande, föranleder att någon kommer i krigs- eller arbetstjänst eller annat sådant tvångstillstånd eller förmår någon att bege sig till eller stanna kvar på utrikes ort, där han kan befaras bli utsatt för förföljelse eller utnyttjad för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt råka i nödläge, döms för **försättande i nödläge** till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Är brottet mindre grovt, *dömes* till böter eller fängelse i högst två år.

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 2 §, genom olaga tvång eller vilseledande, föranleder att någon kommer i krigs- eller arbetstjänst eller annat sådant tvångstillstånd eller förmår någon att bege sig till eller stanna kvar på utrikes ort, där *hon eller* han kan befaras bli utsatt för förföljelse eller utnyttjad för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt råka i nödläge, döms för **försättande i nödläge** till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Är brottet mindre grovt, *döms* till böter eller fängelse i högst två år.

**4 a §**

*En man som mot en närstående eller tidigare närstående kvinna använder våld eller hot om våld eller utsätter henne för annan fysisk eller psykisk påverkan, ägnad att varaktigt kränka kvinnans integritet och skada hennes självkänsla, döms för*

<sup>21</sup> Senaste lydelse 1984:399.

*kvinnofridsbrott till fängelse i lägst ett och högst sex år.*

*Om en man handlar som anges i första stycket mot en annan man, eller om en kvinna handlar så mot en annan kvinna eller mot en man, döms för **fridsbrott** till straff som där anges.*

**4 kap.**  
**5 §**<sup>22</sup>

*Om någon lyfter vapen mot annan eller eljest hotar med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom, döms för **olaga hot** till böter eller fängelse i högst ett år.*

*Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.*

*Den som hotar att använda våld eller annars hotar med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom, döms för **olaga hot** till böter eller fängelse i högst ett år.*

*Är brottet grovt, döms för **grovt olaga hot** till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.*

*Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om hotet utövats med livsfarligt vapen eller annars avsett en särskilt farlig gärning eller riktats mot någon som har en särskilt utsatt ställning.*

**4 kap.**  
**7 §**<sup>23</sup>

*Den som handgripligen antastar eller medelst skottlossning, stenkastning, oljud eller annat hänsynslöst beteende eljest ofredar annan, döms för **ofredande** till böter eller fängelse i högst ett år.*

*Den som handgripligen antastar eller genom annat hänsynslöst beteende ofredar eller trakasserar annan, döms för **ofredande** till böter eller fängelse i högst ett år.*

<sup>22</sup> Senaste lydelse 1993:207.

<sup>23</sup> Senaste lydelse 1993:207.

**5 kap.**  
**3 §**

Prop. 1997/98:55  
Bilaga 2

Den som smäddar annan genom *kränkande tillmäle* eller beskyllning eller genom annat *skymfligt* beteende mot honom, *dömes*, om gärningen ej är belagd med straff enligt 1 eller 2 §, för **förolämpning** till böter.

Är brottet grovt, *dömes* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som smäddar annan genom *nedsättande uttalande* eller beskyllning eller genom annat *kränkande* beteende mot *henne eller* honom, *döms*, om gärningen ej är belagd med straff enligt 1 eller 2 §, för **förolämpning** till böter.

Är brottet grovt, *döms* till böter eller fängelse i högst sex månader.

**5 kap.**  
**5 §**<sup>24</sup>

Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av annan än målsägande. Om målsäganden anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt, får dock åklagaren åtala för

1. förtal och grovt förtal,
2. förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning,

3. förolämpning mot någon med anspelning på hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller

4. *förolämpning mot någon med anspelning på att han har homosexuell läggning.*

Har förtal riktats mot avliden, får åtal väckas av den avlidnes efterlevande make, bröstarvinge, fader, moder eller syskon samt, om åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt, av åklagare.

Innebär brott som avses i 1–3 §§, att någon genom att förgripa sig på en främmande makts statsöverhuvud som vistas i Sverige eller på en främmande makts representant i Sverige har kränkt den främmande makten, får brottet åtalas av åklagare utan hinder av vad som föreskrivs

Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av annan än målsägande. Om målsäganden anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt, får dock åklagaren åtala för

1. förtal och grovt förtal,
2. förolämpning mot någon i eller

för hans *eller hennes* myndighetsutövning,

3. förolämpning mot någon med anspelning på hans *eller hennes kön, sexuella läggning,* ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse.

<sup>24</sup> Senaste lydelse 1987:610.

**6 kap.**  
**1 §**<sup>25</sup>

*Den som tvingar annan till samlag eller därmed jämförligt sexuellt umgänge genom våld eller genom hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara, döms för **våldtäkt** till fängelse, lägst två och högst sex år. Lika med våld anses att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.*

*En man som tilltvingar sig samlag eller på annat sätt sexuellt utnyttjar en kvinna genom våld eller genom hot som innebär eller för kvinnan framstår som trängande fara, döms för **våldtäkt** till fängelse, lägst två och högst sex år. Med våld jämställs att försätta en kvinna i medvetlöshet eller annat hjälplöst tillstånd.*

*För våldtäkt döms också en man som handlar som anges i första stycket mot en annan man och en kvinna som handlar så mot en annan kvinna eller mot en man.*

Är brottet med hänsyn till våldets eller hotets art och omständigheterna i övrigt att anse som mindre allvarligt, döms till fängelse i högst fyra år.

Är brottet grovt, döms för **grov våldtäkt** till fängelse, lägst fyra och högst tio år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om våldet var livsfarligt eller om den som har begått gärningen tillfogat allvarlig skada eller allvarlig sjukdom eller, med hänsyn till tillvägagångssättet eller offrets låga ålder eller annars, visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

Är brottet grovt, döms för **grov våldtäkt** till fängelse, lägst fyra och högst tio år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om våldet var livsfarligt eller om den som har begått gärningen tillfogat allvarlig skada eller allvarlig sjukdom eller, med hänsyn till tillvägagångssättet eller annars, visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

**6 kap.**  
**2 §**<sup>26</sup>

*Den som, i annat fall än som avses i 1 §, genom olaga tvång förmår någon till sexuellt umgänge, döms för **sexuellt tvång** till fängelse i högst två år.*

*Den som sexuellt utnyttjar någon som är under femton år, döms för **våldtäkt mot barn** till fängelse, lägst två och högst sex år.*

<sup>25</sup> Senaste lydelse 1992:147.

<sup>26</sup> Senaste lydelse 1992:147.

Om den som har begått gärningen visat särskild hänsynslöshet eller om brottet annars är att anse som grovt, döms **för grovt sexuellt tvång** till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Är brottet med hänsyn till särskilda omständigheter att anse som mindre allvarligt, döms till fängelse i högst fyra år.

Är brottet grovt, döms för **grovt våldtäkt mot barn** till fängelse, lägst fyra och högst tio år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om den som har begått gärningen använt våld eller hot om brottslig gärning eller tillfogat allvarlig skada eller allvarlig sjukdom eller, med hänsyn till sin anknytning till barnet eller barnets låga ålder eller annars, visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

## 6 kap. 3 §<sup>27</sup>

Den som förmår annan till **sexuellt umgänge** genom att allvarligt missbruka hans eller hennes beroende ställning döms för **sexuellt utnyttjande** till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som har **sexuellt umgänge med annan genom att otillbörligt utnyttja att denne** befinner sig i **vanmakt** eller annat hjälplöst tillstånd eller lider av en psykisk störning.

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 2 §, **sexuellt utnyttjar** annan genom **olaga tvång** eller genom att allvarligt missbruka hennes eller hans beroende ställning döms för **sexuellt utnyttjande** till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som på ett otillbörligt sätt **sexuellt utnyttjar en person** som befinner sig i **medvetlöshet** eller annat hjälplöst tillstånd eller lider av en psykisk störning.

För **sexuellt utnyttjande** döms även den som, i annat fall än som avses i 1 eller 2 §, **sexuellt utnyttjar en person** som är under arton år och som är hans eller hennes avkomling eller står under hans eller hennes fostran eller för vars vård eller tillsyn han eller hon har att svara på grund av myndighets beslut.

<sup>27</sup> Senaste lydelse 1994:1499.

Om den som har begått gärningen visat särskild hänsynslöshet eller om brottet annars är att anse som grovt, döms för **grovt sexuellt utnyttjande** till fängelse, lägst *sex månader* och högst sex år.

Om den som har begått gärningen visat särskild hänsynslöshet eller om brottet annars är att anse som grovt, döms för **grovt sexuellt utnyttjande** till fängelse, lägst *ett* och högst sex år.

#### 6 kap. 4 §<sup>28</sup>

*Har någon sexuellt umgänge med den som är under arton år och som är hans avkomling eller står under hans fostran eller för vars vård eller tillsyn han har att svara på grund av myndighets beslut, döms för **sexuellt utnyttjande av underårig** till fängelse i högst fyra år. Detsamma skall gälla om någon, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, har sexuellt umgänge med barn under femton år.*

*Om den som har begått gärningen visat särskild hänsynslöshet mot den underårige eller om brottet på grund av dennes låga ålder eller annars är att anse som grovt, skall dömas för **grovt sexuellt utnyttjande av underårig** till fängelse, lägst två och högst åtta år.*

#### 6 kap. 7 §<sup>29</sup>

Den som, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, sexuellt berör barn under femton år eller förmår barnet att företa eller medverka i någon handling med sexuell innebörd, döms för **sexuellt ofredande** till böter eller fängelse i högst två år.

För sexuellt ofredande döms även den som genom tvång, förledande eller annan otillbörlig påverkan förmår någon som har fyllt femton men inte arton år att företa eller medverka i en handling med sexuell innebörd, om handlingen är ett led i framställning av pornografisk bild eller utgör en posering i annat fall än när det är fråga om framställning av en bild.

<sup>28</sup> Senaste lydelse 1994:1499.

<sup>29</sup> Senaste lydelse 1994:1499.



Detsamma skall gälla, om någon blottar sig för annan på sätt som är ägnat att *väcka anstöt eller eljest* genom ord eller handling på *ett uppenbart sedlighetssårande sätt uppträder anstötligt mot* annan.

Detsamma skall gälla, om någon blottar sig för annan på sätt som är ägnat att *kränka hennes eller hans integritet eller annars* genom ord eller handling med *sexuell innebörd ofredar eller trakasserar* annan.

**6 kap.**  
**11 §**<sup>30</sup>

Ansvar som i detta kapitel är föreskrivet för gärning som begås mot någon under viss ålder skall ådömas även den som inte insåg men hade skälig anledning anta att den *andre ej* uppnått sådan ålder.

Ansvar som i detta kapitel är föreskrivet för gärning som begås mot någon under viss ålder skall ådömas även den som inte insåg men hade skälig anledning anta att den *andra personen inte* uppnått sådan ålder.

**6 kap.**  
**12 §**<sup>31</sup>

För försök till våldtäkt, grov våldtäkt, *sexuellt tvång, grovt sexuellt tvång*, sexuellt utnyttjande, grovt sexuellt utnyttjande, *sexuellt utnyttjande av underårig, grovt sexuellt utnyttjande av underårig*, koppleri och grovt koppleri döms till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. Detsamma gäller i fråga om förberedelse och stämpling till våldtäkt, grov våldtäkt, *grovt sexuellt utnyttjande av underårig* och grovt koppleri.

För försök till våldtäkt, grov våldtäkt, *våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn*, sexuellt utnyttjande, grovt sexuellt utnyttjande, koppleri och grovt koppleri döms till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. Detsamma gäller i fråga om förberedelse och stämpling till våldtäkt, grov våldtäkt, *våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, grovt sexuellt utnyttjande* och grovt koppleri *eller underlåtenhet att avslöja sådant brott*.

**6 kap.**  
**13 §**<sup>32</sup>

Är vid *sexuellt utnyttjande av underårig enligt 4 § första stycket andra meningen* eller försök till sådant brott eller vid sexuellt ofredande enligt 7 § första stycket skillnaden i ålder och utveck-

Är vid *våldtäkt mot barn enligt 2 § andra stycket* eller försök till sådant brott eller vid sexuellt ofredande enligt 7 § första stycket skillnaden i ålder och utveckling mellan den som har begått

<sup>30</sup> Senaste lydelse 1984:399.

<sup>31</sup> Senaste lydelse 1994:1499.

<sup>32</sup> Senaste lydelse 1994:1499.

ling mellan den som har begått gärningen och barnet ringa, får åtal väckas av åklagaren endast om åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

gärningen och barnet ringa, får åtal väckas av åklagaren endast om åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

## **29 kap.** **2 §**<sup>33</sup>

Såsom försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet skall, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få betydligt allvarigare följder än det faktiskt fått,

2. om den tilltalade visat särskild hänsynslöshet,

3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller särskilda svårigheter att värja sig,

4. om den tilltalade grovt utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,

5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom allvarligt tvång, svek eller missbruk av dennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,

6. om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll, eller

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller annan liknande omständighet.

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av *kön*, ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller annan liknande omständighet.

## **35 kap.** **4 §**<sup>34</sup>

De i 1 § bestämda tiderna skall räknas från den dag brottet begicks. Förutsätts för ådömande av påföljd att viss verkan av handlingen inträtt, skall tiden räknas från den dag då sådan verkan inträdde.

<sup>33</sup> Senaste lydelse 1994:306.

<sup>34</sup> Senaste lydelse 1994:1499.

*Har* brott som avses i 6 kap. 1–4 och 6 §§ eller försök till *sådana* brott *begåtts mot barn under femton år* skall de i 1 § bestämda tiderna räknas från den dag målsäganden fyller eller skulle ha fyllt femton år.

*Vid* brott som avses i 6 kap. 2 § eller försök till *sådant* brott skall de i 1 § bestämda tiderna räknas från den dag målsäganden fyller eller skulle ha fyllt femton år.

Om vid bokföringsbrott, som ej är ringa, den bokföringsskyldige inom fem år från brottet har försatts i konkurs, fått eller erbjudit ackord eller inställt sina betalningar, skall tiden räknas från den dag då detta skedde.

## 5. Förslag till

### Lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot omskärelse av kvinnor

Prop. 1997/98:55  
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:316) med förbud mot omskärelse av kvinnor

*dels* att lagen skall ha den rubrik som anges i det följande

*dels* att 1 och 2 §§ skall ha följande lydelse.

### Lag med förbud mot könsstympning av kvinnor

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

Ett ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte

att stympa dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem (*omskärelse*) får inte utföras, oavsett om samtycke har lämnats till ingreppet eller inte.

Ett ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem (*könsstympning*) får inte utföras, oavsett om samtycke har lämnats till ingreppet eller inte.

#### 2 §

Den som bryter mot 1 § döms till fängelse i högst *två* år eller, om omständigheterna är mildrande, till böter.

Om brottet har *medfört livsfara, svår kroppsskada, allvarlig sjukdom eller i annat fall* inneburet ett *synnerligen* hänsynslöst beteende skall det bedömas som grovt. För grovt brott döms till fängelse, lägst *ett* och högst tio år.

För försök döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Den som bryter mot 1 § döms till fängelse i högst *fyra* år.

Om brottet har inneburet ett *särskilt* hänsynslöst beteende skall det bedömas som grovt. För grovt brott döms till fängelse, lägst *två* och högst tio år.

För försök, *förberedelse och stämpling eller underlåtenhet att avslöja brott* döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

## 6. Förslag till

### Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Prop. 1997/98:55

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **1 kap.**

#### **5 §**

I högskolornas verksamhet skall jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas.

