Till Justitiedepartementet

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Beatrice Ask, beslutade den 23 juni 2011 att uppdra åt departementsrådet Håkan Friman att biträda Justitiedepartementet med att bl.a. analysera Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet samt lämna förslag till vilka åtgärder som krävs för att Sverige ska kunna tillträda konventionen. I uppdraget har också ingått att behandla riksdagens tillkännagivanden avseende kontaktförbud.

Med denna promemoria är uppdraget i dessa delar slutfört.

Washington D.C. i september 2012

Håkan Friman

Innehåll

1 Sammanfattning 11

2 Promemorians lagförslag 13

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud 13

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall 15

3 Konventionens innehåll 17

3.1 En översikt av konventionen 17
3.1.1 Bakgrund 17
3.1.2 Konventionens syfte, tillämpningsområde och grundläggande utgångspunkter 19
3.1.3 Integrerad politik, kunskaper och utbildning 21
3.1.4 Förebyggande verksamhet 22
3.1.5 Skydds- och stödinsatser 23
3.1.6 Civil- och straffrättsliga bestämmelser 25
3.1.7 Utredning, lagföring, skyddsåtgärder och andra processrättsliga frågor 27
3.1.8 Migration och asyl 28
3.1.9 Internationellt samarbete 29
3.1.10 Övervakningsmekanismen Grevio 29

3.1.11 Förhållande till andra internationella instrument och nationell rätt 31
3.1.12 Ändringar i konventionen och slutbestämmelser....31

3.2 Den fortsatta redogörelsen och konventionens förhållande till svensk rätt m.m....32

4 Grundläggande rättigheter och en samlad politik m.m....33

4.1 Konventions syfte, tillämpningsområde, definitioner m.m. 33
4.1.1 Grundläggande rättigheter, jämställdhet och icke-diskriminering....34
4.1.2 Statens skyldigheter och tillbörlig aktsamhet....36

4.2 Integrerad politik och datainsamling....38
4.2.1 En omfattande och samordnad politik, ekonomiska resurser, frivilligorganisationer och det civila samhället....38
4.2.2 Samordningsorgan 42
4.2.3 Datainsamling och forskning....44

5 Förebyggande åtgärder....47

5.1 Inledning....47

5.2 Allmänna skyldigheter att förebygga våld....47

5.3 Ökad medvetenhet och information....50

5.4 Utbildningsinsatser....51

5.5 Behandling av våldsutövare....57

5.6 Näringsliv och media 60

6 Skydd och stöd för brottsoffer ... 67

6.1 Inledning ... 67

6.2 Samhällets allmänna skyldigheter ... 67

6.3 Allmänna och specialiserade stödtjänster ... 71

6.4 Information till brottsoffer och anmälningar ... 83

6.5 Skyddat boende ... 89

6.6 Stödtelefoner ... 92

6.7 Stöd till sexualbrottsoffer ... 93

6.8 Skydd och hjälp till barn som bevittnat våld ... 95

7 Civilrättsliga bestämmelser ... 101

7.1 Rättsmedel ... 101

7.2 Skadestånd och annan ersättning ... 103

7.3 Vårdnad, umgänge och säkerhet ... 106

7.4 Tvångsäktenskap ... 108

8 Straffrättsliga bestämmelser ... 111

8.1 Psykiskt våld ... 111

8.2 Stalkning ... 113

8.3 Fysiskt våld ... 115

8.4 Sexuellt våld ... 116

8.5 Tvångsäktenskap ... 126

8.6 Kvinnlig könsstympning ... 128

8.7 Tvångsabortering och tvångssterilisering 133
8.8 Sexuella trakasserier 136
8.9 Medverkan till brott 139
8.10 Försök till brott 140
8.11 Hedersbrott, anstiftan av underårig och relationen mellan offret och förövaren 144
8.12 Domsrätt 146
8.13 Påföljder och andra reaktioner på brott 153
8.14 Beaktande av utländska domar 160
8.15 Preskription 162

9 Processrättsliga bestämmelser och skyddsåtgärder 167

9.1 Allmänna skyldigheter 167
9.2 Allmänt om förebyggande arbete, skyddsåtgärder och riskbedömningar 169
9.3 Omedelbara skyddsåtgärder 176
9.4 Andra brottsofferåtgärder 177
9.5 Besöksförbud 189
9.6 Kontaktförbud i bostad 193
9.7 Brott under allmänt åtal 196
9.8 Bevisregler 197
9.9 Rättshjälp 198
9.10 Hjälp och stöd till brottsoffer 199

9.11 Alternativa tvistlösningsprocesser 201

10 Migrations- och asylrättsliga bestämmelser 203

10.1 Uppehållstillstånd 203

10.2 Asylansökningar och asylärenden 212

10.3 Non-refoulement 216

11 Internationellt samarbete 219

11.1 Internationellt straff- och civilrättsligt samarbete 219

11.2 Informationsutbyte på eget initiativ 223

11.3 Upplysningar 224

11.4 Skydd av personuppgifter 226

12 Överväganden och förslag 227

12.1 Tillträde till konventionen 227

12.2 Lagstiftningsbehovet 229

12.3 Svenska förklaringar till konventionen 238

12.4 Kontaktförbud avseende gemensam bostad 243

12.5 Immunitet och privilegier 259

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 261

14 Ekonomiska och andra konsekvenser 263

14.1 Ekonomiska konsekvenser 263

14.2 Övriga konsekvenser 264

15 Författningskommentar 265

15.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud 265

15.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall 266

Bilaga 1 Svensk översättning av Europarådets konvention . 267

1 Sammanfattning

Den 7 april 2011 antogs Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Europarådets fördragsserie – nr 210). Sverige undertecknade konventionen vid ett ministermöte i Istanbul den 11 maj 2011. Promemorian innehåller en analys av konventionen och de åtgärder som krävs för att Sverige ska leva upp till de åtaganden som en anslutning innebär.

I promemorian föreslås att Sverige ska tillträda konventionen. En svensk anslutning till konventionen bedöms kräva lagändringar i några avseenden. Promemorian föreslår en lagändring för att uppfylla konventionens krav i fråga om immunitet och privilegier för personer som medverkar i den övervakningsmekanism som konventionen etablerar.

När det gäller lagändringar som behövs för att uppfylla förpliktelser som avser tvångsäktenskap och fortsatt uppehållstillstånd i anknytningsfall hänvisas till förslag som har lämnats i betänkandena Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (SOU 2012:35) respektive Kvinnor och barn i rättens gränsland (SOU 2012:45). Promemorian innehåller inte några lagförslag i dessa delar.

Beträffande konventionens bestämmelser om undantag från kravet på dubbel straffbarhet för svensk domsrätt i fråga om vissa brott när de begåtts utomlands och om förlängd preskription för vissa brott, gör promemorian bedömningen att lagändringar inte bör ske. Promemorian föreslår i stället att Sverige, med stöd i konventionen, ska lämna förklaringar om förbehåll beträffande dessa bestämmelser i samband med tillträdet.

Mot bakgrund av en föreskrift i konventionen om att skyddspersonen ska prioriteras vid kontaktförbud som avser en bostad och tillkännagivanden som riksdagen har lämnat i fråga om en ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud när det gäller kontaktförbud avseende gemensam bostad, övervägs även förutsättningarna för kontaktförbud av detta slag i promemorian. Promemorian föreslår att förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad ska ändras på så sätt att den risk för brott mot person som krävs inte behöver vara påtaglig. Samma risknivå kommer därmed att gälla för alla former av kontaktförbud. Enligt förslaget lämnas förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad oförändrade i övrigt.

2 Promemorians lagförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud

Härigenom föreskrivs att 1 a § lagen (1988:688) om kontaktförbud ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 a §[1]
Kontaktförbud enligt 1 § får avse också förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns *en påtaglig* risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (kontaktförbud avseende gemensam bostad).	Kontaktförbud enligt 1 § får avse också förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (kontaktförbud avseende gemensam bostad).

Kontaktförbud enligt 1 § får avse också förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot

[1] Senaste lydelse 2011:487.

vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (kontaktförbud avseende gemensam bostad).

Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas endast om

1. skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla, och

2. den som förbudet avses skydda förbinder sig att medverka till att den mot vilken förbudet avses gälla i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall

Härigenom föreskrivs att bilagan till lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall[1] ska ha följande lydelse.

Bilaga[2]

Immunitet eller privilegier gäller för följande		Tillämplig internationell överenskommelse
Internationella organ	Fysiska personer	
- - -	- - -	- - -
XX. - - -	Ledamöter i expertgruppen för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Grevio) och andra medlemmar av delegationer som gör landbesök i enlighet med konventionen	Europarådets konvention den 11 maj 2011 om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet
- - -	- - -	- - -

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

[1] Lagen omtryckt 1994:717.
[2] Senaste lydelse 2012:406.

3 Konventionens innehåll

3.1 En översikt av konventionen

3.1.1 Bakgrund

Våld och andra former av övergrepp mot kvinnor är ett världsomfattande fenomen som har uppmärksammats i olika fora. Övergrepp av detta slag kränker enskildas mänskliga rättigheter och är en akut jämställdhetsfråga. Den frihetsinskränkning som de medför utgör också ett allvarligt demokratiskt problem.

Inom FN antogs år 1979 konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (ofta betecknad CEDAW) och 1999 ett fakultativt protokoll till konventionen. Den kommitté som inrättats under konventionen har i en allmän rekommendation särskilt tagit upp frågan om våld mot kvinnor som en form av diskriminering (rekommendation nr. 19, 1992). Som en grund för internationella åtgärder beträffande våld mot kvinnor antog FN:s generalförsamling år 1993 en deklaration om eliminering av våld mot kvinnor, vilken följts upp bl.a. i slutdeklarationen från FN:s kvinnokonferens i Peking 1995. Den omfattande studie i ämnet som FN:s generalsekreterare presenterade år 2006 ledde bl.a. till att generalförsamlingen antog en ny resolution om intensifierade åtgärder för att avskaffa alla former av våld mot kvinnor. Generalsekreteraren har härefter lämnat två rapporter i augusti 2010.

FN har inrättat en särskild FN-rapportör om våld mot kvinnor samt en särskild representant för att bevaka kvinnors utsatta situation i krig och andra konflikter. FN:s generalsekreterare

lanserade 2009 en särskild kampanj om våld mot kvinnor, kallad UNiTE to End Violence against Women, som ska pågå fram till 2015. I samband med detta startades även en databas med information om medlemsstaternas åtgärder för att eliminera våld mot kvinnor. Våld mot kvinnor är ett av det nyetablerade FN-organet UN Women's sju fokusområden.

Frågan om våld mot kvinnor och våld i hemmet har även länge varit på dagordningen inom Europarådet. År 1993 diskuterade en ministerkonferens om jämställdhetsfrågor strategier för eliminering av våld mot kvinnor och arbetet fortsatte med en omfattande handlingsplan. Europarådets ministerkommitté antog sedan en rekommendation om skydd för kvinnor mot våld (Rec(2002)5) som utgör en heltäckande strategi för bekämpning av våld mot kvinnor och skydd för brottsoffer. Senare rekommendationer av betydelse avser normer och mekanismer för jämställdhet mellan kvinnor och män (CM/Rec(2007)17) och kvinnors och mäns roll när det gäller att förebygga och lösa konflikter och skapa fred (CM/Rec(2010)10).

Europarådets parlamentariska kommitté har genom olika resolutioner och rekommendationer aktivt tagit ställning mot bl.a. våld mot kvinnor, så kallat "hedersvåld", tvångsäktenskap och olika former av sexuella övergrepp.

Högnivåmötet för Europarådsstaternas stats- och regeringschefer i Warszawa år 2005 beslutade om en omfattande kampanj om våld mot kvinnor, vilken övervakades av en särskild handlingsgrupp (Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence). Europarådets parlamentariska församling medverkade också aktivt i kampanjen. En av slutsatserna i handlingsgruppens slutrapport var att en konvention för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor borde utarbetas (rapport EG-TFV (2008) 6). Frågan diskuterades på Europarådets möte för justitieministrar i Jerevan, Armenien, i oktober 2006 och en genomförbarhetsstudie gjordes därefter av Europarådets straffrättsliga kommitté, CDPC (CDPC (2007)09 rev).