I högskolornas verksamhet skall jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas *och främjas*.

Högskolorna bör vidare i sin verksamhet främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.

Remissyttranden har avgetts av Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Polismyndigheten i Norrköping, Polismyndigheten i Malmöhus län, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Folkhälsoinstitutet, Statens institutionsstyrelse, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Skolverket, Högskoleverket, Forskningsrådsnämnden, Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet, Pedagogiska fakulteten vid Umeå universitet, Statens invandrarverk, Vårdsskildringsrådet, Ungdomsstyrelsen, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Kopparbergs län, Svenska kommunförbundet, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Landstingsförbundet, Akademiska sjukhuset i Uppsala läns landsting, Skaraborgs läns landsting, Jämtlands läns landsting, Svenska Läkaresällskapet, Sveriges Läkarförbund, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges Socialchefer, Riksförbundet för sexuell upplysning, Riksförbundet för sexuell likaberättigande, Sveriges psykologförbund, Riksföreningen psykoterapicentrum, Rädda Barnen, Svenska UNICEF-kommittén, Riksförbundet för utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna, Stiftelsen Manscentrum i Stockholm, Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, Sveriges Socionomers personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund, Brottsofferjourernas riksförbund, Svenska Kyrkans Centralstyrelse, Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund, Moderata Kvinnoförbundet, Folkpartiet Liberalernas kvinnoförbund, Centerkvinnorna, Vänsterpartiets kvinnopolitiska utskott, Fredrika–Bremer–Förbundet samt Internationella Kvinnoförbundet.

Därutöver har yttrande inkommit från Kvinnojourernas Länsförening i Dalarna, Göteborgs Invandrarförvaltning, Zonta International Distr. 21, Alla Kvinnors Hus, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Föreningen Sveriges Kommunala Familjerådgivare, Kristina Jernberg, f.d. projektledare för projektet ”Myndighetssamarbete vid kvinnomisshandel” samt Länsstyrelsen i Jämtlands län.

Polishögskolan, Föreningen Sveriges polischefer, Svenska polisförbundet, Lärarnas riksförbund, Riksförbundet Hem och Skola, Organisationen för barnens rätt i samhället, Stadsmissionen, Svenska Hälso- och Sjukvårdens Tjänstemannaförbund, Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor, Yrkeskvinnors Riksförbund samt Kvinnoforum har inte inkommit med svar.

Svenska Arbetsgivareföreningen avstår från att yttra sig över förslagen.

Riksåklagaren har bifogat yttranden från regionåklagarmyndigheterna i Malmö, Vänersborg, Jönköping samt Göteborg.

Samhällsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet har som sitt yttrande bifogat yttranden från Institutionen för socialt arbete, So-

ciologiska institutionen, Psykologiska institutionen samt Rättsvetenskapliga institutionen.

Prop. 1997/98:55  
Bilaga 3

Stockholms kommun har bifogat yttranden från socialnämnden, socialförvaltningen, juridiska avdelningen samt polismyndigheten i Stockholms län. Socialförvaltningen i Stockholms kommun har bifogat yttranden från socialdistrikt 4, 5 och 16. Socialdistriktens yttranden finns tillgängliga i Socialdepartementets ärende dnr. S95/3442/Jäm.

Akademiska sjukhuset i Uppsala läns landsting har som sitt yttrande bifogat yttrande från Kvinnokliniken och Rikskvinnocentrum.

Landsorganisationen i Sverige har bifogat yttrande från Svenska Kommunalarbetsförbundet.

Svenska kyrkan har som sitt yttrande bifogat yttrande från Svenska Kyrkans Församlingsnämnd.

## Sammanfattning av 1993 års Prostitutionsutrednings betänkande Könshandel (SOU 1995:15)

Prop. 1997/98:55  
Bilaga 4

Sett ur ett historiskt perspektiv (kap. 2) har prostitution funnits ”i alla tider” men formerna och inställningen till prostitution har ändrats alltefter som samhället förändrats.

Det nutida samhället präglas av internationalisering och de globala rörelserna påverkar också mönstren för prostitution. Migration av kvinnor från tredje världen och Östeuropa till bordeller i Västeuropa, Nordamerika och Japan är t.ex. nya företeelser liksom sexturism från Europa till Thailand och Sri Lanka. Den internationella handeln med kvinnor över gränserna, s.k. trafficking, har ökat oroväckande. Sexturism till länder där barn utnyttjas i prostitution, främst i Sydostasien, har fått stor omfattning. Spridningen av hiv och aids är ett allvarligt problem som fått könshandeln att framstå i ett nytt perspektiv.

Samarbete för att motarbeta prostitution förekommer i ganska stor utsträckning mellan stater och i olika internationella organisationer. Ett antal konventioner och andra internationella dokument har utarbetats bl. a. inom FN och Europarådet för att förhindra prostitution och kvinnohandel.

Samtidigt finns rörelser som verkar för att prostitution skall legaliseras och erkännas som arbete så att t.ex. arbetsrättslig och social lagstiftning blir tillämplig också på de prostituerade. Uttrycket sex-arbetare har alltmer kommit att användas på dem som verkar som prostituerade eller inom sex-industrin.

I Sverige finns bestämmelser i brottsbalken som direkt syftar till att motverka prostitution, nämligen bestämmelserna om koppleri och om förförelse av ungdom. För dessa och för andra rättsregler som kan bli tillämpliga i detta sammanhang redogörs i kapitlet om gällande rätt (kap. 3).

För att se om några förändringar skett i Sverige under senare tid när det gäller könshandelns omfattning och former och vilken påverkan de internationella mönstren kan ha haft, har utredningen gjort en kartläggning av den svenska könshandeln. Utredningen har också försökt se om och i så fall i vilken omfattning könshandeln är organiserad eller har samband med den organiserade brottsligheten. Med några bilder från verkligheten, av kvinnor och män i könshandeln (kap. 4) som bakgrund, lämnas en redogörelse för den heterosexuella könshandelns omfattning och former (kap. 5) och även för parterna i könshandeln (kap. 6).

Uppskattningsvis 2 500 kvinnor säljer varje år sexuella tjänster i Sverige. Antalet kvinnor i gatuprostitutionen har beräknats till ca 650. De övriga återfinns i den mer osynliga inomhusprostitutionen, på massageinstitut, i lägenhetsprostitution, i eskortservice och i call-girl-verksamhet. Om man, som 1977 års prostitutionsutredning, utgår från att varje kvinna har 50 olika kunder innebär detta att 125 000 män köper sexuella tjänster varje år. Härtill kommer ett antal män som köper sexuella tjänster av män. Dessa siffror innebär att könshandeln i Sverige efter en nedgång under 1980-talet och början av 1990-talet nu åter ökar. Antalet kvinnor i



gatupstitutionen har minskat men i stället kan inomhusstitutionen, där köpare och säljare oftast får kontakt via annons, antas ha större omfattning än tidigare, framför allt gäller detta massageinstituten och liknande verksamheter. En del kvinnor rör sig mellan de olikastitutionsformerna. Kvinnor, som tidigare lämnat gatupstitutionen, har i vissa fall återvänt till gatan när de blivit arbetslösa. Andelen kvinnor som har psykiska störningar har ökat på senare år, liksom andelen utländska kvinnor. Ungefär hälften av kvinnorna i gatupstitutionen är missbrukare av narkotika eller alkohol. Medelåldern för kvinnorna i gatupstitutionen har ökat något. Även om en del kvinnor av olika skäl lämnat könshandeln visar siffrorna att en nyrekrytering hela tiden skett. Omsättningen i gatupstitutionen har ibland omfattat mer än en tredjedel av säljarna per år.

Antalet mycket unga kvinnor i gatupstitutionen är lågt. Framför allt får detta ses som ett resultat av socialtjänstens och polisens arbete för att hindra unga kvinnor att etablera sig som prostituerade. På sexklubbarna arbetar däremot framför allt unga flickor och det är också de unga flickorna som efterfrågas vid framställning av pornografisk film.

Könshandeln förändras i takt med att samhället i övrigt förändras och nya former uppstår hela tiden. Ett sätt att dölja verksamheten är att organisera slutna klubbar där medlemmarna erbjuds olika sexuella tjänster, från pornografi och adresser till prostituerade utomlands till samlag, alltså en sorts varuhus för köp av sexuella tjänster. Nya kontaktvägar mellan köpare och säljare på könsmarknaden har också öppnats via datanät och genom videogram.

Sexindustrin expanderar och har tagit till sig den nya tekniska utvecklingen. Telefonsex, sex på datadisketter och CD-Rom har fått en ökande spridning. Stor efterfrågan finns på sexkontakttidningar och grovt pornografiska filmer. Mycket av sexindustrin förutsätter annonsering i dagspress eller kontakttidningar. Antalet annonser i dagspressen om massageinstitut och liknande verksamheter, som tillhandahåller sexuella tjänster, har ökat oroväckande. En del kontakttidningar innehåller annonser som öppet erbjuderstitutionskontakter. Sexindustrin ger uppenbarligen möjligheter till stora ekonomiska vinster. Omfattningen av denna industri har inte till fullo kunnat utredas.

Organiserad prostitution, som har samröre med den organiserade brottsligheten, förekommer i mycket begränsad omfattning i Sverige. Koppleriverksamhet förekommer i olika former. Sådan verksamhet i samband med sexklubbar och sexbutiker har dock inte kunnat påvisas mer än i några enstaka fall i Sverige. Farhågor som ibland framställts om organiserad import till Sverige av prostituerade från öststaterna tycks för närvarande sakna grund.

I jämförelse med andra europeiska länder har könshandeln i vårt land liten omfattning. Det totala antalet prostituerade i Sverige kan som nämnts beräknas uppgå till drygt 2 500 medan motsvarande siffra i t. ex. Holland, vars folkmängd är ungefär dubbelt så stor som Sveriges, är ca 20 000. Andelen svenska män som köper sexuella tjänster är också liten vid en internationell jämförelse. Att könshandeln har en begränsad omfattning i Sverige kan säkert tillskrivas många olika omständigheter. Sverige har haft en annan tradition när det gäller synen på prostitution än den man

haft på kontinenten. Ett väl utbyggt trygghetssystem liksom gemensamma strävanden i samhället mot ökad jämställdhet mellan kvinnor och män kan ha haft betydelse. Ett väl fungerande socialt arbete mot prostitution har också betytt mycket.

Kunskapen om säljarna i könshandeln är i stort begränsad till kvinnorna i den synliga prostitutionen på gatan.

Säljarna i gatans könshandel rekryteras mestadels bland kvinnor som på olika sätt fått en dålig start i livet, som tidigt berövats sin självrespekt och fått en negativ självbild. På senare tid har sambandet mellan prostitution och sexuella övergrepp i barndomen blivit alltmera uppenbart. Prostitutionsdebuten handlar sällan om ett plötsligt djupt fall i förnedring. Kvinnorna har ofta varit på väg mot prostitution mycket länge, av skäl som ligger långt tillbaka i tiden. Det är ibland också fråga om en successiv och gradvis tillvänjning till könshandeln. I denna process kan en rad faktorer medverka, bl.a. spelar sexklubbar och den pornografiska industrin en stor roll. Den utlösande faktorn kan vara en akut brist på pengar, kanske i kombination med påverkan från en väninna som prostituerar sig eller arbetar på sexklubb eller från en pojkvän/hallick.

Männen – köparna – i könshandeln är en stor grupp, mycket större än säljarna. Om man utgår från vad den tidigare Prostitutionsutredningen fann, har uppskattningsvis tio procent av de svenska männen erfarenhet av könsköp. Könsköparen avviker visserligen inte från genomsnittsmanen när det gäller yrke, ekonomi eller civilstånd men han får däremot sägas vara avvikande när det gäller inställningen till sexualitet och kvinnor. Orsakerna till att männen köper sexuella tjänster varierar. En del av köparna förefaller att ha allvarliga problem när det gäller synen på och förhållningssättet till sexualitet. Några har svårt att etablera en normal relation till en kvinna. Hos en del av männen finns också erfarenheter av kränkt sexualitet, av att ha blivit förförda eller utsatta för övergrepp tidigare i livet. Männens avvikande inställning till sexualitet och svårighet att få kontakt med kvinnor kan vara en följd av den vilshenhet och de känslor av otillräcklighet som många könsköpare ger uttryck för. Prostitutionskontakterna med sexuell utlevelse utan relation, närhet eller krav – avskalade relationer – kan bli en möjlighet att slippa konfronteras med dålig självkänsla och oförmåga att utlämna sig själv i genuina mänskliga kontakter.

Prostitutionens främjare och profitörer hör också till könshandeln. Hallickar, som tar del av inkomsterna från sambons eller flickvännens prostitution, förekommer i ganska stor utsträckning bland de gatuprostituerade. Den professionelle hallicken, som har två eller flera kvinnor som prostituerar sig och ger honom del i inkomsterna, är numera inte så vanligt förekommande. Annonshallicken och hyreshallicken har stor betydelse som främjare av prostitution, eftersom flera av de prostitutionsformer som är vanliga i dag förutsätter att köpare och säljare får kontakt via annons och att det finns en lokal där könsumgänget kan äga rum.

I Sverige förekommer också manlig homosexuell könshandel (kap. 7) i olika former i såväl större som mindre städer. Frågan vilken omfattning den homosexuella prostitutionen har är dock omöjlig att besvara, dels därför att det är svårt att skilja mellan vanliga homosexuella kontakter och

kontakter i prostitutionssyfte, dels därför att den homosexuella prostitutionen präglas av diskretion och osynlighet. Prostitution kan dock sägas vara relativt vanligt förekommande i den manliga homosexuella kulturen.

Det finns likheter mellan den homosexuella och den heterosexuella prostitutionen bl.a. när det gäller prostitutionsdebuten och skadorna i form av känslöstörningar. Det finns också flera skillnader. I den homosexuella prostitutionen tenderar köparen att vara den som stigmatiseras och som utsätts för våld och inte säljaren som i den heterosexuella prostitutionen. Den homosexuella prostitutionen kan ibland för säljaren vara en blandning av affärsverksamhet och egen utlevd sexualitet, vilket praktiskt taget aldrig förekommer i den heterosexuella prostitutionen.

Stöd- och hjälpinsatser för de prostituerade i den homosexuella köns-handeln förekommer i mycket begränsad omfattning.

Ett område som har nära anknytning till prostitutionen är pornografin (kap. 8). Pornografin förmedlar en syn på kvinnor som varor, objekt; samma kvinnosyn som är en förutsättning för köns-handeln.

Merparten av den pornografi som är tillåten för visning och spridning i Sverige innehåller inte våld eller hot i någon större omfattning. Runt om i världen produceras emellertid pornografiska filmer med mycket och grovt våld. Dessa filmer är åtkomliga även på den svenska videomarknaden.

Även om det inte är belagt att prostitutionen påverkas av våldspornografin, finns klara kopplingar mellan prostitution och pornografi. Köns-handelskunderna är ofta konsumenter, eller storkonsumenter, av pornografi och hämtar där inspiration till sexuella tjänster, som de sedan begär att prostituerade kvinnor skall utföra. De kvinnor som deltar vid framställning av pornografi är också ofta säljare i köns-handeln.