Ministerrådets ställföreträdarkommitté tillsatte i december 2008 en multidisciplinär ad hoc-kommitté för förebyggande och

bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (kallad CAHVIO) med uppgift att ta fram förslag till ett eller flera rättsligt bindande instrument. I en interimsrapport år 2009 uttryckte kommittén sin uppfattning att en konvention skulle lägga tyngdpunkten i våld mot kvinnor men att också frågor om våld i hemmet skulle kunna omfattas. Ställföreträdarkommittén uppmanade kommittén att förbereda ett konventionsförslag i enlighet med den inriktning som angetts. Kommittén höll sex möten under 2009 och 2010 för att ta fram en konventionstext, vilken överlämnades till ministerkommittén i december 2010. I mars 2011 lämnade den parlamentariska kommittén synpunkter på utkastet och ministerkommittén antog konventionen den 7 april 2011. Den öppnades för undertecknande vid Europarådets ministermöte i Istanbul den 11 maj 2011. Sverige och tolv andra stater undertecknade konventionen samma dag. Per den 23 september 2012 har 22 stater undertecknat konventionen, varav en stat (Turkiet) också har tillträtt den.

Konventionen innehåller 77 artiklar indelade i 12 kapitel. Konventionens engelska text finns i *bilaga 1* och en svensk översättning i *bilaga 2.* Till konventionen finns också en förklaranderapport som är tillgänglig på Europarådets hemsida (www.coe.int).

3.1.2 Konventionens syfte, tillämpningsområde och grundläggande utgångspunkter

Konventionens ingress fördömer alla former av våld mot kvinnor och våld i hemmet och understryker det nödvändiga i att bekämpa sådana övergrepp för att uppnå reell jämställdhet mellan kvinnor och män och säkerställa kvinnors och flickors mänskliga rättigheter. Övergrepp av detta slag som äger rum i väpnade konflikter påtalas särskilt. Det konstateras vidare att våldet är ett uttryck för historiskt ojämlika maktförhållanden och att det är könsrelaterat på en strukturell nivå. Kvinnor

riskerar att utsättas för könsrelaterat våld i större utsträckning än män. Våld i hemmet kan dock även drabba män. Barn bör betraktas som offer, även när de bevittnar våld i familjen. I ingressen finns även hänvisningar till de viktigare internationella instrument som har koppling till frågan om våld mot kvinnor och våld i hemmet samt till Europadomstolens rättspraxis som berör dessa frågor. Staternas ambition är, enligt ingressen, att skapa ett Europa fritt från sådant våld.

Kapitel 1 innehåller allmänna bestämmelser om syfte, tillämpningsområde, definitioner, jämställdhet, icke-diskriminering m.m. De är med något undantag målsättningsstadganden och inte åtaganden som tar sikte på författningsreglering.

Konventionens syfte slås fast i a*rtikel 1*och är uppdelat i fem punkter. Konventionen syftar till att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet. Den ska bidra till att avskaffa alla former av diskriminering och främja jämställdhet mellan kvinnor och män samt skapa ett heltäckande system, principer och åtgärder för skydd och hjälp till den som utsatts för våld av aktuellt slag. Den ska även främja internationellt samarbete på detta område. Slutligen ska den ge organisationer och brottsbekämpande myndigheter stöd och hjälp att samarbeta och ta ett helhetsgrepp för att få ett slut på våld mot kvinnor och våld i hemmet. En expertkommitté för att övervaka staternas tillämpning av konventionen skapas också (se vidare avsnitt 3.1.10).

Konventionen omfattar alla former av våld mot kvinnor, inbegripet våld i hemmet. Detta framgår av *artikel 2* som slår fast dess tillämpningsområde. Det senare konstateras drabba kvinnor i en oproportionerligt hög utsträckning. I artikel 2 uppmuntras dock parterna att tillämpa konventionen på alla personer som utsätts för våld i hemmet. Dock understryks att parterna vid tillämpningen av konventionen ska ägna särskild uppmärksamhet åt kvinnor som utsätts för könsrelaterat våld. Konventionen gäller såväl i fredstid som under väpnad konflikt.

Artikel 3 innehåller vissa grundläggande definitioner av begreppen våld mot kvinnor, våld i hemmet, genus, könsrelaterat

våld mot kvinnor och brottsoffer. Dessa definitioner ger ledning för hur konventionens övriga bestämmelser ska förstås. I artikeln klargörs också att begreppet kvinnor även omfattar flickor under 18 år.

I *artikel 4* fördöms alla former av diskriminering av kvinnor och en detaljerad exemplifiering av otillåtna diskrimineringsgrunder ges. Parterna åtar sig att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förhindra diskriminering och även för att skydda alla människors, särskilt kvinnors, rätt att leva fritt från offentligt eller privat utövat våld. Åtgärder som behövs för att förebygga och skydda kvinnor mot könsrelaterat våld ska inte betraktas som diskriminering enligt konventionen.

Parterna ska, enligt *artikel 5*, inte medverka till några som helst våldshandlingar mot kvinnor och säkerställa att myndigheter, tjänstemän, ombud, institutioner och andra aktörer agerar i enlighet med detta åtagande. Nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder ska vidtas så att våldshandlingar som faller under konventionen och som begås av icke-statliga aktörer förebyggs, utreds, bestraffas och gottgörs med tillbörlig aktsamhet.

Det framhålls vidare, i *artikel* 6, att staterna ska anlägga ett genusmedvetet förhållningssätt när de införlivar och utvärderar konventionen. Parterna åtar sig även att främja och effektivt tillämpa principer om jämställdhet mellan kvinnor och män och att stärka kvinnors ställning.

3.1.3 Integrerad politik, kunskaper och utbildning

Kapitel 2 i konventionen behandlar en integrerad politik, datainsamling och forskning. Det är här fråga om målsättningsbestämmelser som inte påkallar lagstiftningsöverväganden.

Enligt *artikel 7* åtar sig statsparterna att anta och genomföra en effektiv, omfattande och samordnad nationell politik för att förebygga och bekämpa alla former av våld mot kvinnor och våld i hemmet. Våld mot kvinnor ska bemötas utifrån ett helhetsperspektiv. De ska, enligt *artikel 8*, anslå lämpliga

ekonomiska resurser för detta. Frivilligorganisationer och det civila samhället ska erkännas och engageras i arbetet, varvid offentliga och frivilliga insatser ska samordnas på ett effektivt sätt (*artikel 9*).

Konventionen betonar vikten av samordning mellan olika insatser. Enligt *artikel 10* ska ett eller flera offentliga organ inrättas för att samordna, utvärdera, bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa det våld som konventionen omfattar. Samordningsorgan av detta slag i olika stater ska kunna samarbeta med varandra.

Datainsamling och forskning behandlas i *artikel 11*. Parterna åtar sig att genomföra en systematisk och adekvat datainsamling och att främja forskning beträffande våld mot kvinnor och våld i hemmet. Vissa närmare anvisningar för detta anges och de uppgifter som samlas in ska vara tillgängliga för den expertgrupp för övervakning av konventionens tillämpning som ska inrättas och för allmänheten.

3.1.4 Förebyggande verksamhet

Ett viktigt syfte med det internationella arbetet på detta område och med konvention är att förebygga våld mot kvinnor och våld i hemmet. Följaktligen innehåller konventionen i kapitel 3 ett antal bestämmelser om åtgärder på olika områden i förebyggande syfte. Flertalet bestämmelser tar sikte på andra åtgärder än lagstiftningsåtgärder.

Artikel 12 innehåller allmänna skyldigheter i fråga om förebyggande åtgärder i fråga om alla former av våld som faller under konventionen. Artikeln innehåller också åtaganden för att bl.a. främja förändrade sociala och kulturella beteendemönster, stärka kvinnors ställning och utrota fördomar, sedvänjor och traditioner som utgår från föreställningen om kvinnors underordning eller stereotypa könsroller. Kultur, sedvänja, religion, tradition och s.k. ”heder” inte ska kunna betraktas som ett rättfärdigande av något våld.

En annan förebyggande uppgift är att öka allmänhetens medvetenhet och kunskap om det våld som konventionen tar sikte på. Enligt *artikel 13* ska parterna främja och genomföra kampanjer och program i detta syfte. De ska också säkerställa att allmänheten får information om olika förebyggande åtgärder.

För att sprida kunskaper om de frågor som konventionen behandlar innehåller *artikel 14* åtaganden om utbildningsinsatser och *artikel 15* om utbildning av yrkesgrupper som kommer i kontakt med brottsoffer eller förövare. Bestämmelserna ger vissa närmare anvisningar om utbildningsinsatsernas innehåll.

Artikel 16 innehåller föreskrifter om förebyggande åtgärder och behandlingsprogram som tar sikte på förövare av aktuella våldsbrott, särskilt sexualförbrytare. Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förebygga ytterligare våld och nya brott samt att förändra ett våldsamt beteendemönster.

Enligt *artikel 17* ska den privata sektorn uppmuntras att på olika sätt bidra till och delta i det förebyggande arbetet. Det gäller även IT-sektorn och medierna, men med den uttryckliga brasklappen att detta ska ske med vederbörlig hänsyn till yttrandefriheten och mediernas oberoende ställning. En särskild uppgift är att främja barns, föräldrars och lärares kunskaper om den informations- och kommunikationsteknikmiljö som ger tillgång till förnedrande innehåll av sexuell och våldsam natur och som kan vara skadlig.

3.1.5 Skydds- och stödinsatser

Kapitel 4 innehåller bestämmelser om skydds- och stödinsatser för dem som utsatts för våld som omfattas av konventionen. De omfattar åtaganden i fråga om såväl generella som specialiserade åtgärder. Vissa bestämmelser innehåller åtaganden att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

De allmänna skyldigheter som anges i *artikel 18* omfattar nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att

skydda alla brottsoffer mot ytterligare våldshandlingar och säkerställa att berörda myndigheter och andra aktörer kan samarbeta effektivt i fråga om skydds- och stödåtgärder. Artikeln innehåller vissa grundläggande utgångspunkter för skydds- och stödinsatserna. Artikeln behandlar också frågan om konsulärt och annat skydd för medborgare och andra brottsoffer som befinner sig utomlands.

Parterna ska, i enlighet med *artiklarna 19-20*, säkerställa att brottsoffer får information om och tillgång till allmänna stödtjänster av olika slag. I detta avseende ska parterna överväga nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder. *Artikel 21* föreskriver information om och tillgång till regionala och internationella mekanismer för enskilda eller kollektiva klagomål.

Omedelbara, kort- och långsiktiga specialiserade stödtjänster ska tillhandahållas i enlighet med *artikel 22*, vilka kan avse bl.a. skyddat boende, sjuk- och hälsovård och rättslig rådgivning. Vissa stödtjänster av detta slag behandlas särskilt. Det gäller skyddat boende (*artikel 23*), nationella hjälptelefoner (*artikel 24*), särskild hjälp till personer som utsatts för sexuellt våld (*artikel 25*) och skydd och hjälp för barnvittnen (*artikel 26*). I dessa delar ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa skydds- och stödåtgärder av i föreskrifterna närmare angivet slag.

I kapitlet finns också vissa bestämmelser om anmälningar av våldshandlingar. Enligt *artikel 27* ska parterna vidta nödvändiga åtgärder för att uppmuntra vittnen att anmäla brott. *Artikel 28* föreskriver att tystnadsplikt för vissa yrkesgrupper inte ska utgöra hinder mot att göra en anmälan om brott när särskilda omständigheter är för handen.

3.1.6 Civil- och straffrättsliga bestämmelser

Kapitel 5 innehåller materiella civil- och straffrättsliga bestämmelser. Bestämmelserna ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Enligt *artikel 29* ska brottsoffer ha tillgång till adekvata civilrättsliga medel mot förövaren och, i enlighet med allmänna principer i internationell rätt, mot en myndighet som inte fullgjort sin skyldighet att vidta nödvändiga förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder. *Artikel 30* föreskriver att brottsoffren ska ha rätt att begära skadestånd av förövaren av en gärning som ska utgöra brott enligt konventionen. Vidare ska adekvat statlig ersättning utgå under vissa omständigheter och tillerkännas brottsoffret inom skälig tid.

Artikel 31innebär att parterna ska säkerställa att förekomsten av våld som faller under konventionen beaktas när frågor om vårdnad av barn och barns umgängesrätt ska avgöras. Vidare ska de säkerställa att vårdnad och umgänge kan utövas utan att brottsoffrets eller barnens rättigheter och säkerhet äventyras.

Tvångsäktenskap, som är föremål för kriminalisering enligt konventionen (se nedan), ska kunna upphävas, ogiltigförklaras eller upplösas utan oskäliga ekonomiska eller administrativa konsekvenser för offret. Detta framgår av *artikel 32*.

Konventionen omfattar olika former av våld som parterna åtar sig att kriminalisera. Det gäller psykiskt våld (*artikel 33*), fysiskt våld (*artikel 35*) och sexuellt våld, inbegripet våldtäkt (*artikel 36*). Vidare ska ett upprepat hotfullt beteende gentemot någon som orsakar honom eller henne att känna fruktan för sin säkerhet (stalkning) kriminaliseras (*artikel 34*). Bestämmelserna innehåller vissa anvisningar om de gärningar som avses.

I enlighet med *artikel 37* ska det utgöra ett brott att tvinga någon att ingå äktenskap, ett s.k. tvångsäktenskap. Även handlingar som består i att förleda någon att resa till en annan stat i syfte att tvingas ingå äktenskap ska vara belagt med straff.

Genomförande av och olika former av medverkan till kvinnlig könsstympning ska kriminaliseras i den utsträckning som fram-

går av *artikel 38*. Detsamma gäller, enligt *artikel 39,* för genomförande av tvångsabortering eller tvångssterilisering. *Artikel 40* innehåller föreskrifter för gärningar som ska betraktas som straffbara sexuella trakasserier.

I *artikel 41* finns bestämmelser om i vilken utsträckning medhjälp och försök till brott som omfattas av konventionen ska kriminaliseras. Det gäller medhjälp till psykiskt våld, stalkning, fysiskt våld, sexuellt våld, tvångsäktenskap, genomförande av kvinnlig könsstympning, tvångsabortering och tvångssterilisering och försök till de nu nämnda brotten utom psykiskt våld och stalkning.

Frågan om oacceptabelt rättfärdigande av brott, inbegripet s.k. ”hedersbrott”, behandlas i *artikel 42*. Kultur, sedvänja, religion, tradition eller s.k. heder får inte i straffrättsliga förfaranden betraktas som ett rättfärdigande av våld. Artikeln föreskriver vidare straffrättsligt ansvar för den som anstiftar ett barn att utföra en våldshandling med hänvisning till en sådan omständighet.

Artikel 43 slår fast att de gärningar som ska vara straffbelagda enligt konventionen ska utgöra brott oavsett förövarens och brottsoffrets förhållande till varandra.

I *artikel 44* finns föreskrifter om straffrättslig domsrätt. De anger grunder för sådan domsrätt samt inskränkningar i fråga om att ställa upp krav på dubbel straffbarhet eller krav på brottsoffrets anmälan eller en stats angivelse av brottet. Artikeln innehåller även en regel om domsrätt när den misstänkte förövaren som medborgare inte utlämnas för brott (principen *aut dedere aut judicare*). Den föreskriver också samråd mellan stater när konkurrerande domsrätt föreligger.

Artikel 45 ger uttryck för vissa principer när det gäller påföljder för och andra rättsverkningar av brott och *artikel 46* anger omständigheter som ska anses vara försvårande när påföljden ska bestämmas. Enligt *artikel 47* ska det när påföljden bestäms vara möjligt att beakta utländska, lagakraftvunna domar avseende brott som avses i konventionen. Om böter döms ut ska, enligt *artikel 48.2*, vederbörlig hänsyn tas till förövarens förmåga att fullgöra sina ekonomiska åtaganden gentemot offret.

Artikel 48.1 förbjuder en tillämpning av tvingande, alternativa tvistlösningsprocesser i civil- eller straffrättsliga tvister, t.ex. medling och förlikning, beträffande alla former av våld som omfattas av konventionen.

3.1.7 Utredning, lagföring, skyddsåtgärder och andra processrättsliga frågor

Kapitel 6 innehåller olika processrättsliga bestämmelser med särskild tyngdpunkt lagd vid åtgärder för att skydda brottsoffer. Flertalet artiklar innebär åtaganden att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

De allmänna bestämmelserna i *artikel 49* omfattar åtaganden att säkerställa att brottsutredningar och rättsliga förfaranden genomförs effektivt, utan oskäligt dröjsmål och med iakttagande av brottsoffrets rättigheter och med beaktande av en genusteoretisk förståelse av våldet i alla delar av processen.

Artikel 50 innehåller åtaganden att säkerställa adekvat och omedelbart skydd och förebyggande åtgärder i förhållande till alla former av våld som omfattas av konventionen. Frågor om riskbedömning och riskhantering finns i *artikel 51*.

Under rubriken akuta förbudsåtgärder tar *artikel 52* upp frågan om besöksförbud i samband med våld i hemmet, särskilt i förhållande till den bostad som den utsatts eller riskerar att utsättas för våld bor i. Andra åtaganden i fråga om besöksförbud finns i *artikel 53*, inklusive frågan om överträdelser av sådana förbud.

Frågan om att bevisning som hänför sig till brottsoffrets tidigare sexuella erfarenheter och beteenden endast är tillåten när den är av betydelse och nödvändig tas upp i *artikel 54.* Brott som avser fysiskt våld, sexuellt våld, tvångsäktenskap, kvinnlig könsstympning, tvångsabortering och tvångssterilisering ska, enligt *artikel 55*, kunna utredas och lagföras utan krav på brottsoffrets anmälan eller angivelse av brottet eller att brottsoffret vidhåller sina uppgifter under processen.

Parterna ska säkerställa att brottsoffrens rättigheter och intressen skyddas och *artikel 56* anger ett antal skyddsåtgärder som ska vidtas eller finnas tillgängliga. Brottsoffer ska, enligt *artikel* 57, ha rätt till juridiskt biträde och kostnadsfri rättshjälp i enlighet med de villkor som ställs upp i nationell rätt.

Artikel 58 föreskriver att särskilda preskriptionsregler ska gälla för brott som avser sexuellt våld, tvångsäktenskap, kvinnlig könsstympning, tvångsabortering och tvångssterilisering när offret är underårigt. Avsikten är att säkerställa att rättegången ska kunna inledas när offret har uppnått myndighetsåldern.

3.1.8 Migration och asyl

Kapitel 7 innehåller några bestämmelser om migrations- och asylrättsliga frågor, vilka innebär åtaganden att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Artikel 59 innehåller föreskrifter om uppehållstillstånd. Det gäller frågor om ett självständigt uppehållstillstånd för den som tvingats ingå äktenskap, uppskov i utvisningsförfaranden för att möjliggöra en ansökan om sådant tillstånd, förnybara uppehållstillstånd i vissa fall och möjligheter att återfå ett förlorat uppehållstillstånd vid tvångsäktenskap utomlands.

Artikel 60 tar upp vissa frågor om vad som betecknas könsrelaterade asylansökningar. Könsrelaterat våld mot kvinnor ska kunna betraktas som förföljelse i asylsammanhang. Mottagningsförfaranden och stödtjänster för asylsökande ska tolkas och tillämpas utifrån ett genusperspektiv.

När det gäller utvisning och avvisning föreskriver *artikel 61* att principen om non-refoulement ska respekteras i överensstämmelse med befintliga folkrättsliga skyldigheter och att kvinnor som utsatts för våld och är i behov av skydd inte får skickas tillbaka till ett land där deras liv är i fara eller där de riskerar att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

3.1.9 Internationellt samarbete

Olika former av internationellt samarbete tas upp i kapitel 8.

Civil- och straffrättsligt samarbete mellan staterna ska bygga på existerande mekanismer för sådant samarbete. *Artikel 62* pekar ut vissa områden inom vilka parterna ska samarbeta i största möjliga utsträckning. Det gäller bl.a. för att förebygga, bekämpa och lagföra alla brott under konventionen, skydda och stödja brottsoffer och verkställa civil- och straffrättsliga avgöranden. För stater som kräver ett avtal för olika former av rättsligt samarbete ska konventionen kunna fungera som ett sådant avtal. Brottsoffer ska kunna anmäla brott också i en annan stat än den där de är bosatta. Vidare ska parterna sträva efter att införliva åtgärder mot våld mot kvinnor och våld i hemmet i sina biståndsprogram.

Parterna uppmuntras till s.k. frivilligt informationsutbyte under vissa förhållanden för att förebygga brott och säkerställa skyddsåtgärder i en annan stat (*artikel 63*)och för att bistå en annan stat med förebyggande åtgärder, utredningar, lagföring eller en framställning om formellt samarbete (*artikel 64*). Artikel 64 föreskriver vidare vissa upplysningar som ska lämnas i samband med internationellt rättsligt samarbete.

Personuppgifter ska, enligt *artikel 65*, lagras och användas i enlighet med Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (ETS nr. 108).

3.1.10 Övervakningsmekanismen Grevio

I likhet med andra, nyare Europarådskonventioner inrättas en särskild expertgrupp för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, kallad Grevio, för att övervaka staternas tillämpning av konventionen. Föreskrifter om detta finns i kapitel 9. *Artikel 66* innehåller bestämmelser om expertgruppens ledamöter och hur dessa ska utses. Grevio ska ha 10-15 ledamöter som utses för en fyraårsperiod, och som kan förnyas en gång, av den

partskommitté som består av de stater som tillträtt konventionen (*artikel 67*).

De första tio ledamöterna ska utses inom ett år från konventionens ikraftträdande och ytterligare fem ledamöter sedan 25 stater har tillträtt densamma. Vissa principer som ska ligga till grund för valet av ledamöter slås också fast och det närmare förfarandet för dessa val ska fastställas av Europarådets ministerkommitté i samråd med statsparterna.

Förfarandet för Grevios verksamhet anges i *artikel 68*. Parterna ska till Europarådets generalsekreterare lämna rapporter om införlivandet av konventionen och som bygger på frågeformulär som Grevio tagit fram. Utvärderingsförfarandet kan delas upp i olika omgångar. Rapporterna utgör sedan underlag för Grevios tillsyn tillsammans med information från frivilligorganisationer, det civila samhället och andra källor. Grevio får även anordna landbesök med stöd av oberoende nationella experter.

Grevio ska utarbeta ett rapportutkast med dess analys av tillämpningen av konventionen samt råd och förslag om hur den berörda staten kan hantera påträffade problem. Sedan den berörda staten fått möjlighet att yttra sig över utkastet ska en slutlig rapport antas av Grevio och överlämnas till partskommittén samt offentliggöras. Rapporten och dess slutsatser ska sedan följas upp.

Särskilda bestämmelser ger Grevio rätt att tillämpa ett särskilt förfarande när en situation kräver omedelbara åtgärder. Grevio får också, i enlighet med *artikel 69*, utfärda allmänna rekommendationer.

Artikel 70 ger utrymme för viss parlamentarisk medverkan i övervakningsarbetet, vilket gäller såväl nationella parlament som Europarådets parlamentariska församling.

3.1.11 Förhållande till andra internationella instrument och nationell rätt

Kapitel 10 består av *artikel 71* som klargör förhållandet mellan konventionen och andra internationella instrument. Artikeln slår fast att konventionen är subsidiär till och alltså inte påverkar parternas skyldigheter som följer av andra existerande eller senare internationella instrument. Parterna får även ingå bilaterala eller multilaterala överenskommelser i frågor som konventionen behandlar i syfte att komplettera och förstärka dess bestämmelser eller främja tillämpningen av de principer som konventionen inbegriper.