Köns-handelns skadeverkningar beskrivs i kap. 9. Den allmänna uppfattningen bland dem som har praktisk eller teoretisk kunskap om köns-handeln är, att denna medför skador för kvinnorna av psykiskt, fysiskt och socialt slag, ofta av djupgående natur. Detta hindrar inte att det också kan finnas kvinnor som – därför att de har prostituerat sig endast tillfälligt eller av andra skäl – kan klara sig ur prostitutionen med få eller inga bestående skador. Dessa kvinnor syns dock vara undantag.

Säljarna i köns-handeln lider i stor utsträckning av ohälsa och drabbas också ofta av skador genom misshandel och andra övergrepp. De får nästan undantagslöst psykiska besvär. Många av dem missbrukar alkohol och narkotika. Missbruket är ibland orsak till att de prostituerar sig, ibland något som de tar till för att stå ut med sin hantering. Forskning och erfarenhet visar att skador som kvinnor vållats genom att de tidigare blivit utsatta för övergrepp förstärks och fördjupas i prostitutionen. De prostituerade är ofta utsatta för olika brott som misshandel, våldtäkt och stöld men gör sig också själva skyldiga till brott i inte obetydlig omfattning. Kvinnornas anhöriga och framför allt deras barn drabbas på olika sätt direkt och indirekt av de skador kvinnorna ådrar sig i köns-handeln.

Det är antagligt att även könsköparnas problem befästs och förvärras i köns-handeln. Troligen skulle många av männen behöva behandling. Också deras anhöriga utsätts för risk att skadas genom deras handlings-sätt, inte minst riskerar de att smittas av sjukdomar som överförs genom köns-umgänge.

Könshandeln skadar också samhället i stort. Att män kan köpa tillträde till kvinnors kön för att tillfredsställa sina egna sexuella behov strider mot uppfattningen om alla människors lika värde och strävandena mot full jämställdhet mellan kvinnor och män. Könshandeln förmedlar en oacceptabel människosyn och är ett hinder för individens utveckling. Till de negativa verkningarna för samhället hör också kostnaderna för de sjukdomar och skador som prostitutionen orsakar och den kriminalitet som ingår i eller är en följd av könshandeln.

Sociala insatser mot prostitution och för de prostituerade (kap. 10) bedrivs främst av de särskilda prostitutionsgrupper som inrättats inom socialtjänsten i Stockholm, Göteborg, Malmö och Norrköping. Det finns stora likheter i gruppernas arbetsätt och utveckling men också olikheter vad gäller resurser, prioriteringar och arbetsätt.

När det gäller uppsökande och motiverande arbete bland kvinnorna i gatuprostitutionen tycks samtliga grupper ha övergått från ett konfrontativt motivationsarbete med starka inslag av praktiska sociala insatser till ett mera långsiktigt, tålmodigt påverkansarbete där man väntar in kvinnornas egna beslut, finns till hands och försöker motivera till behandling.

Det uppsökande arbetet i prostitutionsområdena är fortfarande kärnan i gruppernas arbete. Det är främst genom detta arbete som man i stor utsträckning har lyckats förhindra nyrekrytering av unga kvinnor till gatuprostitutionen. Grupperna har i allmänhet föredragit att lägga tyngdpunkten på fältarbetet och att anlita psykoterapeuter och psykologer för behandlingsarbetet.

Några kategorier av gatuprostituerade har varit svåra att nå med de metoder och resurser man för närvarande förfogar över. Sådana grupper är kvinnorna i inomhusprostitutionen, kvinnorna med utländsk härkomst och de psykiskt sjuka kvinnorna.

Prostitutionsgrupperna har varit mycket aktiva när det gällt att, genom det dagliga arbetet och arbete med särskilda projekt, samla och systematisera kunskaper. Deras kunskaper på prostitutionsområdet har också efterfrågats inom olika områden i samhället. Grupperna har dock haft varierande resurser att arbeta med information.

Visst stödjande och behandlande arbete för kvinnor i prostitutionen bedrivs även i missbruksvården, i sjukvården, i kriminalvården och av frivilliga organisationer. Dessa insatser är dock inte direkt riktade mot prostitution. Prostitution behandlas istället som en del av kvinnornas problem i sin helhet.

Härutöver bedrivs arbete av förebyggande karaktär vid särskilda ungdomsmottagningar, skolor och andra institutioner liksom av kvinnoorganisationer.

Utredningen har sett på förhållanden och lagstiftning på prostitutionsområdet i några andra länder för att kunna få en överblick över könsmarknaden ur ett större perspektiv. I kap. 11 redogörs – utan anspråk på fullständighet – för förhållandena i Danmark, Norge, Finland, Nederländerna, Storbritannien, Ryssland, Estland och Kanada.

I kap. 12 beskrivs några sociala projekt med anknytning till prostitution i Norge, Danmark och Nederländerna. Projekten skiljer sig åt, både när det gäller inställningen till prostitution och syftet med verksamheten. In-

ställningen kan variera från att man anser att all prostitution är av ondo till att man anser att frivillig prostitution inte är skadlig eller att prostitution bör betraktas som vilket yrkesarbete som helst. Få projekt har som uttalat mål att bekämpa prostitution. De flesta syftar till att hjälpa de prostituerade med råd och stöd eller med praktiska angelägenheter.

Ett flertal internationella organisationer arbetar också för att bekämpa prostitution och kvinnohandel. Det finns alltså en stor medvetenhet om problemen och en vilja till samarbete över gränserna.

Att barn utnyttjas i prostitution (kap. 13) förekommer inte i någon större omfattning i Sverige. En underårig som påträffas i könshandeln blir hos oss omedelbart föremål för omhändertagande och andra åtgärder från samhällets sida med syfte att bryta beteendet.

Sexuellt utnyttjande av barn förekommer däremot i stor utsträckning och på kommersiell basis i många andra länder, ibland som en del i en internationell sexturism-industri. Antalet barn som utnyttjas på detta sätt kan uppskattas till flera 100 000. Sexturister och pedofiler reser från vårt land och från andra länder, främst till Sydostasien, i avsikt att sexuellt utnyttja barn. Även i andra delar av världen förekommer barnprostitution. I t.ex. Afrika och Latinamerika, i Frankrike och Nederländerna känner man till att barn- och ungdomsprostitution förekommer. Även i de baltiska länderna, där prostitutionen ökat lavinartat under senare år, finns många unga i prostitutionen.

Enligt den svenska lagstiftningen kan en svensk medborgare dömas efter svensk lag och av svensk domstol för att sexuellt ha utnyttjat ett barn utomlands under förutsättning att gärningen är straffbar också i det land där den begicks. Det har emellertid visat sig vara svårt att få till stånd åtal och dom i Sverige. Huvudsakligen har detta berott på praktiska svårigheter.

Enligt den förra Prostitutionsutredningen förelåg prostitution när minst två parter sålde respektive köpte sexuella tjänster mot (vanligen) ekonomisk ersättning, som utgjorde en förutsättning för den sexuella tjänsten. Det skulle alltså vara fråga om en handling där den ena parten deltog som säljare och den andra som köpare, varvid köparen erlade betalningen i utbyte mot sexuella tjänster.

Den nuvarande utredningen har valt att använda ordet könshandel – synonymt med prostitution – som mera adekvat. Könshandel inbegriper båda parternas handlande, samtidigt som det gör klart vad det egentligen handlar om, nämligen en handel som går ut på att tillfredsställa köparens sexualdrift. Vissa fall som inte ryms inom den tidigare definitionen men som måste anses utgöra könshandel är t.ex. att en köpare betalar för ”privat posering”.

Begreppet könshandel omfattar enligt utredningen både heterosexuell och homosexuell prostitution och omfattar både kvinnor och män som köpare och säljare. Det kan vara fråga om sexuella tjänster av olika slag som inte nödvändigtvis behöver utgöra vad lagen kallar sexuellt umgänge. Ersättning i någon form, som kan vara annat än kontanta medel, skall vara en förutsättning för den sexuella tjänsten. Utredningen har inte funnit det nödvändigt att begränsa innebörden av begreppet könshandel till fall där

den som deltar i handlingen betalar; könshandel kan även innefatta fall där någon annan betalar.

I övervägandena (kap. 14) påpekas, att en sådan inställning som förekommer i en del europeiska länder, dvs. att könshandel skulle tillåtas i öppna och reglerade former, har få anhängare i vårt land. I stället är inställningen att könshandeln måste bekämpas. Samhällets inställning till könshandel är betydelsefull. Liberaliseringen av sexmarknaden på 1970-talet visade att ju mer tillåtande samhället är desto fler män är beredda att köpa sexuella tjänster. Det finns alltså en risk i att normalisera könshandeln.

När det gäller parterna i könshandeln har intresset i stor utsträckning koncentrerats på säljarna. Men trots den forskning som bedrivits vet vi t.ex. fortfarande inte vad som gör att en kvinna med svår barndom blir prostituerad medan en annan med lika svåra uppväxtförhållanden inte tar detta steg. Könnsrollernas betydelse härvidlag, liksom kvinnors och mäns intima relationer och deras relationer till familjen behöver studeras mera.

Köparna har förblivit märkligt osynliga. Frågan hur det kan komma sig att ”vanliga män” som ofta är gifta eller sammanboende av skäl som nyfikenhet, spänning eller kravlöshet deltar i en verksamhet som de borde vara medvetna om är destruktiv har förblivit obesvarad. Möjligen har män inte fått tillräcklig upplysning och information om att de faktiskt använder sin sexualdrift till att skada andra människor och att ett sådant beteende är klandervärdt och på sikt också skadar dem själva. Om man vill förhindra könshandel finns det alltså skäl att rikta uppmärksamheten mot köparna och diskutera olika sätt att påverka deras beteende.

Kunskap om de prostituerade kvinnornas och köparnas bakgrund och motiv är betydelsefull när det gäller hur sociala insatser och behandlingsinsatser skall utformas och hur man på sikt skall kunna förebygga prostitution. Sådan kunskap är också nödvändig för att information och upplysning skall kunna spridas på effektivaste sätt.

Insatserna för att förebygga prostitution bör göras på många plan. Föräldrarnas inställning när det gäller sexualitet och könsroller är av den största betydelse. För att barn skall växa upp till ansvarskännande och jämställda kvinnor och män krävs att de får jämställda förebilder och en känslomässigt varm och trygg uppväxt. På ”dagis” och i skolan måste flickor och pojkar få vara lika synliga och få använda alla delar av sin begåvning. I samhällslivet måste kvinnor och män värderas lika.

Undervisning i dessa frågor borde ingå i den föräldrautbildning som erbjuds i olika sammanhang. Skolans undervisning i sex och samlevnad måste ge eleverna insikt om att sexualitet och känsloliv hänger samman; att sexualitet inte är en handelsvara och att den aldrig får utövas på någon annans bekostnad. Här kan utbildning av lärare och annan skolpersonal fylla en viktig funktion. Skolhälsovården har också en viktig uppgift i att fånga upp och hjälpa ungdomar som har problem.

Prostitutionsgrupperna och andra som arbetar med problem med anknytning till prostitution utför ett viktigt arbete av förebyggande, stödjande och behandlande karaktär. Sådana insatser behövs självfallet också i fortsättningen. Det bör finnas i förväg bestämda samarbetsformer mellan prostitutiongrupperna och sjuk- och hälsovårdens enheter, psykologer och

narkomanvård för att adekvat vård vid behov skall kunna ges inom rimlig tid. Samarbete mellan prostitutionsgrupper och polis kan också ge stora fördelar.

De nuvarande sociala insatserna har inte räckt till när det gäller att nå männen i könshandeln, vare sig som köpare eller säljare. För detta krävs ökade resurser och andra former för arbetet. En annan grupp som inte kunnat nås är de transvestiter eller transsexuella som prostituerar sig. Om denna grupps förhållanden har såvitt bekant inte några studier gjorts. Också beträffande pedofilerna behövs forskning.

Någon samlad bild över könshandeln, den forskning som bedrivs eller de insatser som görs för att motverka den finns inte. Ett *nationellt center skulle* kunna sammanställa en sådan bild, samordna de olika insatserna och göra det möjligt att ha en pågående beredskap för att bekämpa prostitution. Utredningen föreslår därför att ett sådant center inrättas.

Centret, som till en början kunde anordnas som ett tidsbegränsat projekt, skulle bl.a. kunna ha till uppgift att ha en aktuell överblick över den *forskning* som bedrivs, initiera ny forskning och vid olika tidpunkter sammanställa kunskaperna. Forskningsresultat och andra rön skulle förmedlas till den lokala nivån. Centret skulle kunna hålla kontakt med de operativa verksamheterna på *lokal nivå* för att ha en aktuell kunskap om förändringar i könshandelns omfattning eller former, hur de sociala insatserna genomförs och vilka resultat de ger. Vidare skulle prostitutionscentret kunna vara en *informationsbas* för forskare, politiker och media.

Andra uppgifter kunde vara att fungera som *opinionsbildare*, liksom att sköta kontakter med läroanstalter, militär, polis och andra målgrupper när det gällde utbildning och pedagogiska hjälpmedel för utbildning. Vid sidan av dessa uppgifter skulle centret kunna ha det nationella ansvaret för kontakter med andra länder för utbyte av erfarenhet och information.

Utredningen har även övervägt frågan om kriminalisering är en lämplig metod för att komma tillrätta med könshandeln och de problem den för med sig.

Utredningen föreslår att könshandel kriminaliseras.

Många argument talar både för och emot en kriminalisering.

Ett straffbud skulle fylla en normbildande funktion och göra klart att prostitution inte är socialt acceptabelt. För många av köpsköparna skulle risken för upptäckt, polisutredning och rättegång vara en starkt avhållande faktor. Även för många av kvinnorna skulle en kriminalisering få en avhållande effekt. Framför allt skulle kriminaliseringen utgöra ett effektivt medel för att hindra kvinnor att ge sig in i prostitution. Kvinnorna skulle också få en starkare ställning när det gällde att stå emot en påtryckare om de kunde hänvisa till att verksamheten var brottslig.

Mot en kriminalisering talar att prostitutionen skulle drivas "under jord" och att många prostituerade kanske inte skulle våga söka hjälp. Risken för fysiska övergrepp och annan kriminalitet skulle kanske öka. Kriminella eller våldsamma köpsköpare, liksom en del narkotikaberoende prostituerade skulle förmodligen inte låta sig påverkas av en kriminalisering. Andra svårigheter är att kunna göra gränsen mellan en straffbelagd och en

inte straffbelagd gärning så klar och entydig som krävs vid en kriminalisering. Bevissvårigheterna skulle också kunna bli betydande.

Även om svårigheterna vid en kriminalisering kan tyckas stora, så skall de inte överdrivas. Vid en kriminalisering får förutsättas att detta område ges en högre prioritet inom polisen och får ökade resurser. Farhågor för att prostitutionsfrågan vid en kriminalisering skulle anses löst får anses obefogade. Det sociala arbetet som bedrivs i dag kommer utan tvivel att kunna fortsätta men kanske i andra former. En jämförelse kan göras med den som gör sig skyldig till narkotikabrott. Trots att en narkoman straffas för att ha innehaft eller använt narkotika har vi i vårt land en omfattande narkomanvård. Bevissvårigheter och gränsdragningsproblem har inte avhållit samhället från att lagstifta på andra områden mot företeelser som inte kan ansetts acceptabla. Med den ökade internationaliseringen finns också risk för att inställningen till könshandel kommer att ändras i Sverige och bli mer lik den i länder där könshandel anses som en naturlig del av samhällslivet. Det är alltså nödvändigt att klart ta ställning mot prostitution. En kriminalisering kräver emellertid att tillräckliga resurser avsätts både för spaning och utredning men också för rehabilitering. För den händelse erforderliga resurser inte skulle anses föreligga för att förstärka både de sociala insatserna och polisen bör man avstå från att kriminalisera könshandeln *nu* och i stället inrikta ansträngningarna på sociala insatser, däribland det föreslagna prostitutionscentret.