Utöver detta föreskriver *artikel 73* att konventionens bestämmelser inte ska hindra tillämpningen av för den enskilde mer förmånliga rättigheter som följer av existerande eller framtida bestämmelser i nationell rätt eller bindande internationella instrument.

3.1.12 Ändringar i konventionen och slutbestämmelser

Kapitel 11 och *artikel 72* behandlar förfarandet för ändringar i konventionen, vilket följer sedvanlig konventionspraxis inom Europarådet.

Konventionens slutbestämmelser finns i kapitel 12 och även dessa är av för Europarådskonventioner sedvanligt innehåll. Utöver artikel 73, som beskrivits ovan, finns bestämmelser om tvistlösning (*artikel 74*), undertecknande och ikraftträdande (*artikel 75*), anslutning till konventionen (*artikel 76*) och konventionens territoriella tillämpning (*artikel 77*).

Konventionen får undertecknas av Europarådets medlemsstater, icke-medlemsstater som deltagit i utarbetandet av den och EU. Konventionen träder i kraft sedan tio undertecknande stater, varav minst åtta är medlemmar av Europarådet, har ratificerat, godtagit eller godkänt den. Även icke-medlemsstater

som inte medverkat vid utarbetandet av konventionen kan efter ikraftträdandet bjudas in för att ansluta sig.

3.2 Den fortsatta redogörelsen och konventionens förhållande till svensk rätt m.m.

I följande avsnitt (avsnitten 4-11) kommer de bestämmelser i konventionen som innebär åtaganden för anslutna stater att beskrivas närmare och en jämförelse göras med svenska åtgärder och gällande rätt inom aktuella områden. Avsikten är att identifiera om Sverige uppfyller dessa åtgärder och om det föreligger något lagstiftningsbehov med anledning av ett tillträde till konventionen. En sammanfattande bedömning av lagstiftningsbehovet ges i avsnitt 12.2.

Det som nu sagts innebär att vissa bestämmelser som får betraktas som målsättningsstadganden också kommer att behandlas närmare i de följande avsnitten. Ett antal bestämmelser har dock ett innehåll som inte ger upphov till något specifikt åtagande utan som i stället bör ses som allmänna anvisningar för tolkningen och tillämpningen av konventionen. Dessa har beskrivits i detta avsnitt (avsnitt 3). De kommer inte att beröras ytterligare i det följande utom i den mån innehållet har särskild betydelse i förhållande till åtaganden i andra artiklar.

4 Grundläggande rättigheter och en samlad politik m.m.

4.1 Konventions syfte, tillämpningsområde, definitioner m.m.

De artiklar i konventionen som behandlar dess syfte (artikel 1), tillämpningsområde (artikel 2), definitioner (artikel 3) och ett genusmedvetet förhållningssätt (artikel 6), vilka har presenterats i avsnitt 3, påkallar inte några författningsändringar. Övriga artiklar i kapitel 1 i konventionen kommenteras i det följande.

Redan inledningsvis bör det betonas att konventionen inte hindrar nationella regler som innebär mer förmånliga rättigheter för den enskilde, vilket uttryckligen framgår av artikel 73 (se avsnitt 3.1.11). Detta har för svensk del betydelse bl.a. när det gäller tillämpningsområdet och definitionerna av våld mot kvinnor och våld i hemmet i artiklarna 2-3. Svenska insatser och svenska regler som rör våld i nära relationer har ett bredare anslag än konventionen och omfattar bl.a. våld i samkönade relationer. Även om Sverige och andra stater inte nådde framgång med förslag om ett bredare tillämpningsområde i konventionen är det viktigt att understryka att konventionen inte hindrar den bredare och mer könsneutrala ansats som vi har valt nationellt. Detta ställningstagande hindras inte heller av de tydliga jämställdhetspolitiska målsättningar som kommer till uttryck i konventionen.

4.1.1 Grundläggande rättigheter, jämställdhet och icke-diskriminering

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om grundläggande rättigheter, jämställdhet och icke-diskriminering (artikel 4) utan någon lagändring.

Skälen för bedömningen: Artikel 4.1 ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att främja och skydda alla människors, och särskilt kvinnors, rätt att leva fritt från våld från enskildas eller det allmännas sida.

Artikel 4.2 fördömer alla former av diskriminering av kvinnor och föreskriver åtgärder för att förhindra diskriminering. Det ska ske genom att i grundlag eller annan lämplig lagstiftning införa principen om jämställdhet mellan kvinnor och män samt att säkerställa att principen får genomslag i praktiken, att förbjuda diskriminering av kvinnor och använda sanktioner när så är lämpligt samt att avskaffa lagar och praxis som diskriminerar kvinnor.

Konventionens bestämmelser ska, enligt artikel 4.3, tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt och paragrafen räknar upp ett stort antal otillåtna diskrimineringsgrunder. De omfattar kön, genus, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till en nationell minoritet, förmögenhet, börd, sexuell läggning, könsidentitet, ålder, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, civilstånd, status som migrant eller flykting eller ställning i övrigt.

I artikel 4.4 förtydligas att åtgärder som är nödvändiga för att förebygga och skydda kvinnor mot könsrelaterat våld inte ska betraktas som diskriminerande enligt konventionen.

De förpliktelser som föreskrivs i artikel 4 är allmänt hållna men ska förstås i förhållande till konventionens tillämpningsområde: våld mot kvinnor och våld i hemmet. Att skydda alla människor mot våld av detta slag är en allmän politisk ambition i det svenska samhället som värnar människors frihet och trygg-

het. I fråga om våld från det allmännas sida innehåller regeringsformen bl.a. förbud mot dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden (2 kap. 4-5 §§ regeringsformen). Förbud mot visst våld och skydd av den enskildes privatliv följer också av Europakonventionen för mänskliga rättigheter, som utgör lag i Sverige. Vidare får inte, enligt 2 kap. 19 § regeringsformen, lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den konventionen. Artikel 4.1 medför inte krav på författningsändring eller annan åtgärd för svensk del.

När det gäller skydd mot diskriminering finns också allmänna bestämmelser i regeringsformen. En lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning (2 kap. 12 §). Vidare får en lag eller annan föreskrift inte innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt (2 kap. 13 §). Diskriminering är också förbjuden enligt Europakonventionen (se ovan) och diskrimineringslagen (2008:567). Sverige uppfyller de krav som följer av artikel 4.2.

Även om artikel 4.3 i konventionen innehåller ett antal otillåtna diskrimineringsgrunder som inte uttryckligen nämns i svenska bestämmelser för att motverka diskriminering så är avsikten, enligt den förklarande rapporten, att diskriminering ska uppfattas på samma sätt som enligt artikel 14 i Europakonventionen, såsom den har uttolkats i Europadomstolens praxis. Europakonventionen gäller som svensk lag. Det är vidare svårt att föreställa sig en svensk tillämpning av konventionens materiella bestämmelser, inklusive frågor om brottsoffers rättigheter, där åtskillnad sker på någon av de grunder som anges i artikel 4.3 och där detta inte är motiverat med hänvisning till undantaget i artikel 4.4. Någon lagändring med anledning av artikel 4.3 är därmed inte påkallad.

4.1.2 Statens skyldigheter och tillbörlig aktsamhet

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om statens skyldigheter enligt artikel 5.

Skälen för bedömningen: Artikel 5.1 föreskriver att statsparterna och den som agerar på uppdrag av staten inte ska medverka till några som helst våldshandlingar mot kvinnor. Parterna ska, enligt artikel 5.2, vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att med vederbörlig aktsamhet förebygga, utreda, straffa och gottgöra våldshandlingar under konventionen som begås av icke-statliga aktörer. Avsikten är att föreskriva skyldigheter som, om de inte uppfylls, kan föranleda folkrättsligt statsansvar.

Begreppet tillbörlig aktsamhet (”due diligence”) har utvecklats i förhållande till våld i hemmet i olika globala och regionala instrument om mänskliga rättigheter och även i Europadomstolens praxis (se särskilt *Bevacqua och S mot Bulgarien*, nr. 71127/01, dom den 12 juni 2008 och *Opuz mot Turkiet*, nr. 33401/02, dom den 9 juni 2009). Den förklarande rapporten betonar att ansvaret syftar på statens skyldighet att ha en organisation och resurser för att hantera frågorna med tillbörlig aktsamhet, men inte till konkreta resultat i varje enskilt fall.

Som närmare kommer att beskrivas i avsnitt 5 har regeringen i november 2007 antagit en omfattande handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39). Bland de särskilda insatsområden som pekades ut fanns ett stärkt förebyggande arbete samt stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet. Särskilda resurser har avsatts för att genomföra och följa upp handlingsplanen. Av betydelse i detta sammanhang är även de handlingsplaner som antagits mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål (skr. 2007/08:167) och för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja (skr. 2009/10:229).

Det förebyggande arbetet omfattar insatser på ett flertal olika områden och riktar sig till olika grupper (se vidare avsnitt 5). När det gäller utredning och lagföring av aktuella våldsbrott har handlingsplanen och särskilda myndighetsuppdrag bl.a. lett till nya kunskaper, arbetssätt och verksamheter hos rättsvårdande och andra myndigheter. Brott i nära relationer har fått högre prioritet inom polisen, medvetenheten och kunskapsnivån har höjts och en ny, evidensbaserad arbetsmetod för polisens hantering av brotten har tagits fram av Rikspolisstyrelsen och Brottsförebyggande rådet. Metodutvecklingen inom rättsväsendet och socialtjänsten omfattar bl.a. framtagande av handböcker och andra typer av metodstöd.

För att få bättre information om kvaliteten i den brottsutredande verksamheten har regeringen gett Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten i uppdrag att under 2012 granska handläggningen av brottmålsärenden. Uppdraget omfattar även ärenden som inte lett till inledande av en förundersökningen eller till beslut om åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Detta är ett led i ansträngningarna för att uppnå en enhetlig, ändamålsenlig och effektiv hantering av dessa ärenden.

Uppdraget till den nationella samordnare mot våld i nära relationer som beslutades den 26 april 2012 (Dir. 2012:38) omfattar särskilt utveckling och genomförande av förebyggande insatser och åtgärder för att öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i arbetet, särskilt inom rättsväsendet, mot våld i nära relationer.

Parternas ansvar för gottgörelse till brottsoffer är närmare reglerad i artikel 30, som behandlas i avsnitt 7.2.

De utvärderingar och uppdrag som genomförs kan på sikt förväntas leda till förslag till olika åtgärder, inklusive vissa författningsändringar. De insatser som görs visar på en stark ambition att bekämpa våld av det slag som konventionen avser med tillbörlig aktsamhet och att skapa goda förutsättningar för detta. Sverige får därmed anses leva upp till konventionens förpliktelser enligt artikel 5.

4.2 Integrerad politik och datainsamling

För att säkerställa att konventionens målsättningar verkligen ska kunna uppnås innehåller den ett kapitel med politiska målsättningar. I kapitel 2 finns också en artikel om systematisk och adekvat insamling av data som underlag för ett effektivt politiskt beslutsfattande.

4.2.1 En omfattande och samordnad politik, ekonomiska resurser, frivilligorganisationer och det civila samhället

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om en omfattande och samordnad politik, ekonomiska resurser samt stöd till frivilligorganisationer och det civila samhället (artiklarna 7-9).

Skälen för bedömningen: Artikel 7 föreskriver att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att anta och genomföra en nationell, effektiv, omfattande och samordnad politik för att förebygga och bekämpa alla former av våld som omfattas av konventionen. Våldet ska bemötas från ett helhetsperspektiv. Politiken ska sätta brottsoffrets rättigheter i centrum vid alla åtgärder och den ska genomföras genom ett effektivt samarbete mellan alla berörda myndigheter, institutioner och organisationer. Där så är lämpligt ska åtgärderna omfatta alla berörda aktörer.

Parterna ska, enligt artikel 9, på alla nivåer erkänna, uppmuntra och stödja det arbete som frivilligorganisationer och det civila samhället utför för att bekämpa våld mot kvinnor och skapa ett effektivt samarbete med dessa aktörer.

Enligt artikel 8 ska lämpliga ekonomiska och personella resurser anslås så att det aktuella arbetet kan genomföras på ett

adekvat sätt. Detta ska också omfatta arbete som utförs av frivilligorganisationer och det civila samhället.

Behovet av samordnad och bred politik på detta område har också uppmärksammats i Sverige och insatserna berör flera politikområden. Riksdagen och regeringen är mycket engagerade i frågorna. Ett av fyra delmål som vägleder regeringens jämställdhetspolitik är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. I regeringens skrivelse om jämställdhetspolitikens inriktning för 2011-14 uttalas bl.a. att det som fortfarande har högst prioritet är att bekämpa mäns våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, våld i samkönade relationer samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål (skr. 2011/12:3). De närmare insatserna har redovisats i tre handlingsplaner (skr. 2007/08:39, 2007/08:167 och 2009/10:229).

Handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39) anvisar ett stort antal åtgärder. Den innehåller insatser för ökat skydd och stöd för våldsutsatta, stärkt förebyggande arbete, stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet, utveckling av insatser riktade till våldsutövare, ökad samverkan och ökade kunskaper.

Förutom bättre kunskaper, utveckling av nya verksamheter och metodutveckling har en avsevärd kraft lagts ner på samverkan. Olika samverkansmodeller har tagits fram. Det gäller såväl myndighetssamverkan som samverkan mellan myndigheter och organisationer, t.ex. Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid. På strategisk nivå finns också en samverkansgrupp för brottsofferarbete där myndigheter och ideella organisationer utbyter erfarenheter. För kommuner och landsting samordnas kvinnofridsarbetet av Sveriges Kommuner och Landsting. Härtill arbetar länsstyrelserna med samverkan och samordning för att stödja olika aktörers insatser mot våld i nära relationer. Vissa länsstyrelser har ett nationellt samordningsansvar för länsstyrelsernas insatser för att bekämpa mäns våld mot kvinnor respektive hedersrelaterat våld och förtryck samt tvångsäktenskap.

En viktig del av arbetet med handlingsplanen avser skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Polis, åklagare och socialtjänst har viktiga uppgifter och samverkan dem emellan är av avgörande betydelse. Projekt Karin i Malmö är ett exempel på samlokalisering av berörda myndigheter och organisationer i syfte att på ett bättre sätt ge skydd och stöd till våldsutsatta kvinnor, se vidare avsnitt 6.3.

Brottsförebyggande rådet har på regeringens uppdrag följt upp och utvärderat handlingsplanen (Brå rapport 2010:18). Brå har härvid bl.a. funnit att satsningen lett till ökad medvetenhet, en förhöjd kunskapsnivå, bättre myndighetssamarbete och utveckling av nya och befintliga verksamheter. I andra delar har Brå pekat på behovet av fortsatta satsningar och bl.a. särskilt understrukit att det krävs en ökad preventiv helhetssyn för att på sikt kunna minska våldet.

Särskilda medel har satsats för att genomföra handlingsplanen och för att därefter utveckla arbetet. En del av dessa medel går till kommunerna för prestationsinriktade insatser och en del utgör stöd till ideella föreningar. De medel som Socialstyrelsen har att fördela till organisationer som arbetar med att motverka våld mot kvinnor har ökat. I budgetpropositionen för 2013 anges att regeringen årligen satsar 109 miljoner kronor för att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare (prop. 2012/13:1 utg.omr. 9 s. 183).

För att samla och stödja myndigheter, kommuner, landsting och organisationer och öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i arbetet med våld i nära relationer har regeringen den 26 april 2012 tillsatt en nationell samordnare (Dir. 2012:38). I uppdraget, som löper till den 30 juni 2014, ingår även bl.a. att verka för en förbättrad samverkan, utveckling av förebyggande insatser samt skydd och stöd till brottsoffren, bidra till en ännu större medvetenhet och kunskap på området och synliggöra de problem som är kopplade till våld i nära relationer. Den nationella samordnaren ska vid behov lämna förslag till förbättrade arbets- och samverkansformer. Samordnaren bör också inhämta kunskaper och goda exempel från andra länder och sprida dem i

Sverige. Direktiven understryker bl.a. att det krävs en ökad helhetssyn och ett förstärkt samarbete kring hur våldsbrott ska kunna förebyggas.

Handlingsplaner har också antagits mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål (skr. 2007/08:167) och för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja (skr. 2009/10:229). Handlingsplanen för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja har följts upp med stärkt förebyggande arbete, förstärkt skydd och stöd, förbättrad samverkan mellan myndigheter och ökad kunskap. Statistiska centralbyrån har kartlagt antalet kontakter som myndigheter och andra verksamheter haft med personer som är eller har varit utsatta för giftermål mot den egna viljan. Ungdomsstyrelsen har gjort en kunskapssammanställning om traditionella och vigsellika ceremonier samt om ekonomiska förbindelser mellan blivande makars familjer (Äkta makar, Ungdomsstyrelsens skrifter 2012:1). Länsstyrelsen i Östergötlands län har tagit fram vägledningen Våga göra skillnad, som är riktad till berörda yrkesgrupper för att förebygga och förhindra att unga personer blir gifta mot sin vilja, och har därefter fått i uppdrag att utveckla och sprida vägledningen. Andra uppdrag har givits till Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet och Skolverket.

Regeringen har betecknat mäns våld mot kvinnor som den mest akuta jämställdhetsfrågan och anfört att insatser på detta område därför har högsta prioritet (prop. 2012/13:1 utg.omr. 13 s. 50). Det är fråga om en långsiktig satsning. Utgångspunkten är att det utvecklingsarbete som görs ska integreras i myndigheternas ordinarie verksamhet. De fortsatta insatserna syftar bl.a. till att förbättra bemötandet och omhändertagande av brottsoffer inklusive barn som har bevittnat våld (a. prop. s. 53).

Den politik och de insatser som sedan flera år bedrivs i Sverige för att förebygga och bekämpa våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, sexuellt våld och andra sexuella övergrepp samt tvångsäktenskap, vilket utgör ett viktigt led i arbetet för jämställdhet, ligger helt i linje med de målsättningar

och förpliktelser som uttrycks i artiklarna 7-9. Det är fråga om ett medvetet och fortlöpande arbete och utvärderingar med sikte på en kontinuerlig utveckling av arbetsmetoder och samverkansformer m.m. De ambitioner och åtaganden som konventionen i denna del ger uttryck för uppfylls genom detta arbete och de mer specifika åtgärder, inklusive författningsändringar, som arbetet ger upphov till. Några ytterligare åtgärder för att leva upp till artiklarna 7-9 krävs således inte.

4.2.2 Samordningsorgan

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om samordningsorgan (artikel 10).

Skälen för bedömningen: Av artikel 10 följer att parterna ska inrätta ett eller flera organ med ansvar för att samordna, genomföra, bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa alla former av våld enligt konventionen. De ska också samordna insamlingen av statistiska uppgifter m.m. samt analysera och sprida resultaten. Vidare ska de få allmän information om internationellt samarbete i olika former som förekommer. Samordningsorgan av detta slag i olika stater ska kunna kommunicera direkt med varandra och förbindelser av detta slag ska främjas.

Den politik som förs och de åtgärder som vidtas berör många olika områden, myndigheter och andra aktörer. Problemen är mångfacetterade och komplexa. Rättsliga, sociala, ekonomiska och hälsorelaterade insatser är påkallade. För att de ska vara verkningsfulla, effektiva och långsiktiga förutsätts samordning och samverkan. Den nationella samordnare mot våld i nära relationer som regeringen tillsatt i april 2012 har ett uppdrag som är avsett att möta detta behov och som väl uppfyller och delvis går längre än den samordningsfunktion som artikel 10 kräver. I uppdraget ingår också att inhämta kunskaper från andra länder.

När det gäller inhämtning och spridning av kunskaper är också andra uppdrag av intresse, vilka redovisas närmare i nästa avsnitt. Som tidigare nämnts sker också samordning av kommunernas och länsstyrelsernas arbete med aktuella frågor. När det gäller socialtjänstens verksamhet i fråga om våldsutsatta kvinnor har Socialstyrelsen en samordnande och vägledande roll.

Behovet av samverkan och samordning när det gäller bl.a. våld mot kvinnor och våld i nära relationer har alltså uppmärksammats i Sverige och det finns flera samordningsorgan. I propositionen Kvinnofrid (1997/98:55) uppdrog regeringen åt en rad myndigheter att utveckla och vidmakthålla samverkan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor. Som en fortsättning på kvinnofridsuppdragen tog Socialstyrelsen år 2000 initiativ till Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid. Medverkande myndigheter, som möts regelbundet, är Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården, Länsstyrelserna, Migrationsverket, Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Sveriges Kommuner och Landsting, Ungdomsstyrelsen och Åklagarmyndigheten.

Den stärkta samordning som nu sker genom den nationella samordnaren är visserligen tidsbegränsad men direktiven understryker att arbetet mot våld i nära relationer ska vara långsiktigt. Det är fråga om en fortlöpande process. De samordningsinsatser som görs ligger helt i linje med artikel 10 och något krav på att inrätta en särskild myndighet ställs inte upp. De uppdrag som för närvarande löper möter artikelns krav. Det finns dock anledning att hålla dessa åtaganden i minne när de nuvarande uppdragen löper ut för att säkerställa att de uppfylls även fortsättningsvis.

4.2.3 Datainsamling och forskning

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om datainsamling och forskning (artikel 11).

Skälen för bedömningen: Artikel 11 innehåller förpliktelser i fråga om datainsamling, forskning och spridning av de insamlade uppgifterna. Parterna åtar sig att regelbundet samla in relevanta statistiska uppgifter om ärenden avseende alla former av våld som omfattas av konventionen. De ska sträva efter att regelbundet utföra befolkningsbaserade undersökningar för att bedöma förekomsten av sådant våld som konventionen omfattar och utvecklingstendenser. Vidare ska de stödja forskning som är inriktad på våldets grundorsaker, konsekvenser, fällande domar och olika insatsers effektivitet. De uppgifter som samlas in ska göras tillgängliga för allmänheten. De ska även lämnas till den expertgrupp (övervakningsmekanism) som ska inrättas genom konventionen i avsikt att stimulera internationellt samarbete och framtagande av internationella riktvärden.

En verkningsfull politik och ändamålsenliga insatser kräver goda kunskaper om brottslighetens utbredning och brottens karaktär. Detta är också en förutsättning för att utvärdera de åtgärder som vidtas. Olika myndigheter har uppdrag att ta fram och sprida kunskaper till berörda aktörer samt fördela medel till metodutveckling. Det gäller bl.a. Socialstyrelsen, länsstyrelserna och Brottsoffermyndigheten. Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet har ett nationellt uppdrag att utveckla och sprida evidensbaserad kunskap och information om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer ska i samråd med berörda aktörer bidra till att befintlig kunskap på området sprids och får genomslag i praktiken.

Brottsförebyggande rådet ansvarar för den officiella kriminalstatistiken. Ett viktigt instrument är den Nationella trygghets-

undersökningen (NTU) som görs varje år och som bygger på telefonintervjuer med cirka 14 000 personer. Undersökningen avser befolkningens utsatthet för brott, trygghetsupplevelse, förtroende för och erfarenhet från kontakter med rättsväsendet. Det har dock visat sig att en bred undersökning som NTU inte tillräckligt väl fångar upp brott i nära relationer. Regeringen har därför den 26 april 2012 givit Brottsförebyggande rådet i uppdrag att inom ramen för NTU genomföra en nationell kartläggning av brott i nära relationer (dnr. Ju2012/3378/KRIM). Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 maj 2014. Syftet är att få bättre kunskap om utbredningen av brottsligheten och mer information om dess karaktär och de utsatta personerna. Datainsamlingen och arbetet bör utföras på ett sätt som möjliggör framtida kartläggningar och jämförelser.