Vid en kriminalisering bör straffansvaret omfatta både köpare och säljare. Brottet kan rubriceras könshandel respektive grov könshandel. Med den beskrivna innebörden av begreppet könshandel skulle inte bara köp av samlag och annat sexuellt umgänge omfattas av bestämmelsen utan också sådana sexuella tjänster där någon beröring av könsdelar inte direkt förekommer, t.ex. privat posering.

Koppleriansvaret bör reformeras så att det omfattar också den som främjar eller bereder sig vinning av att annan i samband med framställning av pornografiska bilder eller filmer mot ersättning har tillfällig sexuell förbindelse som innefattar samlag eller har grovt kränkande karaktär. Utredningen föreslår att koppleriansvaret utvidgas. För att undvika gränsdragningsproblem bör ansvaret, när det gäller den nya typen av koppleri, begränsas till sådana situationer där kvinnor och män utnyttjas för att mot betalning ha samlag eller där den agerande utför eller deltar i grovt kränkande sexuella handlingar.

Någon ändring när det gäller påföljden för koppleri respektive grovt koppleri föreslås inte. För brottet könshandel föreslås att påföljden i normalfallet bestäms till böter eller fängelse upp till sex månader. För grov könshandel föreslås att påföljden blir densamma som för koppleri, fängelse i högst fyra år.

För vissa av de prostituerade bör den lämpliga påföljden vara någon form av vård eller behandling. Även män som regelbundet utnyttjar prostituerade torde ofta vara i behov av rehabilitering i form av konstruktiva sociala och psykologiska stödinsatser.



## Författningsförslag

### Förslag till

#### Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken  
*dels* att det i brottsbalkens 6 kap. skall införas en ny paragraf av följande lydelse,  
*dels* att 6 kap. 8 § skall ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 6 kap.

*Den som utnyttjar en annan person för en tillfällig sexuell förbindelse mot ekonomisk eller annan därmed jämförlig ersättning, döms för **könshandel** till böter eller fängelse högst sex månader.*

*Detsamma skall gälla den som ställer sig till förfogande för en sådan sexuell förbindelse.*

*Om brottet är grovt döms till fängelse i högst fyra år. Vid bedömning av huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas om det innebär missbruk av någons ungdom, oförstånd, utsatthet eller beroende ställning.*

#### 8 §

Den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att annan har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning, döms för *koppleri* till fängelse i högst fyra år.

Får den som med nyttjanderätt har upplåtit en lägenhet vetenskap om att lägenheten helt eller till väsentlig del används för tillfälliga sexuella förbindelser mot

Den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att annan har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning *eller att annan för framställning av pornografiska alster mot ersättning har tillfällig sexuell förbindelse som innefattar samlag eller har grovt kränkande karaktär*, döms för *koppleri* till fängelse i högst fyra år.

ersättning och underlåter han att göra vad som skäligen kan begäras för att få upplåtelsen att upphöra, skall han, om verksamheten fortsätter eller återupptas i lägenheten, anses ha främjat verksamheten och dömas till ansvar enligt första stycket.

Får den som med nyttjanderätt har upplåtit en lägenhet vetskap om att lägenheten helt eller till väsentlig del används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning och underlåter han att göra vad som skäligen kan begäras för att få upplåtelsen att upphöra, skall han, om verksamheten fortsätter eller återupptas i lägenheten, anses ha främjat verksamheten och dömas till ansvar enligt första stycket.

Prop. 1997/98:55  
Bilaga 5

## Förteckning över remissinstanserna (SOU 1995:15)

Prop. 1997/98:55  
Bilaga 6

Riksdagens ombudsmän, Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet, Skolverket, Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket, Riksåklagaren, Justitiekanslern, Jämställdhetsombudsmannen, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Ungdomsstyrelsen, Statskontoret, Statens institutionsstyrelse, Vårdsskildringsrådet, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet, Polismyndigheten i Stockholm, Polismyndigheten i Göteborg, Polismyndigheten i Malmö, Polismyndigheten i Norrköping, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Stockholms läns landsting, Göteborgs- och Bohusläns landsting, Malmöhus läns landsting, Stockholms stad, Göteborgs stad, Malmö kommun, Norrköpings kommun, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Föreningen Sveriges polischefer, Föreningen Sveriges socialchefer, Sveriges fastighetsgarförening, Riksförbundet Hem och Skola, Riksförbundet för sexuell upplysning, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande, Organisationen för barnens rätt i samhället, Rädda Barnen, Svenska Unicef-kommittén, Folkaktionen mot pornografi, Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, Brottsofferjourernas riksförbund, Fredrika Bremer-förbundet, Kvinnoforum, Svenska kyrkans centralstyrelse, Sveriges Frikyrkosamråd, Sveriges Kristna Råd, Sveriges Kristna Ungdomsråd, Stadsmissionen, Brottsoffermyndigheten, Barnombudsmannen, Sveriges Film- och Videoproducenters Förening, Oberoende Filmares Förbund.

# Sammanfattning av rapporten Sexuella trakasserier och arbetsgivarens ansvar (dnr A97/3077/JÄM)

Prop. 1997/98:55  
Bilaga 7

## *En definition av sexuella trakasserier i lagtext*

Sexuella trakasserier har under de senaste två decennierna uppmärksamats alltmer, såväl utomlands som i Sverige. EU:s organ har på olika sätt visat ett starkt intresse för att engagera medlemsländerna i arbetet med att motverka och förhindra sexuella trakasserier i arbetslivet.

Den svenska jämställdhetslagen innehåller i dag vissa bestämmelser om sexuella trakasserier. I 6 § jämställdhetslagen åläggs arbetsgivare att verka för att inte någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering. Det finns i dag inte någon definition i lag av vad som avses med sexuella trakasserier. Förarbetena till 6 § kan tolkas så att det i huvudsak är trakasserier av sexuell natur som åsyftas. Enligt den definition som EU har antagit betyder sexuella trakasserier inte bara ovälkommet uppträdande av sexuell natur utan även annat uppträdande grundat på kön, som påverkar arbetstagares integritet på arbetsplatsen och som skapar en skrämmande, fientlig eller förnedrande arbetsmiljö. Detta kan inkludera ovälkommet fysiskt, verbalt eller icke-verbalt uppträdande.

Jag har ansett det angeläget att den svenska jämställdhetslagen har samma definition på sexuella trakasserier som den som EU-kommissionen har antagit. Jag har därför föreslagit att en definition av vad som utgör sexuella trakasserier, motsvarande den som används inom EU, tas in i 6 § jämställdhetslagen.

En viktig utgångspunkt för definitionen är att sexuella trakasserier handlar om beteenden och handlingar som är ovälkomna och det är den som utsätts för beteendet eller handlingarna som avgör om dessa är ovälkomna och önskade.

Förfarandet skall anses som trakasserande om den som trakasserar insåg eller borde ha insett att hans beteende eller handlande var önskat. Den drabbade måste dock i princip på något sätt klargöra sin uppfattning för den som trakasserar.

## *Ett förtydligande av arbetsgivarens skyldighet att vidta åtgärder mot sexuella trakasserier*

Enligt 6 § jämställdhetslagen är arbetsgivare skyldiga att verka för att inte någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller för trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering. Uttalandena i lagens förarbeten om vad som innefattas i arbetsgivarens skyldighet enligt 6 § är sparsamma. Där anförs endast att det bör ingå i arbetsgivarens allmänna personalpolitik att tydliggöra att sexuella trakasserier mellan anställda inte i något avseende kan tolereras och att återkommande information till arbetstagarna om arbetsgivarens policy i frågan är ett sätt att påverka de anställdas inställning och förebygga övergrepp. När arbetsgivaren får reda

på att en arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier bör arbetsgivaren, enligt förarbetena, vidta åtgärder också i det enskilda fallet.

Erfarenheterna har visat att arbetsgivare i stor utsträckning är okunniga om vad som faktiskt åligger dem enligt 6 § jämställdhetslagen. Jag har ansett det viktigt att arbetsgivarens åligganden konkretiseras. En konkretisering bör ske på så sätt att det i lagen anges att arbetsgivaren är skyldig att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier. Exempel på sådana åtgärder är antagandet av en policy i vilken arbetsgivaren klart uttalar att sexuella trakasserier inte accepteras på arbetsplatsen och även anger vilka följderna kan bli för den som trakasserar. Det bör ankomma på arbetsgivaren att också se till att denna policy görs känd för arbetstagarna. En annan viktig förebyggande åtgärd är antagandet av en plan för anmälningar om sexuella trakasserier skall handläggas.

#### *Skadestånd för arbetsgivare som inte vidtar åtgärder när sexuella trakasserier förekommer mellan arbetstagare*

I förarbetena till jämställdhetslagen anförs allmänt att det ingår i arbetsgivarens skyldighet enligt 6 § att vidta åtgärder när han eller hon får kännedom om att sexuella trakasserier förekommer på arbetsplatsen. Förarbetena innehåller dock inte några uppgifter om på vilket sätt detta skall ske utan endast att åtgärderna inte får strida mot diskrimineringsförbudet i lagen, t.ex. genom att en kvinna blir uppenbart oförmånligt behandlad jämfört med den man som trakasserat henne.

Det är särskilt angeläget att klargöra att en arbetsgivare som får kännedom om att arbetstagare kan ha utsatts för sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering måste vidta åtgärder för att förhindra fortsatta trakasserier. Flera av de mål som förekommit i Arbetsdomstolen liksom många ärenden om sexuella trakasserier hos Jämställdhetsombudsmannen har visat att arbetsgivare förhållit sig passiva trots att de känt till att sexuella trakasserierna mellan arbetstagare har förekommit. I de mål som prövats i Arbetsdomstolen arbetstagaren har ansett sig tvungen att lämna sin anställning och talan mot arbetsgivaren har därvid kunnat grundas på bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Det har såvitt känt inte förekommit något mål där den anställda har grundat en talan om skadeståndsskyldighet mot en arbetsgivare, som inte vidtagit åtgärder för att förhindra sexuella trakasserier som den anställda utsatts för av en arbetskamrat, på någon bestämmelse i jämställdhetslagen.

Det måste anses mycket otillfredsställande att en arbetstagare måste lämna sin anställning för att kunna föra en skadeståndstalan mot en arbetsgivare som förhåller sig passiv trots att han vet att sexuella trakasserier förekommer på arbetsplatsen. Arbetsgivarens förhållningssätt innefattar enligt min mening en allvarlig kränkning av den drabbades rätt. Jag har därför föreslagit att en arbetsgivare som inte fullgör sin skyldighet att ingripa mot sexuella trakasserier på arbetsplatsen skall kunna åläggas att betala skadestånd till arbetstagaren. Arbetsgivaren skall dock kunna und-

komma skadeståndsskyldigheten om han kan visa att han har vidtagit  
nödvändiga åtgärder för att förhindra trakasserierna.

Prop. 1997/98:55  
Bilaga 7

## Författningsförslag

### Förslag till

#### Lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433)

Härigenom föreskrivs i fråga om jämställdhetslagen dels att 6 §, 28 § och 35 § skall ha följande lydelse, dels att det i jämställdhetslagen skall införas en ny 27 a § paragraf av följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

### 6 §

Arbetsgivaren skall *verka* för att *inte någon* arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering

Arbetsgivaren skall *vidta åtgärder* för att *förebygga och förhindra* att arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering.

*En arbetsgivare som får kännedom om att arbetstagare kan ha utsatts för sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering skall vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra fortsatta sådana trakasserier.*

*Med sexuella trakasserier avses ovälkommet uppträdande av sexuell natur eller annat ovälkommet uppträdande grundat på kön, som påverkar arbetstagares integritet på arbetsplatsen och som skapar en skrämmande, fientlig eller förnedrande arbetsmiljö.*

**27 a §**

*En arbetsgivare skall betala skadestånd till en arbetstagare som blivit utsatt för sexuella trakasserier av en annan arbetstagare, om arbetsgivaren inte fullgjort sina skyldigheter enligt 6 § andra stycket.*

**28 §**

Om det är skäligt, kan skadestånd enligt 25, 26 eller 27 § sättas ned eller helt falla bort.

Om det är skäligt, kan skadestånd enligt 25, 26, 27 eller 27 a § sättas ned eller helt falla bort.

**35 §**

En arbetsgivare som inte följer en föreskrift som anges i 4–11 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande meddelas av jämställdhetsnämnden på framställning av jämställdhetsombudsmannen.

En arbetsgivare som inte följer en föreskrift som anges i 4 eller 5 §, 6 § första stycket eller 7–11 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande meddelas av jämställdhetsnämnden på framställning av jämställdhetsombudsmannen.

Ombudsmannen skall i framställningen ange vilka åtgärder som bör åläggas arbetsgivaren, vilka skäl som åberopas till stöd för framställningen och vilken utredning som har gjorts.



## Förteckning över remissinstanserna (Sexuella trakasserier och arbetsgivarens ansvar)

Prop. 1997/98:55  
Bilaga 9

Stockholms tingsrätt, Arbetsgivarverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetslivsinstitutet, Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetsdomstolen, Jämställdhetsombudsmannen, Jämställdhetsnämnden, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Advokatsamfund, Företagarnas Riksorganisation, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisation i Sverige, Svenska Arbetsgivareföreningen, Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, Samverkansforum för kvinnor i Sverige, Sveriges Kvinnojourers Riksförbund.

Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetslivsinstitutet, Företagarnas Riksorganisation samt Sveriges Kvinnojourers Riksförbund har inte inkommit med svar.

## 1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreslås i fråga om brottsbalken

*dels* att 3 kap 5 §, 4 kap. 1-3 §§, 5 kap. 5 § och 6 kap. 1, 3, 4, 11 och 12 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i balken skall införas en ny bestämmelse, 4 kap. 4 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **3 kap.** 5 §<sup>35</sup>

Den som tillfogar annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom i vanmakt eller annat sådant tillstånd, döms för **misshandel** till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som tillfogar *en* annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom *eller henne* i vanmakt eller *något* annat sådant tillstånd, döms för **misshandel** till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

### **4 kap.** 1 §

*Om någon* bemäktigar sig *samt bortför* eller *inspärrar* barn eller annan med uppsåt att skada honom till liv eller hälsa eller tvinga honom till tjänst eller att öva utpressning, *dömes* för **människorov** till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid.

Är brottet mindre grovt, *dömes* till fängelse i högst sex år.

*Den som* bemäktigar sig *och för bort* eller *spärrar in ett* barn eller *någon* annan med uppsåt *antingen* att skada honom *eller henne* till liv eller hälsa eller tvinga honom *eller henne* till tjänst eller att öva utpressning, *döms* för **människorov** till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid.

Är brottet mindre grovt, *döms* till fängelse i högst sex år.

<sup>35</sup> Senaste lydelse 1993:207.

Den som i annat fall än i 1 § sägs berövar någon friheten, genom att bortföra eller inspärra honom eller på annat sätt, döms för **olaga frihetsberövande** till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Är brottet mindre grovt, döms till böter eller fängelse i högst två år.