När det gäller tvångsäktenskap har Skatteverket haft ett uppdrag att föra viss statistik som bygger på registrering i folkbokföringen (dnr. IJ2010/1155/UF). Härtill har Ungdomsstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet och Skolverket fått olika uppdrag.

Här kan också nämnas den lagändring som trätt i kraft den 1 januari 2012 och som innebär att det utredningssystem för barn som avlidit med anledning av brott utvidgas till att avse även fall när kvinnor eller män har avlidit med anledning av ett brott av en närstående eller tidigare närstående person (2 a § lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall). Det kan även avse en kvinna eller man som avlidit utomlands om hon eller han vid dödsfallet var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige. Utredningssystemet syftar till att försöka identifiera brister i samhället på ett övergripande plan. Socialstyrelsen ansvarar för sådana utredningar och kunskaperna kan sedan ligga till grund för åtgärder som förebygger våld i närstående relationer.

De insatser som görs för att samla in, bearbeta och sprida information om våld i nära relationer uppfyller de åtaganden som följer av artikel 11. Uppgifterna är allmänt tillgängliga och torde

vara värdefulla även för expertgruppen GREVIO när den har inrättats. Informationen kan lämnas till expertgruppen i den rapportering som föreskrivs i konventionen eller på annat lämpligt sätt.

5 Förebyggande åtgärder

5.1 Inledning

Behovet av brottsförebyggande åtgärder spänner över många olika områden, inte minst när det gäller våld mot kvinnor och våld i hemmet. Konventionens kapitel 3 innehåller bestämmelser med förpliktelser för staterna beträffande förebyggande åtgärder av flera slag. Det gäller allmänna skyldigheter, ökad medvetenhet, kunskapsspridning och utbildning, åtgärder riktade till våldsutövare samt den privata sektorns och mediernas medverkan i det förebyggande arbetet.

5.2 Allmänna skyldigheter att förebygga våld

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om allmänna skyldigheter att förebygga våld (artikel 12).

Skälen för bedömningen: Artikel 12 innehåller ett antal allmänna åtaganden i syfte att förebygga våld mot kvinnor och våld i hemmet. Parterna är skyldiga att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att förebygga alla former av våld som omfattas av konventionen och som utövas av en fysisk eller juridisk person (artikel 12.2). De ska vidare vidta nödvändiga åtgärder för att främja förändrade beteendemönster i syfte att

utrota fördomar, sedvänjor, traditioner och annan praxis som utgår från föreställningen att kvinnor är underordnade män eller stereotypa könsroller (artikel 12.1). Parterna ska även vidta nödvändiga åtgärder för att uppmuntra alla samhällsmedlemmar, särskilt män och pojkar, att aktivt bidra till att förebygga de våldsbrott som avses i konventionen (artikel 12.4) och främja program och aktiviteter för att stärka kvinnors ställning (artikel 12.6).

Parterna ska säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller ”heder” inte betraktas som ett rättfärdigande av våldshandlingar (artikel 12.5). När förebyggande åtgärder vidtas ska särskilt utsatta personers behov beaktas och alla brottsoffers mänskliga rättigheter sättas i centrum (artikel 12.3).

Den förebyggande verksamhet som anges i artikel 12 är allmänt hållen och artikeln är närmast en programförklaring. Föreskrifterna tar särskilt sikte på att främja jämställdhet mellan män och kvinnor och att motverka hedersrelaterat våld. Åtgärder av det slag som föreskrivs utgör komponenter i en bredare jämställdhetspolitik. För svensk del tar detta sig uttryck i de handlingsplaner som antagits för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39), mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål (skr. 2007/08:167) och för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja (skr. 2009/10:229). I samtliga handlingsplaner är ett stärkt förebyggande arbete ett huvudområde. I sammanhanget finns också anledning att hålla fram de förslag som lämnas i det nyligen avlämnade betänkandet Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (SOU 2012:35).

Inom ramen för denna politik görs insatser på alla områden som nämns i artikel 12. När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck har Länsstyrelsen i Östergötland särskilda uppgifter. Länsstyrelsens arbete har pågått sedan 2005 och har bl.a. lett till en vägledning för skydd, stöd och rehabilitering av unga som utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck eller som riskerar att bli gifta mot sin vilja eller som har blivit gifta mot sin vilja (Våga

göra skillnad, 2011). Ett annat resultat är handboken Våld i hederns namn (2010) som riktar sig till tjänstemän och arbetsgivare inom bl.a. skolan, socialtjänsten och polisen. Inom ramen för projektet Våga göra skillnad har sex kommuner i mars 2012 inlett ett utvecklingsarbete för att stärka samhällets stöd till unga som utsätts för hedersförtryck.

Andra uppdrag har lämnats till Ungdomsstyrelsen, Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet och Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet. Detta har bl.a. resulterat i olika kartläggningar, handledningar och annat kunskaps- och metodstöd samt pilotverksamheter. Unga personer är en viktig målgrupp för det förebyggande arbetet mot mäns våld mot kvinnor och flera insatser är därför inriktade mot den målgruppen. Det gäller bl.a. att ta fram kunskapsstöd för insatser som riktas till unga i fråga om attityder och värderingar beträffande jämställdhet, maskulinitet och våld. En redovisning av Ungdomsstyrelsens arbete på detta område finns i skriften Reagera och agera – förebygg våld mot flickor och unga kvinnor (Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:3). Viktiga insatser görs också av frivilligorganisationer, inte minst olika tjej-, kvinno- och mansjourer.

När det gäller våld i nära relationer som riktas mot kvinnor har vissa grupper identifierats som särskild sårbara: kvinnor med funktionsnedsättning, missbruksproblematik, utländsk bakgrund, äldre kvinnor och kvinnor som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck (se prop. 2006/07:38 s. 16 och skr. 2007/08:39 s. 14f.). Kvinnor som utsätts för våld i samkönade relationer uppmärksammas som ett eget problem- och kunskapsområde (a. prop. s. 10 och a. skr. s. 13f.). Dessa frågeställningar tas bl.a. upp i Socialstyrelsens handbok Våld–En handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld (juni 2011).

Det förebyggande arbetet måste ske fortlöpande så länge de problem som angrips finns kvar. De skyldigheter som artikel 12 innehåller är alltså ett långsiktigt åtagande. Det svenska samhällets insatser ligger i linje med föreskrifterna i artikel 12. De

ingår i ett brett och långsiktigt program för att bekämpa dessa samhällsproblem. Sverige uppfyller därmed de åtaganden som följer av artikel 12.

5.3 Ökad medvetenhet och information

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om åtgärder för att öka medvetenheten och sprida information om förebyggande åtgärder (artikel 13).

Skälen för bedömningen: Artikel 13 innehåller åtaganden om kampanjer och program för ökad medvetenhet samt spridning av information om förebyggande åtgärder till allmänheten. Samarbete med det civila samhället och frivilligorganisationer, särskilt kvinnoorganisationer, framhålls i artikeln.

Att skapa ökad medvetenhet och debatt är ett viktigt syfte bakom de handlingsplaner som tidigare redovisats och utgör också en stor del av det pågående, förebyggande arbetet. Ett resultat är konkret information och råd till den som är eller riskerar att bli utsatt för våld i nära relationer eller andra övergrepp som bl.a. finns på myndigheters, kommuners, landstings och frivilligorganisationers hemsidor.

När det gäller konsekvenserna för barn, vilket tas upp särskilt i artikel 13, har Brottsförebyggande rådet i sin utvärdering av handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39) pekat på att barn som har bevittnat våld tenderat att vara relativt osynliga i handlingsplanen (Brå rapport 2010:18). I uppdraget till den nationella samordnaren mot våld i nära relationer konstateras att det är viktigt att på olika sätt uppmärksamma barn som växer upp i familjer där det förekommer våld och att identifiera dessa barns behov av skydd och stöd från samhället. Samordnaren ska tillsammans med berörda aktörer

bidra till att sprida och förbättra genomslaget för befintliga kunskaper samt överväga hur skyddet för och stödet till brottsoffren kan utvecklas. Uppdraget omfattar även frågan hur kvinnojourers och andra berörda ideella organisationers verksamhet kan förstärkas.

Socialnämndernas skyldighet att ge stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:453) omfattar både våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Socialstyrelsen har utfärdat allmänna råd (SOSFS 2009:22) och en handbok om socialnämndens ansvar för dessa grupper. Många kommuner har information om våld i nära relationer på sina internethemsidor, inklusive uppgifter om var den som är utsatt för sådant våld kan få hjälp. Frågorna behandlas närmare i avsnitt 6.

Ett viktigt syfte med informationskampanjer är att uppmuntra att brotten anmäls och därmed minska mörkertalet. Regeringen har givit Rikspolisstyrelsen ett sådant uppdrag när det gäller våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Under 2009 och 2010 genomfördes kampanjen Kom till oss och Rikspolisstyrelsen har fått ett nytt, liknande uppdrag som ska redovisas senast den 1 september 2013 och särskilda medel för att genomföra uppdraget. I arbetet ska behovet av information för barn och unga, personer med funktionsnedsättning och personer med annat modersmål än svenska beaktas särskilt. Bland annat har det skapats en Internethemsida med information och konkreta råd, t.ex. om att anmäla brott, (http://www.polisen.se/komtilloss).

De insatser som görs för att synliggöra och sprida information om de aktuella frågorna innebär att Sverige lever upp till förpliktelserna i artikel 13.

5.4 Utbildningsinsatser

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om utbildningsinsatser (artiklarna 14-15).

Skälen för bedömningen: Enligt artikel 14.1 ska parterna, när det är lämpligt, vidta åtgärder för att utbildningsmaterial om t.ex. jämställdhet, konfliktlösning och könsrelaterat våld ska ingå i formella läroplaner på alla utbildningsnivåer och vara anpassade till elevernas utvecklingsförmåga. Parterna ska också, enligt artikel 14.2, främja dessa principer i informell utbildningsverksamhet, i idrotts-, kultur- och fritidsaktiviteter och i media.

Utbildning av yrkesgrupper som kommer i kontakt med brottsoffer eller våldsutövare behandlas i artikel 15. Parterna ska anordna eller förstärka lämplig utbildning för dessa grupper i fråga om hur man kan upptäcka och förebygga våld, jämställdhet, brottsoffrens behov och rättigheter samt förebyggande av s.k. sekundär viktimisering. Utbildningen ska också omfatta myndighetssamverkan för att möjliggöra en heltäckande och lämplig hantering av ärenden som innefattar våld mot kvinnor och våld i hemmet.

Av den förklarande rapporten framgår att artikel 14 är avsedd att ge staterna stor flexibilitet att närmare avgöra på vilket sätt de angivna frågorna ska tas in i undervisningen. I Sverige saknas det statlig styrning av vilka läromedel som ska användas. Enligt 1 kap. 5 § skollagen (2010:800) ska dock utbildningen utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Vidare föreskrivs att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.

De olika läroplaner som antagits för förskolan (Lpfö 98), grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr 11), grundsärskolan (Lgrsä 11), specialskolan(Lspec 11), sameskolan (Lsam 11) och gymnasieskolan samt läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94) innehåller en värdegrund för skolan. Värdegrunden återspeglar de värderingar som anges i skollagen, vilket är värden som skolan ska gestalta och förmedla. Grund-

skolans uppdrag är att främja lärande där individen stimuleras att inhämta och utveckla kunskaper och värden. Gymnasieskolans och de frivilliga skolformernas uppdrag har liknande utformning. För- och grundskolan ska också vara ett stöd för familjerna i deras ansvar för barnens fostran och utveckling. Skolan har i uppdrag att överföra grundläggande värden och främja elevernas lärande för att därigenom förbereda dem för att leva, arbeta och verka i samhället. Läroplanerna innehåller även mål och riktlinjer som avser dessa normer och värden.