Den som i annat fall än som sägs i 1 § för bort eller spärrar in någon eller på annat sätt berövar honom eller henne friheten, döms för **olaga frihetsberövande** till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Är brottet mindre grovt, döms till böter eller fängelse i högst två år.

3 §<sup>36</sup>

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 2 §, genom olaga tvång eller vilseledande, föranleder att någon kommer i krigs- eller arbetstjänst eller annat sådant tvångstillstånd eller förmår någon att bege sig till eller stanna kvar på utrikes ort, där han kan befaras bli utsatt för förföljelse eller utnyttjad för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt råka i nödläge, döms för **försättande i nödläge** till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Är brottet mindre grovt, döms till böter eller fängelse i högst två år.

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 2 §, genom olaga tvång eller vilseledande, föranleder att någon kommer i krigs- eller arbetstjänst eller annat sådant tvångstillstånd eller förmår någon att bege sig till eller stanna kvar på utrikes ort, där han eller hon kan befaras bli utsatt för förföljelse eller utnyttjad för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt råka i nödläge, döms för **försättande i nödläge** till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Är brottet mindre grovt, döms till böter eller fängelse i högst två år.

<sup>36</sup> Senaste lydelse 1984:399.

*Den som under en viss tid begår brottsliga gärningar enligt 3, 4 eller 6 kap. mot en närstående eller tidigare närstående person får, i stället för brott som förfarandet innefattar, dömas för **grov fridskränkning** till fängelse, lägst sex månader och högst sex år, om förfarandet varit ett led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnat att allvarligt skada personens självkänsla.*

*Har förfarande som anges i första stycket utövats av en man mot en närstående eller tidigare närstående kvinna får istället dömas för **grov kvinnofridskränkning** till samma straff.*

## **5 kap.**

### 5 §<sup>37</sup>

Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av annan än målsägande. Om målsägande anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt, får dock åklagaren åtala för

- |  |  |
|--|--|
| 1. förtal och grovt förtal   | 2. förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning,   |
| 2. förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning,   | 3. förolämpning mot någon med anspelning på hans <i>eller hennes</i> ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller |
| 3. förolämpning mot någon med anspelning på hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller | 4. förolämpning mot någon med anspelning på hans <i>eller hennes</i> ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller |
| 4. förolämpning mot någon med anspelning på att han har <i>homosexuell</i> läggning.   | 4. förolämpning mot någon med anspelning på hans <i>eller hennes homosexuella</i> läggning.  |

Har förtal riktats mot avliden, får åtal väckas av den avlidnes efterlevande make, bröstarvinge, fader, moder eller syskon samt, om åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt, av åklagare.

Innebär brott som avses i 1–3 §§, att någon genom att förgripa sig på en främmande makts statsöverhuvud som vistas i Sverige eller på en främmande makts representant i Sverige har kränkt den främmande makten, får brottet åtalas av åklagare utan hinder av vad som föreskrivs

<sup>37</sup> Senaste lydelse 1987:610.

## 6 kap.

### 1 §<sup>38</sup>

Den som tvingar annan till samlag eller *därmed jämförligt* sexuellt umgänge genom våld eller genom hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara, döms för **våldtäkt** till fängelse, lägst två och högst sex år. *Lika med våld anses* att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Den som *genom våld eller genom hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara* tvingar någon annan till samlag eller annat sexuellt umgänge som med hänsyn till kränkningens art och omständigheterna i övrigt är jämförligt med påtvingat samlag, döms för **våldtäkt** till fängelse, lägst två och högst sex år. *Med våld jämställs* att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Är brottet med hänsyn till våldets eller hotets art och omständigheterna i övrigt att anse som mindre allvarligt, döms till fängelse i högst fyra år.

Är brottet grovt, döms för grov våldtäkt till fängelse, lägst fyra och högst tio år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om våldet var livsfarligt eller om den som har begått gärningen tillfogat allvarlig skada eller allvarlig sjukdom eller, med hänsyn till tillvägagångssättet eller offrets låga ålder eller annars, visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

### 3 §<sup>39</sup>

Den som förmår annan till sexuellt umgänge genom att allvarligt missbruka hans eller hennes beroende ställning döms för **sexuellt utnyttjande** till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som har sexuellt umgänge med annan genom att otillbörligt utnyttja att *denne* befinner sig i vanmakt eller annat hjälplöst tillstånd eller lider av en psykisk störning.

Den som förmår *någon* annan till sexuellt umgänge genom att allvarligt missbruka hans eller hennes beroende ställning döms för **sexuellt utnyttjande** till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som har sexuellt umgänge med *någon* annan genom att otillbörligt utnyttja att *denna person* befinner sig i vanmakt eller annat hjälplöst tillstånd eller lider av en psykisk störning.

Om den som har begått gärningen visat särskild hänsynslöshet eller om brottet annars är att anse som grovt, döms för **grovt sexuellt utnyttjande** till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

### 4 §<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Senaste lydelse 1992:147.

<sup>39</sup> Senaste lydelse 1994:1499.

<sup>40</sup> Senaste lydelse 1994:1499.

Har någon sexuellt umgänge med den som är under arton år och som är *hans* avkomling eller står under *hans* fostran eller för vars vård eller tillsyn han har att svara på grund av myndighets beslut döms för **sexuellt utnyttjande av underårig** till fängelse i högst fyra år. Detsamma skall gälla om någon, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, har sexuellt umgänge med barn under femton år.

Har någon sexuellt umgänge med den som är under arton år och som är avkomling *till* eller står under fostran *av honom eller henne* eller för vars vård eller tillsyn han *eller hon* har att svara på grund av *en* myndighets beslut döms för **sexuellt utnyttjande av underårig** till fängelse i högst fyra år. Detsamma skall gälla om någon, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, har sexuellt umgänge med barn under femton år.

Om den som har begått gärningen visat särskild hänsynslöshet mot den underåriga eller om brottet på grund av dennes låga ålder eller annars är att anse som grovt, skall dömas för **grovt sexuellt utnyttjande av underårig** till fängelse, lägst två och högst åtta år.

#### 11 §<sup>41</sup>

Ansvar som i detta kapitel är föreskrivet för gärning som begås mot någon under viss ålder skall ådömas även den som inte insåg men hade skälig anledning anta att den *andre ej* uppnått sådan ålder.

*Till* ansvar som i detta kapitel är föreskrivet för *en* gärning som begås mot någon under *en* viss ålder skall dömas även den som inte insåg men hade skälig anledning anta att den *andra personen inte* uppnått sådan ålder.

#### 12 §<sup>42</sup>

För försök till våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt tvång, grovt sexuellt tvång, sexuellt utnyttjande, grovt sexuellt utnyttjande, sexuellt utnyttjande av underårig, grovt sexuellt utnyttjande av underårig, koppleri och grovt koppleri döms till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. Detsamma gäller i fråga om förberedelse och stämpling till våldtäkt, grov våldtäkt, grovt sexuellt utnyttjande av underårig och grovt koppleri.

För försök till våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt tvång, grovt sexuellt tvång, sexuellt utnyttjande, grovt sexuellt utnyttjande, sexuellt utnyttjande av underårig, grovt sexuellt utnyttjande av underårig, koppleri och grovt koppleri döms till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. Detsamma gäller i fråga om förberedelse och stämpling till våldtäkt, grov våldtäkt, grovt sexuellt utnyttjande av underårig och grovt koppleri *eller underlåtenhet att*

<sup>41</sup> Senaste lydelse 1984:399.

<sup>42</sup> Senaste lydelse 1994:1499.

*avslöja sådant brott.*

Prop. 1997/98:55  
Bilaga 10

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

Härigenom föreskrivs att rubriken till lagen (1982:316) med förbud mot omskärelse av kvinnor samt 1 och 2 §§ skall ha följande lydelse.

**Lag (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor**

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

1 §

*Ett* ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem (*omskärelse*) får inte utföras, oavsett om samtycke har lämnats till ingreppet eller inte.

Ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem (*könsstympling*) får inte utföras, oavsett om samtycke har lämnats till ingreppet eller inte.

2 §

Den som bryter mot 1 § döms till fängelse i högst *två* år *eller, om omständigheterna är mildrande, till böter.*

Om brottet har medfört livsfara, *svår kroppsskada*, allvarlig sjukdom eller i annat fall inneburit ett synnerligen hänsynslöst beteende skall det bedömas som grovt. För grovt brott döms till fängelse, lägst *ett* och högst tio år.

För försök döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Den som bryter mot 1 § döms till fängelse i högst *fyra* år.

Om brottet har medfört livsfara, allvarlig sjukdom eller i annat fall inneburit ett synnerligen hänsynslöst beteende skall det bedömas som grovt. För grovt brott döms till fängelse, lägst *två* och högst tio år.

För försök, *förberedelse och stämpling eller underlåtenhet att avslöja brott* döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.



### 3 Förslag till lag om förbud mot köp av sexuella tjänster

Prop. 1997/98:55  
Bilaga 10

Härigenom föreskrivs följande.

Den som mot ersättning skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse, döms – om inte gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken – för *köp av sexuella tjänster* till böter eller fängelse i högst sex månader.

För försök döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Härigenom föreskrivs att det i socialtjänstlagen (1980:620)<sup>43</sup> skall tas in en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**8 a §**

*Socialnämnden bör verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp för att förändra sin situation.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

<sup>43</sup> Lagen omtryckt 1988:871.

Härigenom föreskrivs i fråga om jämställdhetslagen

*dels* att 6 och 28 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att rubriken nämast före 22 § skall lyda "Förbud mot trakasserier m.m.",

*dels* att det i jämställdhetslagen skall införas två nya paragrafer, 22 a och 27 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

6 §

Arbetsgivaren skall *verka* för att *inte* någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering.

Arbetsgivaren skall *vidta åtgärder* för att *förebygga och förhindra* att någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering.

*Med sexuella trakasserier avses sådant ovälkommet uppträdande av sexuell natur eller annat ovälkommet uppträdande grundat på kön som kränker arbetstagarens integritet i arbetet.*

22 a §

*En arbetsgivare som får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för sexuella trakasserier av en annan arbetstagare skall utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta sexuella trakasserier.*

27 a §

Prop. 1997/98:55  
Bilaga 10

*Om arbetsgivaren inte fullgör sina skyldigheter enligt 22 a §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den kränkning som underlåtenheten innebär.*

28 §

Om det är skäligt, kan skadestånd enligt 25, 26 eller 27 § sättas ned eller helt falla bort.

Om det är skäligt, kan skadestånd enligt 25, 26, 27 eller 27 a § sättas ned eller helt falla bort.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1998-01-19

**Närvarande:** f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Gertrud Lenander, regeringsrådet Kjerstin Nordborg.

Enligt en lagrådsremiss den 16 december 1997 (Arbetsmarknadsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1982:316) med förbud mot omskärelse av kvinnor,
3. lag om förbud mot köp av sexuella tjänster,
4. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
5. lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Cecilia Bergman, kammarrättsassessorn Anita Linder och hovrättsassessorn Cathrine Lilja Hansson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

### Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

#### 4 kap. 4 a §

Lagrådet har inte något att erinra mot att i 4 kap. införs en bestämmelse om grov fridskränkning som medger att upprepade brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken bestraffas med hänsyn tagen till att gärningarna kränker offrets integritet och är ägnade att allvarligt skada offrets självkänsla. Sådana gärningar torde dessvärre inte vara ovanliga. Det synes väl motiverat att ta upp beteendemönstret till särskild behandling i brottsbalkens kapitel om brott mot frihet och frid och att därvid tillmäta det ett högt straffvärde. Det måste också antas att en sådan straffbestämmelse kan få effekt i normbildande hänseende.

Ett särskilt problem med gärningar av angiven art är att de så ofta upprepas att offret i efterhand har svårt att skilja den ena från den andra. Högsta domstolen har i sådant fall konstaterat att det inte utgör något hinder mot fällande dom att det exakta antalet handlingar av det aktuella slaget inte kan fastställas och att varje enskild handling inte kan fixeras till tid och rum (NJA 1992 s. 446 på s. 468, sexualbrott, jfr NJA 1991 s. 83, våldtäkter och misshandel); självfallet måste den period under vilken gärningarna utövats vara angiven i åtalet så att det inte kan uppstå någon tvekan om domens rättskraft. Det synes tillfredsställande att i en sådan situa-

tion kunna döma till ansvar för de skilda gärningarna - som i och för sig måste vara styrkta om än inte preciserade till antal, tid eller plats - såsom för ett brott (jfr i lagrådsremissen åberopade uttalanden av Nils Jareborg och Dag Victor).

En straffbestämmelse av antytt innehåll kan i princip utformas på två skilda sätt. Antingen kan man straffbelägga ett fortlöpande förfarande som ett perdurerande brott eller också kan man straffbelägga de enskilda gärningarna för sig men sedda i sitt sammanhang och med ett särskilt rekvisit som, utöver de eljest tillämpliga, karaktäriserar brottens fridsstörande karaktär. I lagrådsremissen har i princip den senare vägen valts, vilket synes vara riktigt.

Det är dock viktigt att lagstiftaren i så fall konsekvent följer den inslagna vägen och inte hamnar någonstans mittemellan de båda alternativen. I det hänseendet kan inte det remitterade förslaget gå helt fritt från invändningar, som närmare kommer att anföras i det följande.

Ytterligare en principiell synpunkt må anföras. När en betydelsefull innovation, som den föreslagna bestämmelsen får anses utgöra, införs i straffrätten, synes det viktigt att man i detaljarbetet håller sig inom sedvanliga straffrättsliga och processrättsliga ramar och inte försöker sig på ytterligare, tidigare oprövade lösningar. Sådana lösningar bör mer ingående övervägas i större sammanhang. Som kommer att anföras går det remitterade förslaget inte heller i detta avseende fritt från erinringar, och det synes fullt möjligt att genomföra förslagets intentioner utan sådana avvikelser från invanda mönster.

Det finns intet att erinra mot den begränsning som görs av de straffbara gärningarna till sådana som avses i 3, 4 och 6 kap. brottsbalken. Detta är en väl avvägd avgränsning. Inte heller finns något att erinra mot att det skall vara fråga om "en upprepad kränkning av personens integritet" eller att det skall vara "ägnat att allvarligt skada personens självkänsla". De anförda rekvisiten synes träffande beskriva sådana händelseförlopp som åsyftas och som enligt vad inledningsvis antytts dessvärre inte är ovanliga.

Den kritiska frågan i lagstiftningsärendet är om det föreslagna straffbudet avser ett nytt, perdurerande brott eller straffbelägger olika konkreta gärningar som i sig är straffbelagda. Utgångspunkten enligt såväl lagtext som motiv är helt klart det sistnämnda och förslaget skiljer sig i detta hänseende på ett förtjänstfullt sätt från kvinnovåldskommissionens motsvarande förslag. Frågan är emellertid hur det förhåller sig med rekvisitet att "förfarandet (skall ha) varit ett led i" en upprepad kränkning etc. Detta rekvisit förenas i författningskommentaren med följande motivuttalanden.

Kravet på en upprepad kränkning är ett objektiva brottsrekvisit som skall vara täckt av gärningsmannens uppsåt. Åklagaren måste därför tillåtas föra bevisning för att styrka detta, varvid även omständigheter som ligger vid sidan av de gärningar som åtalet omfattar kan ha betydelse. Kravet att det skall vara fråga om en upprepad kränkning innebär således att det inte är något som hindrar att även andra gärningar än de som skall bedömas i det aktuella brottmålet tas in i bedömningen av om det är fråga om en upprepad kränkning. Åklagaren kan alltså tillåtas föra bevisning om, förutom de gärningar som åtalet gäller, även andra gärningar för att visa att det är fråga om upprepade kränkningar. Bevisning kan

också åberopas avseende sådana gärningar som i sig inte är straffbara men som kan visa att det är fråga om en upprepad kränkning.

Prop. 1997/98:55  
Bilaga 11

Till en början må anmärkas att lagtexten inte kräver, och inte heller torde vara avsedd att kräva, något syfte från gärningsmannens sida att kränka offrets integritet eller allvarligt skada offrets självkänsla. I båda hänseendena är det fråga om s.k. normativa rekvisit (Leijonhufvud - Wennberg, Straffansvar, 5 uppl. 1997, s. 77). Det är tillräckligt att gärningsmannen har uppsåt beträffande de faktiska omständigheter som läggs till grund för bedömningen, men värderingen av frågorna om huruvida dessa inneburit kränkning och varit ägnade att allvarligt skada offrets självkänsla görs av domstolen oavsett gärningsmannens egna värderingar och syften med handlingarna (jfr a. st. och Strahl, Allmän straffrätt i vad angår brotten, 1979 s. 133 ff). Åklagaren behöver alltså inte åberopa kringomständigheter till stöd för att gärningsmannen haft visst motiv för sitt handlande.

I själva verket synes senare ledet av den föreslagna brotts-beskrivningen trots allt innebära att brottet utgör ett perdurerande brott i vilket innefattas allehanda diffusa och till och med icke straffbara gärningar. Från processökonomiska synpunkter - både med hänsyn till polismyndigheternas bristfälliga utredningsresurser, anhopningen hos åklagarmyndigheterna och tidsutdräkten i domstolsprocessen - synes det vara olyckligt om sådana gärningar skall vara föremål för utredning och bevisföring. Värre är att de inte synes vara avsedda att preciseras i åklagarens gärningsbeskrivning, vilket försvårar den misstänktes möjligheter att försvara sig och i det hänseendet utgör en fara ur rättsäkerhetssynpunkt. Avgörande från Lagrådets synpunkt är emellertid att, enligt det citerade motivuttalandet, i brottet de facto kommer att ingå även annars inte straffbelagda handlingar och att brottsbeskrivningen därmed kommer att få just en sådan vag karaktär som regeringsförslaget är avsett att undvika. Den bristande preciseringen i lagtexten skulle medföra risk för att utdömda straff skulle omfatta också inte straffbelagda handlingar. Innehållet i bestämmelsen skulle i så fall strida mot straffrättens legalitetsprincip sådan den kommit till uttryck i 2 kap. 10 § regeringsformen, artikel 7 Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europarådskonventionen) och 1 kap. 1 § brottsbalken. Bestämmelsen skulle därmed inte kunna tillämpas av domstolarna i enlighet med det citerade motivuttalandet.

Mot det nu anförda har under föredragningen som exempel anförts uttalanden i förarbetena till en ändring beträffande häleribrottet angående rekvisitet vanemässigt, vari sagts att det är tillräckligt att en viss handling kan visas ingå i en vanemässig verksamhet (prop. 1979/80: 66 s. 25). Lagrådet kan inte finna att fallen är jämförbara, eftersom jämförelsen avser ett fall när det hela tiden är fråga om en och samma brottstyp, nämligen häleri, som i sig är straffbar.

I själva verket synes det inte behövas någon bevisning som hänför sig till annat än de aktuella gärningarna. Dessa har i regel inslag av olika former av förnedring. Även bortsett från detta kan det inte innebära några svårigheter för en domstol att värdera huruvida en serie av misshandel, fridsbrott och sexualbrott utgör en upprepad kränkning av offrets integri-

tet och varit ägnad att allvarligt skada hennes eller hans självkänsla. En sådan värdering torde leda till att bestämmelsen blir tillämplig i åtskilliga fall.

Den föreslagna lydelsen av ansvarsbestämmelsen innebär att bestämmelsen ”får” tillämpas när rekvisiten föreligger. Detta innebär, som också är avsett, att bestämmelsen blir fakultativ. Det egentliga syftet härmed synes vara att förebygga att den förehållandevis stränga straffskalan tillämpas på mindre allvarliga fall. Det är emellertid inte någon ovanlig situation att vid valet mellan en ansvarsbestämmelse för ett normalbrott och en annan för motsvarande grova brott straffflatituden påverkar domstolen, så att exempelvis vid stöld straffminimum sex månader för grov stöld med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet medför att den aktuella gärningen inte bedöms som grovt brott. Det synes svårt att förstå att upprepade gärningar som kränker offrets integritet och är ägnade att allvarligt skada hennes eller hans självkänsla inte skulle ha ett straffvärde av minst sex månaders fängelse och att omvänt gärningar som domstolen finner ha lägre straffvärde än sex månader skulle motsvara de värderingar som de angivna rekvisiten ger uttryck för. Härtill kommer att valet inte i första hand blir domstolens utan åklagarens, som i sin gärningsbeskrivning måste åberopa de angivna rekvisiten för att domstolen skall kunna tillämpa bestämmelsen. Det är en intressant tanke, som dessutom skulle stå i god överensstämmelse med realiteterna i form av utredningssvårigheter och bristande resurser, att åklagaren skulle ha en sådan valrätt som den föreslagna lydelsen anger. Emellertid synes en sådan fråga böra övervägas i större sammanhang. Tills vidare bör tillämpas principen om obligatorisk åtalsplikt, innebärande att om de angivna rekvisiten föreligger skall också åtalas – och dömas – enligt den föreslagna ansvarsbestämmelsen.

Brottsbenämningen ”grov kvinnofridskränkning” i andra stycket används för just sådana gärningar som beskrivs i första stycket. Detta innebär att ett och samma brott har två brottsbenämningar, och detta dessutom i strid mot avsikten i det remitterade förslaget i övrigt att 3-6 kap. brottsbalken skall vara könsneutrala. Härtill kommer att även användningen av brottsbenämningen föreslås vara fakultativ. Frågan kan möjligen övervägas i samband med den förestående utredningen rörande sexualbrotten. I nuvarande skede synes en sådan avvikelse från brottsbalken i övrigt inte böra införas.

Orden ”under viss tid” i paragrafens inledning skulle ha en funktion att fylla som brottsrekvisit om det vore fråga om ett perdurerande brott. Åklagaren måste självfallet i gärningsbeskrivningen ange under vilken tid de åtalade gärningarna har ägt rum, för att rättskraften skall kunna bedömas. Detta gäller emellertid generellt. Som självständigt brottsrekvisit har de citerade orden inte någon funktion att fylla.

Uttrycket ”i stället för brott som förfarandet innefattar”, synes – utom att det är språkligt ofullständigt – överensstämma med sedvanliga konkurrensregler och kan därför avvaras.

I enlighet med det anförda förordar Lagrådet följande lydelse av paragrafen:

”Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4 eller 6 kap. mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om gärningarna innebär



upprepade kränkningar av personens integritet och är ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för **grov fridskränkning** till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.”

Lagrådet vill lägga till något om problem som kan uppstå vid tillämpningen.

I den allmänna motiveringen anges att t.o.m. brott som den misstänkte tidigare dömts för kan åberopas av åklagaren till stöd för att gärningarna skulle vara ett led i en upprepad kränkning. Det må vara att en tidigare dom för en liknande gärning kan göra mönstret av upprepade kränkningar i det nya målet mer tydligt. Eftersom rekvisiten för grov fridskränkning omfattar att det skall var fråga om flera gärningar kan däremot inte en ny gärning i förening med en tidigare dom ses som en upprepad kränkning (motsatsen skulle strida mot principen *ne bis in idem* i Europarådskonventionen, sjunde tilläggsprotokollet art. 4 punkten 1).

Åklagaren torde efter en fällande dom som regel inte kunna komma tillbaka med nya brott av ”normalgraden” som begåtts under den tid som den tidigare domen omfattar. Om de enskilda gärningar som det tidigare åtalet omfattat kunnat bestämt anges i gärningsbeskrivningen, torde visserligen andra gärningar inte formellt omfattas av domens rättskraft. Förhållandena torde emellertid som inledningsvis antytts ofta vara sådana att de enskilda gärningarna inte är tillräckligt preciserade till antal, tid eller plats för att rättskraften beträffande varje enskild gärning skall kunna bedömas. Härtill kommer att enskilda gärningar av samma art inte nämnvärt torde påverka straffvärdet enligt bestämmelsen. I övrigt delar Lagrådet den uppfattning beträffande uppkommande konkurrensproblem som kommit till uttryck i lagrådsremissen.

I preskriptionshänseende torde brottet preskriberas särskilt för varje gärning som ingår i åklagarens gärningsbeskrivning.

## 6 kap. 1 §

Enligt den föreslagna brottsbeskrivningen skall den dömas för våldtäkt som på angivet sätt tvingar någon ”till samlag eller annat sexuellt umgänge som med hänsyn till kränkningens art och omständigheterna i övrigt är jämförligt med påtvingat samlag”.

Problemet är att det redan framgår av tidigare rekvisit att det sexuella umgänget är påtvingat och att avsikten med tillägget är att utsäga något om det sexuella umgängets karaktär i sig. I själva verket torde jämförelsen avse gärningen i dess helhet, inte förhållandet mellan det sexuella umgänget och ett samlag. Detta kan uttryckas med orden ”till samlag eller till annat sexuellt umgänge, om gärningen med hänsyn till kränkningens art och omständigheterna i övrigt är jämförlig med ett påtvingat samlag”. (Jfr prop. 1983/84:105 s. 68, där Lagrådet föreslog en likartad konstruktion ehuru i ett särskilt stycke, något som inte torde vara nödvändigt för förståelsen.)

Förslaget till lag om förbud mot köp av sexuella tjänster

Lagförslaget framläggs trots att en rad tunga remissinstanser ställt sig negativa till en kriminalisering, även om kriminaliseringen skulle begränsas till att omfatta endast den som köper en sexuell tjänst.

Förbudet har intagits i en särskild lag och inte bland bestämmelserna i 6 kap. brottsbalken, där det naturligen borde höra hemma. Regeringen har emellertid aviserat en fullständig översyn av 6 kap. brottsbalken. Lagrådet utgår från att förbudets nuvarande placering är tillfällig och kommer att närmare övervägas i samband med denna översyn.

Även försök föreslås kriminaliserade. Lagrådet noterar, att det i brottsbalken inte finns något annat brott med samma låga straffskala (böter eller fängelse i högst sex månader) som är straffbelagt på försöksstadiet. Där emot finns ett par exempel utanför brottsbalken, se t.ex. 40 § fiskelagen (1993:787). I brottsbalken har således grövre brott i detta avseende prioriterats framför lindrigare. (Se SOU 1940:19 s. 62 f.) Det torde dock knappast finnas något skäl att fullständigt utesluta bestraffning av försök till lindrigare brott. (Se Wennberg, Försök till brott, 1985, s. 339 ff.)

Förslaget att straffbelägga försök till köp av sexuella tjänster torde sammanhålla med det förhållandet att brottet i sig innebär ett angrepp på det intresse man vill skydda och att det därför, för att så långt möjligt förhindra skadeverkningar, anses önskvärt att straffbarhet skall kunna inträda redan på ett tidigt stadium av händelseförloppet. För att detta syfte skall uppnås kunde bestämmelsen också ha utformats som en s.k. materiell försöksbestämmelse, på ett sätt liknande det närliggande brottet förförelse av ungdom, 6 kap. 10 § brottsbalken. I denna bestämmelse, vars straffskala överensstämmer med den nu föreslagna, stadgas straff även för den som "söker skaffa sig" tillfälligt sexuellt umgänge med någon som är under arton år.

Med hänsyn till det sagda har Lagrådet inga lagtekniska erinringar mot att även försök till brottet straffbeläggs.

### Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.



REGERINGEN

Regeringsbeslut

2

1997-12-16

A97/3077/JÄ M  
(delvis)

Arbetsmarknadsdepartementet

### Myndighetsgemensamma uppdrag för att bekämpa våld mot kvinnor

1 bilaga

Regeringen beslutar myndighetsgemensamma uppdrag för åtgärder för att bekämpa våld mot kvinnor under åren 1998 - 2002 (bilaga).

På regeringens vägnar

Ulrica Messing

Charlotte von Redlich

Kopia till

Justitiedepartementet  
Socialdepartementet  
Domstolsverket  
Riksåklagaren  
Rikspolisstyrelsen  
Brottsförbyggande rådet  
Brottsoffermyndigheten  
Kriminalvårdsstyrelsen  
Socialstyrelsen  
Länsstyrelserna  
Alla åklagarmyndigheter  
Alla polismyndigheter



## Myndighetsgemensamma uppdrag om våld mot kvinnor

### 1 Bakgrund

#### 1.1 Regeringens strategi i fråga om våld mot kvinnor

Regeringen beslutade den 16 december 1997 om en lagrådsremiss i frågor som rör våld mot kvinnor, prostitution och sexuella trakasserier. Lagrådsremissen har lagts fram bl.a. mot bakgrund av förslagen i betänkandena Kvinnofrid (SOU 1995:60) och Könshandeln (SOU 1995:15) samt i rapporten Sexuella trakasserier och arbetsgivarens ansvar (dnr A97/3077/JÄ M). En proposition avses lämnas till riksdagen i början av år 1998.

Mäns våldsbrott mot kvinnor utgör ett allvarligt samhällsproblem. Att bekämpa denna brottslighet är därför en prioriterad uppgift för rättsväsendet. Därtill kommer att våldet mot kvinnor också är ett allvarligt uttryck för bristande jämställdhet och därmed för den obalans som råder i maktförhållandet mellan könen. Det kan därför inte förenas med samhällets jämställdhetsmål.

I lagrådsremissen lämnas ett flertal förslag som syftar till att förebygga och förhindra detta våld och till att skydda, stödja och hjälpa de utsatta kvinnorna. Bland de åtgärder som föreslås finns ny lagstiftning, ändringar i befintlig lagstiftning, ökade resurser för frivilligorganisationer m.m.

Regeringen konstaterar bl.a. att våldet mot kvinnor måste angripas på bred front och att en viktig förutsättning för att insatser mot våld mot kvinnor skall bli effektiva är att kunskaperna och insikterna om våldets bakomliggande orsaker och mekanismer ökar.

Detta gäller inte minst för de myndigheter vars personal kommer i kontakt med utsatta kvinnor. Det är därför angeläget att berörda myndigheter på central, regional och lokal nivå effektiviserar och konkretiserar sitt arbete i dessa frågor och att samverkan över myndighetsgränserna intensifieras.

## 1.2 Syftet med myndighetsgemensamma uppdrag

Som nämnts ovan är det angeläget att samhällets samlade insatser i högre utsträckning än vad som nu är fallet tas i anspråk för att förebygga och beivra våldsbrott mot kvinnor och för att skydda, stödja och hjälpa kvinnor som utsatts för eller riskerar att utsättas för våld. Det är också angeläget att ökad uppmärksamhet riktas mot män som är eller riskerar att bli förovara av denna våldsbrottslighet. Regeringens strategi för att bekämpa våldet mot kvinnor måste få ett större genomslag hos berörda myndigheter. Det kan t.ex. innebära satsningar på organisationsförändringar, samverkansformer, kunskapsinhämtning och en översyn av handlägningsrutiner m.m. Det gäller såväl inom berörd myndighets egna ansvarsområde som ifråga om samverkan mellan berörda myndigheter och mellan myndigheter och frivilligorganisationer.