Utöver detta pågår olika uppdrag med åtgärder som bl.a. avser att förebygga mobbning, främja jämställdhet och stärka värdegrundsarbetet i skolan. År 2008 tillsatte regeringen Delegationen för jämställdhet i skolan (dir. 2008:75) med uppdrag att utifrån skolans värdegrundsuppdrag lyfta fram och utveckla kunskap om jämställdhet i skolan genom att bl.a. analysera könsskillnader i utbildningsresultat, kartlägga områden där ny kunskap om genus och jämställdhet behövs samt föreslå insatser för hur ett långsiktigt jämställdhetsarbete i skolan kan utvecklas och stärkas. Uppdraget slutredovisades i betänkandet Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan (SOU 2010:99). Den 15 december 2011 gav regeringen Statens skolverk i uppdrag att genomföra insatser i syfte att främja jämställdhet i skolväsendet enligt skollagen (2010:800) (dnr. U2011/7067/S och U2011/263/S). Uppdraget avser bl.a. insatser för kompetensutveckling i syfte att främja jämställdhet och sprida kunskap baserad på bred vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet för att främja varje elevs lika möjligheter att uppnå målen. Det ska genomföras med utgångspunkt bl.a. i de erfarenheter som redovisats i SOU 2010:99.

För högskolorna föreskriver 1 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434) att de ska främja bl.a. ekonomisk och social välfärd och rättvisa samt att jämställdhet mellan kvinnor och män alltid ska iakttas och främjas i verksamheten. Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet anordnar fortbildning om mäns våld mot kvinnor och våldets konsekvenser för olika personalkategorier och på universitetsnivå. Det omfattar också

viss grundutbildning på universitets- och högskolenivå, bl.a. för blivande barnmorskor och läkare. En kartläggning som redovisats 2010 visar dock på brister när det gäller utbildning om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och våld i samkönade relationer i många universitets- och högskoleutbildningar som leder till yrken där man har kontakt med våldsutsatta kvinnor.

När det gäller åtagandena i artikel 14.2 beträffande vad som där kallas informell utbildningsverksamhet träffas för svensk del främst de utbildningsinsatser som det civila samhällets organisationer anordnar. Olika åtgärder har vidtagits för att stimulera sådana organisationer att aktivt arbeta med frågor som jämställdhet, diskriminering, mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld m.m. En viktig påverkansfaktor är villkor för statlig finansiering av olika verksamheter. I förordningar som rör statsbidrag till ungdomsorganisationer, idrottsverksamhet och folkbildningen finns t.ex. tydliga kriterier om att verksamheten måste bidra till att främja jämställdhet. Statens stöd till folkbildningen ska bidra till att grundläggande demokratiska värden, som alla människors lika värde och jämställdhet mellan könen, genomsyrar verksamhetens innehåll, former och organisation (se prop. 2005/06:192 och 2009/10:55). Särskilt stöd lämnas också, bl.a. genom Socialstyrelsen och länsstyrelserna, till tjej- och kvinnojourers verksamhet och annat arbete för att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. Att främja jämställdhet och motverka stereotypa könsroller är prioriterat för det särskilda stöd som det civila samhällets organisationer kan söka hos Allmänna arvsfonden för projekt som riktar sig till barn, unga och funktionshindrade. Regeringen fördelar också varje år utvecklingsmedel till kommunerna för att stimulera dem att arbeta med stöd till brottsoffer.

Frågan om statens förhållande till medierna presenteras närmare i avsnitt 5.6.

De grundläggande värderingar som återges i artikel 14 överensstämmer med den värdegrund som gäller för den svenska skolan och vårt samhälle i stort. Detta torde också återspeglas i

det utbildningsmaterial som används i skolan. Dessa värderingar främjas också i förhållande till utbildning som anordnas av det civila samhällets organisationer. Insatser görs för att främja utbildningsinsatser på olika nivåer om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, våld i samkönade relationer och äktenskap mot någon parts vilja. Sverige får således anses uppfylla åtagandena i artikel 14.

Utbildning av dem som kommer i kontakt med förövare och brottsoffer är en integrerad del av arbetet under de handlingsplaner som antagits och de medel som avsatts avser bl.a. sådan utbildning. Ett stort antal poliser och anställda inom rättsväsendet har utbildats om våld mot kvinnor och ett stort antal lokala utbildningsprojekt har genomförts för främst socialtjänsten. Handböcker och utbildningsmaterial om brott i nära relationer har tagits fram. Inom polisen finns t.ex. vidareutbildningar med inriktning på brott mot barn respektive brott mot kvinnor och närstående och särskilda handledare har utbildats. I den grundläggande åklagarutbildningen finns ett block som behandlar brott i nära relationer. För mer erfarna åklagare, särskilt de som arbetar med familjevåld, har Åklagarmyndigheten en distansutbildning som ges tillsammans med Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet. För domare anordnar Domstolsakademin viss utbildning som behandlar de aktuella frågorna.

Personal inom hälso- och sjukvården, vid vårdcentraler, specialiserade kliniker och akutmottagningar, kommer i kontakt med våldsoffer. Undersökningar visar att beredskapen för att ta emot våldsutsatta kvinnor varierar och att det finns behov av nationella och enhetliga rutiner för att ställa frågor om våld i alla sjukvårdsinstanser och utbildning av hälso- och sjukvårdens personal. Socialstyrelsen och Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet har fått särskilda uppdrag på detta område. Ett exempel på specialiserad utbildning är Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer som i samverkan med Göteborgs stad och Länsstyrelsen i Västra Göta-

land utbildar anställda inom hälso- och sjukvården i ämnet våld i nära relationer och interpersonellt våld kopplat till sexualitet.

Handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer pekar också på behov av särskilda utbildningsinsatser, t.ex. utbildning inom socialtjänsten beträffande våld som riktas mot funktionshindrade kvinnor och fortbildning för skolledare om hedersrelaterat våld och förtryck (skr. 2007/08:39 s. 20 och 25). En annan insats är det uppdrag som regeringen givit till Brottsoffermyndigheten för att utveckla och genomföra ett utbildningsprogram för bättre bemötande av sexualbrottoffer i samband med polisanmälan, förundersökning och rättegång (a. skr. s. 29), vilket har förlängts och ska redovisas senast den 15 juni 2014.

Regeringen har givit Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet i uppdrag att följa upp och utvärdera de utbildningssatsningar som genomförts inom ramen för handlingsplanen om för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer och handlingsplanen för att förhindra att unga blir gifta mot sin vilja (dnr. U2011/5671/JÄM). Uppdraget ska vara slutredovisat senast den 15 mars 2013.

Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap tar också upp frågor om kunskap och utbildning och föreslår bl.a. att berörda yrkesgrupper (t.ex. poliser, socionomer, lärare, läkare, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter och jurister) ska få kunskaper om den aktuella problematiken i sin grundutbildning och i deras kontinuerliga fortbildning (SOU 2012:35 s. 480 ff.). Utredningen föreslår också att ett metodmaterial ska utvecklas och spridas för det förebyggande arbetet i skolan, för olika verksamheter för föräldrastöd och som en del av samhällsinformationen för nyanlända invandrare (a. SOU s. 490 ff.). Den tar även upp frågor om kunskapsspridning och attityddpåverkan inom ramen för s.k. familjearbete och även i detta avseende föreslås att en modell ska utarbetas (a. SOU s. 514 ff.).

Utbildning är också en naturlig del av den metod- och verksamhetsutveckling som sker på olika områden. Som tidigare nämnts är förbättrad samverkan en viktig beståndsdel i kraftsamlingen mot våld i nära relationer och också i det uppdrag som den nationella samordnaren fått. Sverige vidtar således insatser som uppfyller de åtaganden som följer av artikel 15.

5.5 Behandling av våldsutövare

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om förebyggande åtgärder och behandlingsprogram för våldsutövare (artikel 16).

Skälen för bedömningen: Artikel 16 tar sikte på förebyggande åtgärder och behandlingsprogram för våldsutövare. Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att inrätta eller stödja förebyggande program för våldsutövare och förövare av sexualbrott. Det ska ske i syfte att bl.a. förändra ett våldsamt beteendemönster och hindra återfall i brott. Parterna ska samtidigt säkerställa att stöd till brottsoffren samt deras säkerhet och mänskliga rättigheter sätts i första rummet och behandlingsprogrammen, när så är lämpligt, genomförs i nära samarbete med specialiserade stödtjänster för brottsoffer.

Ett insatsområde enligt handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39) är utveckling av insatser riktade till våldsutövare. En viktig del av denna behandlingsverksamhet sker inom kriminalvården. Kriminalvårdens behandlingsprogram är till för dömda personer i både fängelse och frivård. Behandling av män som utövar våld mot kvinnor i nära relationer har bedrivits inom kriminalvården sedan 1980-talet och byggts ut under 1990-talet. Arbetet har bedrivits lokalt och i samverkan med polis, åklagare, hälso- och sjukvård,

socialtjänst och frivilligorganisationer. Sedan år 2000 bygger kriminalvårdens behandlings- och påverkansinsatser på evidensbaserade metoder, som vid utvärderingar visat sig reducera återfall i brott och missbruk.

Sedan 2004 arbetar kriminalvården enligt ett program som kallas IDAP (Integrated Domestic Abuse Programme). Det bedrivs både på anstalt och inom frivården samt av organisationer som vänder sig till män som frivilligt söker hjälp för att sluta använda våld. Bedömningen av om en enskild ska remitteras till IDAP-behandling görs enligt en s.k. SARA-checklista (Spousal Assault Risk Assessment Guide).

För sexualbrottsförövare genomför Kriminalvården sedan 2002 Relations- och samlevnadsprogrammet (ROS). Intagna som genomgått ROS-programmet på anstalt erbjuds uppföljning i frivården som en del av behandlingsplanen. De personer som dömts till rättspsykiatrisk vård genomgår en omfattande utredning, riskbedömning och behandling, ofta en kombination av olika behandlingsmetoder såsom psykoterapi, medicinsk behandling samt missbruksbehandling.

Kriminalvården har också på flera anstalter infört s.k. brottsofferslussar och barnombud, vilket är åtgärder till stöd för både brottsoffer och intagna som dömts för våld eller sexuella övergrepp mot någon i en nära relation. En del av dessa insatser är att bedöma om förövaren har förmåga att bemöta en besökande anhörig med respekt.

På regeringens uppdrag gjorde Kriminalvården en särskild satsning mot våld i nära relationer och sexualbrott under 2008-2010.

Riksdagen har också under lång tid uppmärksammat frågor som rör män som dömts för våld mot kvinnor och justitieutskottet har i olika betänkanden tagit upp frågan om lämplig behandling inom kriminalvården. År 2008 redovisade utskottet rapporten Uppföljning av Kriminalvårdens behandlingsprogram för män som dömts för våld i nära relationer (2007/08:RFR 9).

För förövare av sexuellt våld och personer som riskerar att utöva sådant våld pågår sedan 2006 en multidisciplinär verksam-

het vid Centrum för Andrologi och Sexualmedicin vid Karolinska universitetssjukhuset i Stockholm. Regeringen har år 2011 beslutat att finansiera ett fyraårigt projekt för att bl.a. vidareutveckla de behandlingsmetoder och arbetssätt som används vid detta centrum.

Personer som utövar våld i nära relationer har rätt till stöd och hjälp från socialtjänsten för att bryta sitt destruktiva beteende. Vissa, men långt ifrån alla, kommuner anordnar olika former av behandling för våldsutövare för vilket regeringen avsatt särskilda medel under kraftsamlingarna för kvinnofrid och mot våld i nära relationer. En vanlig behandlingsmetod kallas Alternativ till våld (ATV) och följer en norsk förebild.

Härtill erbjuder frivilligorganisationer och mansjourer olika processorienterade behandlingar.