För att underlätta ett sådant arbete och för att åstadkomma en större överblick över insatserna utfärdas nu s.k. myndighetsgemensamma uppdrag i dessa frågor.

Syftet med de myndighetsgemensamma uppdragen är i första hand att precisera krav på arbetet med att bekämpa våldet mot kvinnor. Vissa uppdrag är gemensamma för flera centrala verk med underställda myndigheter. Härutöver anges krav eller uppdrag som särskilt berör ett eller flera centrala verk. Detta utesluter givetvis inte att myndigheternas regleringsbrev även i fortsättningen kan komma att innehålla vissa myndighetsspecifika uppdrag rörande våld mot kvinnor.

För att nå långsiktighet i arbetet och för att ge myndigheterna tid att förändra sin verksamhet efter de nya kraven är avsikten att de myndighetsgemensamma uppdragen skall gälla till och med år 2002.

## 1.3 Vilka myndigheter berörs?

Följande skall för perioden år 1998 till och med utgången av år 2002 gälla för Domstolsverket, Riksåklagaren och samtliga åklagarmyndigheter, Rikspolisstyrelsen och samtliga polismyndigheter, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Kriminalvårdsstyrelsen, Socialstyrelsen och länsstyrelserna.

Det bör understrykas att de myndighetsgemensamma uppdragen ej gäller för domstolarna. För Domstolsverkets del gäller endast uppdragen i avsnitten 2.3 t.o.m. 2.5 samt avsnittet 4.

Ovan nämnda myndigheters arbete i frågor som rör våld mot kvinnor är av olika karaktär. Vissa myndigheter har ett mer operativt och direkt ansvar för handläggning av ärenden i dessa frågor. Andra arbetar på ett mer övergripande sätt, t.ex. Socialstyrelsen. Brottsförebyggande rådets insatser på området koncentreras på frågor om forskning och utveckling samt statistik. Detta faktum utesluter dock inte att samtliga berörda myndigheter kan ha behov av att se över sitt arbete med frågorna i syfte att göra det mer effektivt eller att utveckla sitt stöd till underlydande myndigheter.

## 2 Myndighetsgemensamma uppdrag

## 2.1 Brottsförebyggande arbete m.m.

Myndigheterna skall öka sina ansträngningar för att förebygga våldsbrott mot kvinnor.

År 1996 lade regeringen fram ett nationellt brottsförebyggande program, vilket finns redovisat i skriften *Allas vårt ansvar* (Ds 1996:59). En utgångspunkt i programmet är att ett effektivt brottsförebyggande arbete förutsätter en kombination av åtgärder på central, regional och lokal nivå. Vidare betonas betydelsen av samarbete. Genom samverkan mellan myndigheter och organisationer mot ett gemensamt mål kan resurserna utnyttjas bättre.

Myndigheterna bör i utvecklingsarbetet uppmärksamma det medborgerliga engagemanget som finns för de brottsförebyggande frågorna. Det är viktigt att de erfarenheter och kunskaper som finns i den lokala miljön, där brotten begås, tas till vara.

Tyngdpunkten i det brottsförebyggande arbetet, också vad gäller insatser mot våldsbrott, ligger länge på gärningsmannen. Åtgärderna har många gånger bestått i att motivera, rehabilitera och avskräcka denne från att fortsätta att begå brott. Det är angeläget att dessa åtgärder fortsätter. Under senare tid har perspektivet utvidgats så tillvida att även offrens situation uppmärksammas allt mer i det brottsförebyggande arbetet. Erfarenheterna visar t.ex. att kvinnor som fallit offer för misshandel har särskilt hög risk att ånyo utsättas för sådant brott. Det är därför angeläget att dessa kvinnor får den hjälp och den stöd de behöver för att förändra sin situation.

Ju tidigare sådana insatser kan sättas in desto bättre. I arbetet med att förebygga våld mot kvinnor är det därför viktigt att utveckla metoder för att tidigare än i dag identifiera de situationer där det förekommer eller finns risk för våld i hemmet.

I det längre perspektivet är dock den bästa brottsförebyggande åtgärden att förändra attityden till våld mot kvinnor. Opinionsbildning och spridning av kunskap och information till allmänheten utgör därför ett viktigt bidrag i det brottsförebyggande arbetet.

## 2.2 Åtgärdsprogram

Myndigheterna skall utforma åtgärdsprogram eller policydokument för sitt arbete med frågor som rör våld mot kvinnor.

En viktig förutsättning för att effektivisera arbetet för att bekämpa våld mot kvinnor är att arbetet bedrivs strukturerat. Det kan då vara en fördel att beskriva arbetet i en viss fråga och de åtgärder som skall eller bör vidtas i ett dokument. Några myndigheter har redan utarbetat särskilda åtgärdsprogram eller andra dokument för sin handläggning av ärenden eller för andra frågor som rör våld mot kvinnor. Regeringen anser att samtliga berörda myndigheter skall ta fram ett övergripande dokument, åtgärdsprogram eller policydokument, som stöd för sitt eget arbete med dessa frågor. Arbetet med att ta fram sådant

dokument bör kunna resultera i en fruktbar inventering av resurser och förutsättningar och bör även kunna bidra till ökade kunskaper och engagemang.

Ett sådant övergripande dokument kan vara av tämligen enkelt slag och dess utformning och innehåll måste givetvis bestännas med utgångspunkt i den egna verksamheten. För de centrala myndigheterna kan ett sådant dokument vara av mer generellt och övergripande slag och tjäna som inspiration i arbetet på den egna myndigheten och i arbetet på regional och lokal nivå.

För myndigheter som direkt handlägger ärenden om våld mot kvinnor, t.ex. polismyndigheter och åklagarmyndigheter, kan dokumentet vara mer åtgärdsinriktat och behandla handlägningsrutiner, bemötande av brottsoffer och andra praktiska frågor i arbetet med att förebygga och beivra våldsbrott mot kvinnor. Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren bör uppdra åt polis- resp. åklagarmyndigheterna att utfärda sådana dokument. Polis- och åklagarmyndigheterna skall redovisa sitt arbete till Rikspolisstyrelsen resp. Riksåklagaren.

För länsstyrelsernas del kan ett sådant dokument t.ex. behandla frågor som rör våld mot kvinnor i samband med länsstyrelsernas tillsynsansvar över socialnämndernas verksamhet.

Det övergripande syftet med ett åtgärds- eller policydokument i frågor som rör våld mot kvinnor skall vara att tjäna som ledstjärna för myndighetens personal i handläggningen av ärenden med anknytning till dessa frågor och att sprida goda exempel och egna erfarenheter m.m. Dokumentet bör beslutas på ledningsnivå.



## 2.3 Myndighetssamverkan

Myndigheterna skall samverka i frågor som rör våld mot kvinnor. De skall även samverka med berörda frivilligorganisationer.

I juni 1991 fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att leda ett treårigt projekt i syfte att utveckla modeller och metoder för samverkan mellan myndigheter samt mellan myndigheter och frivilliga organisationer på regional nivå. Uppdraget till Socialstyrelsen var ett resultat av propositionen (1990/91:113) Olika på lika villkor, genom vilken ett flertal åtgärder i fråga om våld mot kvinnor föreslogs.

Projektet Myndighetssamarbete vid kvinnomisshandel bedrevs genom samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna i fem län: Blekinge, Södermanland, Skaraborg, Kopparberg och Stockholm. Socialstyrelsen tillfördes sammanlagt 10 miljoner kronor för projektet. En slutrapport överlämnades till regeringen den 1 september 1991 (Dnr S95/4288/Jän). En forskningsrapport över projektet, Varsågod och samarbete, har också genomförts på uppdrag av Socialstyrelsen.

Projektet Myndighetssamarbete har haft positiva effekter. I många fall har bestående samverkansformer utvecklats. I några fall har dock insatserna upphört efter projektets avslutande.

Enligt regeringens uppfattning är det angeläget att samverkansformer utvecklas och vidmakthålls i dessa frågor. De centrala myndigheterna har ett särskilt ansvar för att stimulera en sådan utveckling och skapa former för att samverkan skall vara bestående. Samverkan bör ske både i fråga om prioriteringar och andra övergripande frågor och i fråga om hanteringen av enskilda utredningar och ärenden. Inom ramen för samarbetet skall myndigheterna också utbyta erfarenheter om kompetens- och metodutvecklingsfrågor på området. Det är även angeläget att ett informationsutbyte sker mellan myndigheterna regionalt och lokalt liksom att myndigheterna samarbetar och utbyter erfarenheter med berörda frivilligorganisationer, inte minst kvinnojourerna. Samarbetets närmare former får avgöras på myndighetsnivå.

Socialstyrelsen skall aktivt sprida resultat och erfarenheter från projektet Myndighetssamarbete vid kvinnomisshandel så att resultaten kan användas brett av berörda myndigheter på regional och lokal nivå.

## 2.4 Fortbildning

En satsning på fortbildning av personal inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården skall genomföras. Rikspolisstyrelsen skall leda arbetet i samråd med Domstolsverket, Riksåklagaren och Socialstyrelsen och tillförs för detta 6,5 miljoner kronor. Av medlen skall 1,5 miljoner kronor användas för fortbildning av domare och information till nämndemän. Övriga berörda myndigheter bör kunna bidra till fortbildningen efter behov.

Regeringen uppdrog i september 1991 åt Rikspolisstyrelsen att i samarbete med Domstolsverket, Riksåklagaren och Socialstyrelsen genomföra fortbildning av personal inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården i frågor som rör våld mot kvinnor. Resultatet av fortbildningen, som var mycket positivt, redovisades i en rapport till regeringen i juli 1993. Sammanlagt deltog nära 20.000 personer i verksamheten. Kvinnovaldskommissionen har föreslagit att ytterligare en satsning på fortbildning görs för de berörda yrkesgrupperna.

Behovet av fortbildning om våld mot kvinnor är stort. Våldsbrottsligheten mot kvinnor uppvisar delvis andra särdrag än annan våldsbrottslighet. Inte minst har debatten under senare år kring olika myndigheters handläggning av dessa ärenden visat att kunskaperna behöver öka både i fråga om de mekanismer som ligger bakom detta våld och om vilka åtgärder som är mest adekvata för att stödja, skydda och hjälpa brottsoffren och straffa förövarna. Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket, Riksåklagaren och Socialstyrelsen skall därför genomföra ytterligare en satsning på fortbildning i dessa och andra frågor som har anknytning till våld mot kvinnor. Fortbildningen skall särskilt inriktas på personal inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Det är naturligt att fortbildningen i stort läggs upp på samma sätt som den tidigare satsningen med beaktande av erfarenheterna från denna. Det innebär att insatserna bör spridas regionalt och lokalt. Inom ramen för fortbildningen skall även frågor om kompetens- och metodutveckling diskuteras. Rikspolisstyrelsen skall, liksom tidigare, leda verksamheten i samråd med Domstolsverket, Riksåklagaren och Socialstyrelsen. Även de övriga myndigheter som berörs av de myndighetsgemensamma uppdragen bör kunna lämna viktiga bidrag i fortbildningen t.ex. Brottsoffermyndigheten. Kvinno- och brottsofferjourernas erfarenheter, liksom de erfarenheter som vunnits vid mansjourer och olika s.k. manscentrum bör tas tillvara. För ändamålet tillförs Rikspolisstyrelsen 6,5 miljoner kronor. Kvinnovaldskommissionen har betonat vikten av att domares kunskaper och insikter när det gäller våld mot kvinnor ökar och att information i dessa frågor ges till nämndemän. Av dessa medel skall därför 1,5 miljoner kronor särskilt avsättas för fortbildning av domare och information till nämndemän.

## 2.5 Internationellt samarbete

Det internationella samarbetet i frågor som rör våld mot kvinnor skall följas och främjas inom respektive central myndighets ansvarsområde.

De centrala myndigheterna skall hålla sig underrättade med utvecklingen på området i andra länder, främst inom EU men också i länder utanför EU där ett aktivt arbete för att motverka våld mot kvinnor förekommer, t.ex. i Kanada. Myndigheterna skall också, när det är påkallat, vidareutveckla myndighets-samarbetet i dessa frågor inom ramen för det arbete som bedrivs inom andra internationella organisationer, t.ex. Europarådet och FN, inklusive FN:s kommission för brottsförebyggande frågor och straffrätt. En sammanfattning av vissa aktuella frågor i det internationella samarbetet återfinns i den inledningsvis nämnda lagrådsremissen.

## 3 Uppdrag till enskilda myndigheter

### 3.1 Riksåklagaren

Riksåklagaren skall sammanställa uppgifter om antalet utfärdade besöksförbud och i samarbete med Brottsförebyggande rådet överväga hur dessa kan samordnas med övrig statistik över besöksförbuden samt redovisa resultaten till regeringen.

Statistiken i fråga om besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud är ofullständig. Statistik över antal överträdde förbud förs av Brottsförebyggande rådet. Däremot finns ingen tillförlitlig statistik över antalet utfärdade förbud. Riksåklagaren får därför i uppdrag att redovisa dessa uppgifter. I uppdraget ligger även att föreslå hur statistiken på detta område kan samordnas och redovisas fortlöpande samt hur antalet överträdelser av förbudet kan sättas i relation till antalet utfärdade förbud. Uppdraget skall redovisas senast i samband med årsredovisningen för år 1998.

### 3.2 Rikspolisstyrelsen

Våld mot kvinnor är ett prioriterat område för polisen. Rikspolisstyrelsen skall inventera och till regeringen rapportera vilka särskilda insatser som görs vid landets samtliga polismyndigheter i frågor om våld mot kvinnor. Rikspolisstyrelsen får också i uppdrag att vara s.k. nationell rapportör i frågor som rör internationell handel med kvinnor för sexuellt utnyttjande.

Under senare år har ett antal försöksprojekt i frågor som rör våld mot kvinnor bedrivits vid olika polismyndigheter. Några av dessa pågår för närvarande. I Norrköping bedrivs t.ex. ett projekt som syftar till ökat samarbete mellan berörda myndigheter. I Eslöv pågår projektet Förbättrat kvinnoskydd, genom vilket bl.a. prövas videodokumentation som ett medel för att stödja brottsoffren och stärka deras förtroende för att orka medverka i brottsutredningen. I Uppsala har under det senaste året projektet Varningsklockan prövats efter förbild från Storbritannien. Syftet är att förbättra dokumentationen vid polisingripanden som rör våld mot kvinnor.

Mot bakgrund av den aktiva verksamhet som pågår inom polisen finns inte skäl att ge polisen i uppdrag att bedriva ytterligare försöksverksamhet, något som Kvinnovåldskommissionen hade föreslagit. En intressant fråga är emellertid vilket genomslag som de redan vidtagna åtgärderna har fått. Regeringen lämnar därför i uppdrag till Rikspolisstyrelsen att inventera och till regeringen rapportera vilka särskilda insatser som görs vid landets samtliga polismyndigheter beträffande frågor om våld mot kvinnor. Denna redovisning tillsammans med den redovisning som följer av återrapporteringskravet i regleringsbrevet för polisväsendet bör kunna ge en god bild av insatsernas resultat. Rikspolisstyrelsen bör i samband med sin inventering av polismyndigheternas insatser kontrollera i vilken utsträckning Brottsoffermyndighetens broschyr eller annat informationsmaterial med motsvarande innehåll delas ut till brottsoffren.

Inom EU bedrivs för närvarande ett aktivt arbete i frågor som rör handel med kvinnor. I februari 1997 antog ministerrådet (justitie- och inrikesministrarna) en s.k. gemensam åtgärd om åtgärder för att bekämpa människohandel och sexuellt utnyttjande av barn. För att konkretisera detta beslut antog justitie- och jämställdhetsministrarna i april 1997 en deklARATION med riktlinjer för att förbygga och bekämpa handel med kvinnor i syfte att sexuellt utnyttja dem (s.k. trafficking in women). Enligt deklARATIONEN skall medlemsländerna bl.a. utse eller utreda förutsättningarna för utseendet av en s.k. nationell rapportör i frågor som rör handel med kvinnor.

Enligt regeringens uppfattning är detta en uppgift som lämpar sig väl för Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen får därför i uppdrag att vara nationell rapportör i fråga om internationell handel med kvinnor. Basen för arbetet bör vara de två ovan nämnda dokumenten. I uppdraget ligger bl.a. att samla uppgifter om omfattningen av sådan handel i Sverige och mellan Sverige och andra länder, hur den kan förbyggas och bekämpas samt att årligen redovisa resultaten till regeringen. Rikspolisstyrelsen bör samarbeta med den europeiska polisorganisationen och Interpol i dessa frågor.

### 3.3 Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet skall inom ramen för sitt ordinarie arbete öka insatserna i frågor som rör våld mot kvinnor. Bl.a. bör Brottsförebyggande rådet utveckla myndighetens kompetens och kunskaper på området. Ett jämställdhetsperspektiv och frågor om våld mot kvinnor skall införlivas i den forskning och andra aktiviteter som bedrivs inom myndigheten eller som myndigheten uppdrar åt andra att bedriva, liksom i myndighetens informationsverksamhet. Pågående arbete som rör förbättringar av den officiella rättsstatistiken (brottskodning, könsuppdelad statistik m.m.) skall bedrivas skyndsamt. Rådet skall även göra en förstudie om de tekniska och praktiska förutsättningarna för en försöksverksamhet med elektronisk övervakning av män som brutit mot besöksförbud.

Verksamheten vid Brottsförebyggande rådet är föremål för förändring. Den 1 januari 1996 övertog Brottsförebyggande rådet ansvaret för den officiella rättsstatistiken från Statistiska Centralbyrån. Den 1 januari 1998 överförs Rikspolisstyrelsens forskningsenhet till Brottsförebyggande rådet. Rådet skall även i fortsättningen vara expertorgan åt regeringen och rättsväsendets myndigheter. Genom organisationsförändringarna kommer myndigheten mer än tidigare att fungera som ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamheten inom hela rättsväsendet. Brottsförebyggande rådet skall prioritera samma områden som prioriteras inom kriminalpolitiken i stort och skall även prioritera lokalt brottsförebyggande arbete.

Sammantaget innebär detta även att Brottsförebyggande rådets förutsättningar för att kunna öka insatserna i fråga om våldsbrottsligheten mot kvinnor väsentligt förbättrats. Regeringen anser det vara angeläget att så sker och att erforderliga resurser avsätts för kompetensuppbyggnad, metodutveckling m.m. inom myndigheten.

Särskilt angeläget är att Brottsförebyggande rådet finner vägar för att ett jämställdhetsperspektiv skall kunna införlivas i myndighetens ordinarie forsknings-, utvecklings- och informationsverksamhet samt i den forskning och det utvecklingsarbete som Brottsförebyggande rådet uppdrar åt andra att bedriva. I detta ligger bl.a. att kontinuerligt följa modern kvinnoforskning på området samt annan forskning när det gäller mäns våld mot kvinnor och att studera de särdrag som utmärker denna brottslighet i förhållande till annan våldsbrottslighet.

I den inledningsvis nämnda lagrådsremissen redovisas det arbete som för närvarande bedrivs inom Brottsförebyggande rådet för att förbättra rättsstatistiken. Detta arbete har stor betydelse för att förbättra statistiken när det gäller våldsbrott mot kvinnor. Arbetet bör bedrivas skyndsamt.

Kvinnovåldskommissionen har föreslagit (kap. 8) elektronisk övervakning av män som inte respekterar besöksförbud som förelagts dem. Regeringen anser att denna form för övervakning är intressant för fortsatta överväganden. För att ett vidare lagstiftningsarbete om grunderna för ett förordnande om elektronisk övervakning och den närmare utformningen av en sådan övervakning skall vara meningsfull krävs emellertid att den teknik som finns är tillförlitlig och att övervakningen överhuvudtaget är praktiskt genomförbar. Brottsföre-

byggande rådet bör därför göra en förstudie i dessa frågor. Uppdraget skall redovisas senast i samband med årsredovisningen för år 1998.

### 3.4 Brottsoffermyndigheten

Brottsoffermyndigheten tillförs 2 miljoner kronor för att en brottsofferundersökning om våld mot kvinnor skall kunna komma till stånd.

I Kvinnovaldskommissionens betänkande beskrivs en särskild brottsofferundersökning om våld mot kvinnor som genomförts i Kanada.

Brottsoffermyndigheten har uppdragit åt Rikskvinnocentrum att utarbeta en förstudie till en brottsofferutredning om våld mot kvinnor. Arbetet sker mot bakgrund av erfarenheterna från Kanada. Regeringen avsätter 2 miljoner kronor till Brottsoffermyndigheten för att en särskild brottsofferundersökning skall kunna komma till stånd. Den skall genomföras i samråd med Brottsförbyggande rådet och andra intressenter.

Regeringskansliet, Justitiedepartementet skall betala 2 miljoner kronor från utgiftsområde 1 anslag C 1 Regeringskansliet, Anslagspost 2 Justitiedepartementet delpost 2 Utredning m.m. till Brottsoffermyndigheten för att en särskild brottsofferundersökning skall kunna genomföras i Brottsoffermyndighetens eller annans regi.

### 3.5 Kriminalvårdsstyrelsen

Kriminalvårdsstyrelsen skall, i samråd med Socialstyrelsen, kartlägga vilka metoder som används för behandling av män som dömts för våldsbrott mot kvinnor samt redovisa vilket behov som kan finnas för en utbyggnad av behandlingen för dessa män. Uppdraget skall redovisas till regeringen.

Kriminalvårdsstyrelsen presenterade år 1995 rapporten *Behandling av sexualbrottsdömda i kriminalvård*. Rapporten innehåller ett handlingsprogram för behandling av män som dömts för sexualbrott. Kvinnovaldskommissionen har föreslagit att en kartläggning även bör ske av befintliga behandlingsmetoder för dem som dömts för andra våldsbrott mot kvinnor än sexualbrott. Regeringen delar Kvinnovaldskommissionens bedömning och anser att en sådan kartläggning skall komma till stånd. Denna bör kunna ge en bild av om det finns behov av en utbyggnad av sådan behandling. Kriminalvårdsstyrelsen skall redovisa dessa uppgifter till regeringen senast i samband med årsredovisningen för år 1998.

Vid remissbehandlingen av kommissionens betänkande har det framkommit att det vore önskvärt att de befintliga behandlingsmetoderna för män som dömts för sexual- och andra våldsbrott utvärderas. Det har även framkommit att det råder skilda synsätt mellan företrädare för olika yrkesgrupper och mellan olika vetenskapstraditioner i fråga om vilken behandling som är lämplig och verksam när det gäller dessa brottslingar. Slutsatsen är att dessa metoder bör utvärderas och att det vore önskvärt om en större samsyn kunde nås i frågorna. I den inledningsvis nämnda lagrådsremissen har regeringen angett att 2 miljoner kronor kommer att avsättas för att ett sådant arbete skall kunna komma till stånd. Frågan om hur ett sådant arbete bäst bör bedrivas behöver dock beredas vidare inom regeringskansliet.

### 3.6 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen skall leda ett utvecklingsarbete i frågor om våld mot kvinnor. Arbetet skall bl.a sikta till att stödja kompetensuppbyggnad och metodutveckling inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården för att dessa frågor på ett bättre sätt än hittills skall kunna införlivas i den ordinarie verksamheten. Socialstyrelsen skall vidare utarbeta allmänna råd för socialtjänstens arbete med anledning av den nya bestämmelsen i socialtjänstlagen. Därutöver skall Socialstyrelsen, i samråd med kvinnojourernas två riksorganisationer och Rikskvinnocentrum, utreda hur en central kristelefon för våldsutsatta kvinnor skall kunna komma tillstånd. Detta uppdrag skall redovisas senast den 1 juli 1998. Socialstyrelsen skall vidare följa och samla kunskap om prostitutionens omfattning och utveckling och de sociala insatser som bedrivs på lokal nivå. Socialstyrelsen skall även följa den internationella utvecklingen i fråga om prostitution. Socialstyrelsen kommer att tillföras ett engångsbelopp om 5 miljoner kronor för dessa tre frågor för perioden 1998 - 2000. Därefter skall arbetet med dessa frågor införlivas i ordinarie verksamhet.

Det är angeläget att socialtjänsten och sjukvårdshuvudmännen utvecklar bättre former för att ge våldsutsatta kvinnor adekvat hjälp. Medvetenheten om frågor som gäller våld mot kvinnor har ökat under senare år. Kunskaperna om våldets konsekvenser, om bemötande och om omhändertagande av kvinnorna är emellertid mycket skiftande, vilket Kvinnovaldskommisionen pekat på. För att underlätta och stimulera ett mer aktivt arbete i dessa frågor får Socialstyrelsen i uppdrag att stödja kompetens- och metodutveckling inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. De kunskaper och den kompetens som de kommuner fått som kommit längst i arbetet på området bör utnyttjas. Socialstyrelsen skall också särskilt samarbeta med och ta tillvara erfarenheter från Rikskvinnocentrum, kvinnojourerna och Brottsoffermyndigheten. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet bör även engageras i arbetet.

Erfarenheter från andra länder visar att en central kristelefon kan vara till stor hjälp för många som befinner sig i en akut krissituation, eller på annat sätt behöver råd, stöd och hjälp i frågor som rör våld mot kvinnor. I uppdraget till Socialstyrelsen ingår att tillsammans med Rikskvinnocentrum och kvinnojourernas riksorganisationer utreda hur en sådan kristelefon kan komma till stånd, hur den kan organiseras, finansieras och vilken kompetens som bör finnas. Detta uppdrag skall redovisas senast den 1 juli 1998 så att verksamheten kan komma igång under det budgetåret.

I regleringsbrevet för budgetåret 1998 anges att Socialstyrelsen i sitt arbete skall analysera förslag och verksamhet utifrån såväl kvinnors som mäns utgångspunkter, dvs anlägga ett genderperspektiv. Detta synsätt bör under verksamhetsåret ingå som en del av myndighetens utvecklingsarbete. Det får till följd att Socialstyrelsen även i fråga om de nu behandlade uppdragen om våld mot kvinnor bör utveckla kunskap och metoder för att införliva ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten.

I lagrådsremissen föreslår regeringen att socialtjänstlagen (1980:620) kompletteras med en ny bestämmelse som förtydligar socialtjänstens ansvar för att verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld och andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp att förändra sin situation. Med anledning av

den nya bestämmelsen skall Socialstyrelsen utarbeta allmänna råd som närmare utvecklar hur socialtjänsten bör arbeta med dessa frågor.

I lagrådsremissen förlås också att köp av sexuella tjänster skall kriminaliseras. Det är bl.a. mot denna bakgrund angeläget att följa utvecklingen, ha aktuell kunskap om prostitutionens omfattning, former och kontaktvägar. Det sociala insatserna för att söka upp prostituerade och motivera dem att söka hjälp är ett viktigt led i att minska prostitutionen, varför dessa insatser särskilt bör uppmärksammas. Socialstyrelsen skall därför fortlöpande följa och samla kunskap om prostitutionens omfattning och utveckling och om de sociala insatser som bedrivs på lokal nivå samt vid behov ge stöd till utveckling och förbättring av det lokala arbetet.

I uppdraget ingår som nämnts tidigare att följa den internationella utvecklingen i fråga om våld mot kvinnor. Det gäller även för frågor om prostitution.

### 3.7 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna skall inom ramen för sitt tillsynsansvar när det gäller socialtjänsten följa och uppmärksamma frågor om våld mot kvinnor samt verka för regional samverkan i de frågorna.

Regeringsuppdraget Myndighetssamverkan vid kvinnomisshandel, som beskrivs närmare under avsnitt 2, genomfördes i samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna i fem län: Blekinge, Södermanland, Skaraborg, Kopparberg och Stockholm. Projektet har haft positiva effekter, bl.a. genom att bestående samverkansformer har utvecklats i flera län.

I Stockholms län har denna myndighetssamverkan bl.a. resulterat i en brett upplagd informationskampanj i länet, kallad Operation Kvinnofrid, där länsstyrelsen spelar en central roll. Regeringen ser positivt på att länsstyrelserna verkar för en regional samverkan när det gäller frågor om våld mot kvinnor.

Som tidigare nämnts skall Socialstyrelsen sprida resultat och erfarenheter från projektet Myndighetssamverkan. Eftersom länsstyrelserna aktivt deltagit i projektet ligger det i sakens natur att Socialstyrelsen inom ramen för detta uppdrag samverkar med länsstyrelserna

Målet för länsstyrelsernas verksamhet inom socialtjänstområdet är att verka för en hög grad av rättssäkerhet, laglighet och kvalitet samt att bidra till en ökad kunskap om utvecklingen i länet vad gäller insatser inom socialtjänstens ansvarsområde. Länsstyrelsernas tillsyn och uppföljning består av såväl hantering av enskilda ärenden som uppföljning av verksamheter. Möjligheten för enskilda att vända sig till länsstyrelsen med klagomål på socialtjänstens handläggning gäller givetvis även våldutsatta kvinnor som vänt sig till socialtjänsten för att få hjälp. Handläggningen av enskilda ärenden är ett betydande inslag i arbetet även om det finns en strävan att förskjuta tyngdpunkten mot en mer övergripande tillsyn. Inom ramen för denna tillsyn bör länsstyrelserna uppmärksamma socialtjänstens insatser när det gäller frågor om våld mot kvinnor.

## 4 Uppföljning och återrapportering



Arbetet med att genomföra de myndighetsgemensamma och myndighetsspecifika uppdragen skall, om inte annat anges, redovisas till regeringen regelbundet. Redovisningen skall lämnas av de centrala myndigheterna. En första sådan skall lämnas senast den 1 juli 1999. Därefter skall en redovisning lämnas årligen i samband med årsredovisningarna, men separat. Uppdragen skall slutredovisas senast i samband med årsredovisningen för år 2002. Redovisningarna, som kan vara gemensamma, skall lämnas till det departement under vilket respektive myndighet lyder. Polis- och åklagarmyndigheter skall dock redovisa sitt arbete till Rikspolisstyrelsen respektive till Riksåklagaren.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 februari 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Blomberg, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: Ulrica Messing

---

Regeringen beslutar proposition 1997/98:55 Kvinnofrid.