På regeringens uppdrag har Socialstyrelsen utvärderat behandlingen av våldsutövande män och redovisat resultaten i rapporten Behandling av män som utövar våld i nära relationer: En utvärdering (2010). Utvärderingen visar att många män som sökte sig till behandling minskade sitt våld under uppföljningstiden, som var ett år. Männens psykiska hälsa förbättrades också, och alkohol- och narkotikabruket minskade. Resultaten tyder på att behandling av män kan vara ett verksamt medel för att bekämpa våld mot kvinnor i nära relationer men för säkrare resultat behövs närmare studier som företas under en längre tid. I september 2011 redovisade Socialstyrelsen en förstudie med bl.a. förslag till ytterligare åtgärder för att utveckla arbetet med våldsutövande män. Mot bakgrund av förslagen har regeringen givit Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla metoder för arbetet med personer som utövar våld mot närstående och som inte är föremål för insatser inom kriminalvården.

Insatser för att förebygga våld mot kvinnor och våld i hemmet pågår således sedan relativt lång tid i Sverige. De insatser som görs uppfyller väl de krav som ställs i artikel 16.

5.6 Näringsliv och media

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om medverkan av näringsliv och media (artikel 17).

Skälen för bedömningen: Artikel 17.1 föreskriver att parterna ska uppmuntra den privata sektorn, it-sektorn och medierna att delta i utvecklingen och politiken samt fastställa riktlinjer och normer för självreglering. Allt i syfte att förebygga våld mot kvinnor och stärka respekten för kvinnors värdighet. Detta ska dock ske med vederbörlig hänsyn till yttrandefriheten och mediernas oberoende.

Vidare ska parterna, enligt artikel 17.2, i samarbete med den privata sektorn utveckla och främja barns, föräldrars och lärares kunskaper om hur de bör hantera den it-miljö som ger tillgång till förnedrande innehåll av sexuell eller våldsam karaktär och som kan vara skadlig.

Ansvarsfullt företagande och åtgärder mot diskriminering

Frågor om företags samhällsansvar, eller Corporate Social Responsibility (CSR) eller ansvarsfullt företagande, har fått allt större uppmärksamhet under senare år. Det handlar om företagens frivilliga insatser för att integrera sociala och miljömässiga hänsyn i sin verksamhet. Många företag har antagit s.k. uppförandekoder. Företag som utformat dessa efter FN-initiativet Global Compact har åtagit sig att bl.a. stödja och respektera internationellt proklamerade mänskliga rättigheter och avskaffa diskriminering. Vissa företag har etiska riktlinjer som tar upp trakasserier på grund av kön, religion, sexuell läggning, ålder, hudfärg, bakgrund, funktionshinder m.m. samt kränkande särbehandling och mobbning. Uppförandekoder som berör nu aktuella frågor finns även för vissa branscher. Svenska Resebyråföreningen bedriver t.ex. arbete mot barnsexturism och

dess uppförandekod föreskriver att medlemmarna ska polisanmäla misstänkta fall av sexuella övergrepp på barn.

Sverige stödjer internationella initiativ som FN:s Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag. Inom Utrikesdepartementets enhet för internationell handelspolitik finns sekretariatet för globalt ansvar med samordningsansvar för dessa frågor inom Regeringskansliet. En särskild CSR-ambassadör har också utsetts för att bl.a. vara en länk mellan politiken och näringslivet.

Vid sidan av dessa frivilliga åtaganden finns det även vissa bindande regler som bör nämnas. Diskrimineringslagen (2008:567) syftar till att motverka diskriminering och innehåller bl.a. diskrimineringsförbud för arbetsgivare och skyldigheter att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier. Lagen innehåller även bestämmelser om aktiva åtgärder som arbetsgivare ska vidta, målinriktat och systematiskt, för att främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering. Arbetsgivare med minst 25 anställda ska upprätta en skriftlig plan för sitt jämställdhetsarbete vart tredje år. Utbildningsanordnare ska varje år ta fram en likabehandlingsplan. Diskrimineringsombudsmannen utövar tillsyn enligt lagen.

Mediernas roll och medverkan

När det gäller mediernas medverkan i aktiviteter som anges i artikel 17, och i utbildningsinsatser enligt artikel 14, måste deras samhällsroll och det grundlagsskydd som de har beaktas, vilket också framgår uttryckligen i konventionen. Fri åsiktsbildning och yttrande- och informationsfrihet gentemot det allmänna slås fast i regeringsformen. Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innehåller regler om tryckfrihet och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Lagarna bygger på grundläggande principer om

etableringsfrihet, förbud mot censur och hindrande åtgärder, ensamansvar med meddelarskydd, en särskild brottskatalog och en särskild rättegångsordning. Syftet med grundlagsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är inte att skydda privat kommunikation mellan några få personer utan att skydda friheten att sprida meddelanden till allmänheten, dvs. friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen (prop. 1990/91:64 s. 112).

Massmediernas roll i den svenska samhällsordningen är inte att bidra till en viss politik eller att sprida vissa åsikter. Deras medverkan i sådana aktiviteter som anges i artiklarna 14 och 17 måste bygga på frivillighet. Dock är demokratiska värderingar och statsskickets grundidéer, såsom principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet, djupt rotade i det svenska samhället och även i medierna. För leverantörer av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv finns en uttrycklig föreskrift i radio- och tv-lagen (2010:696) om att programverksamheten i sin helhet ska präglas av dessa idéer (5 kap. 1 §).

Kravet på frivillighet hindrar dock inte åtgärder för att främja självreglering i mediebranschen. Det finns pressetiska regler för press, radio och tv, vilka Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Sveriges Tidskrifter, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB står bakom. Reglerna betonar vikten av en korrekt och allsidig nyhetsförmedling. En annan princip är att berörda personers etniska ursprung, kön, nationalitet, yrke, politisk tillhörighet, religiös åskådning eller sexuell läggning inte bör framhävas om det saknar betydelse i sammanhanget och är missaktande. Enskilda som känner sig förfördelade av publicitet rörande material som omfattas av utgivaransvaret enligt TF och YGL i periodisk skrift och Internetpubliceringar kan klaga till Allmänhetens pressombudsman (PO) och ärenden kan också hänskjutas till Pressens Opinionsnämnd (PON). PO och PON är inrättade av pressens huvudorganisationer.

Medierna rapporterar regelmässigt när allvarligare fall av sådana gärningar som ska kriminaliseras enligt konventionen inträffar. De tar också upp de samhällsinsatser som görs på dessa områden och utsätter dem för kritisk granskning. De medverkar till opinionsbildning och krav på förändringar och förbättringar.

Det bör härtill uppmärksammas att vissa inskränkningar i programinnehållet i ljudradio- och tv-program får meddelas i lag (3 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). Föreskrifter om ingripanden får meddelas mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp. I 5 kap. 2-3 §§ radio- och tv-lagen (2010:696) finns bestämmelser som meddelats med stöd av det nämnda medgivandet i yttrandefrihetsgrundlagen. Program med ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller med pornografiska bilder som sänds i televisionen antingen ska föregås av en varning i ljud eller innehålla en varning som anges löpande i bild under hela sändningstiden. Sådana program får inte sändas under sådan tid och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen, om det inte av särskilda skäl ändå är försvarligt. Det är Justitiekanslern som genom granskning i efterhand övervakar om sända program innehåller våldsskildringar eller pornografiska bilder i strid med 5 kap. 2-3 §§ radio- och tv-lagen (16 kap. 1 § samma lag). För tv-sändningar i marknätet gäller dessutom tillståndsvillkor som bl.a. innebär att den som sänder tv ska ta hänsyn till televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen. Bestämmelsen tillämpas vid bedömning av program som innehåller eller behandlar till exempel våld, sex och droger och innebär att programföretagen ska visa varsamhet. Granskningsnämnden för radio och tv vid Myndigheten för radio och tv bedömer genom granskning i efterhand om sända program står i överensstämmelse med bestämmelsen.

Frågor om skadligt innehåll på internet m.m.

När det gäller artikel 17.2 bör den roll som förvaltningsmyndigheten Statens medieråd spelar nämnas. Statens medieråd har till uppgift att verka för att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare och skydda dem från skadlig mediepåverkan. Myndigheten ska följa medieutvecklingen när det gäller barn och unga samt sprida information och ge vägledning om barns och ungas mediesituation (förordning (2010:1923) med instruktion för Statens medieråd). Rådet ska vidare bl.a. verka för mediebranschernas självreglering.

För att stärka barn och unga i deras medieanvändning har Statens medieråd tagit fram material om s.k. mediekunnighet som vänder sig direkt till lärare. Även andra, t.ex. Lärarnas riksförbund, arbetar med dessa frågor.

Nätverksorganisationen Surfa Lugnt är ett nationellt initiativ för att öka vuxnas kunskaper om barns och ungas vardag på internet. Bakom initiativet står myndigheter, organisationer och företag, bl.a. företag och branschorganisationer för IT- och telekomsektorn. Regeringen stödjer Surfa Lugnt i den s.k. digitala agenda som publicerades i oktober 2011. Surfa Lugnt har en hemsida och bedriver informations- och opinionsaktiviteter i förhållande till föräldrar och andra vuxna i barns närhet, t.ex. lärare. Surfa Lugnt har också på regeringens uppdrag undersökt hur socialtjänsten använder internet för att möta unga och vilka utmaningar, utvecklingsmöjligheter och behov som socialtjänstens medarbetare upplever i arbetet med unga på internet. En slutrapport har lämnats i juni 2012 (dnr. S2011/2650/FST).

Ett annat exempel på företagsmedverkan är det samarbete som sedan 2005 pågår mellan tolv internetleverantörer och Rikskriminalpolisen med syfte att hindra tillgång till och spridning av material på Internet som skildrar övergrepp mot barn.

Den forskning som bedrivs i fråga om barn, ungdomar och internet förtjänar också att nämnas. Undersökningsserien Ungar & Medier har pågått sedan 2005 och resulterat i ett antal rap-

porter. Barn och ungdomars exponering för och användning av internet uppmärksammas särskilt. Stiftelsen för internetinfrastruktur (.SE) publicerar regelbundet internetguider. Det nordiska kunskapscentret för medie- och kommunikationsområdet (NORDICOM) vid Göteborgs universitet har i samarbete med bl.a. Statens Medieråd publicerat rapporten Hur farligt är Internet? (2011) och en undersökning av barns och ungas medieanvändning i internetvärlden (2012).

En annan aktiv aktör på detta område är Barnens rätt i samhället (BRIS) som publicerar rapporter och genomför utbildningar, t.ex. Unga och internet. Arbetet sker delvis inom ramen för ett EU-finansierat projekt, Det unga internet, som bl.a. syftar till att öka kunskapen bland vuxna om ungas internetanvändning och som drivs av Statens medieråd i samarbete med BRIS. Andra projekt som genomförs av frivilligorganisationer och andra får ekonomiskt stöd av Allmänna arvsfonden.

En angränsande fråga som är i centrum för forskning och informationsverksamhet är datorspel. Statens medieråd spelar även här en aktiv roll i samarbete med andra aktörer.

Ungdomsstyrelsen har sedan 2008 uppdrag från regeringen som rör unga, sex och internet. Myndigheten ska förebygga och motverka att ungdomar blir sexuellt utnyttjade på nätet. Detta sker bl.a. genom forskningsrapporter, läromedel för högstadiet och gymnasiet och utbildningsinsatser för personalgrupper som arbetar med ungdomar. Även frivilligorganisationer som Rädda barnen och Ecpat arbetar aktivt mot bl.a. barnsexhandel på internet.

Det kan också nämnas att ett särskilt område på regeringens digitala agenda (2011) är att verka för att de mänskliga rättigheterna respekteras på internet i syfte att stärka friheten på nätet. Det är i första hand ett utrikespolitiskt initiativ men är också tänkt att få återverkningar i Sverige. De grundläggande principer som ska etableras internationellt förväntas också bli implementerade i Sverige. Det handlar om åsikts- och yttrandefrihet men också om bredare demokratifrågor.

Sammanfattande bedömning

Parternas skyldigheter enligt artikel 17 är utformade på ett försiktigt sätt. Enligt den förklarande rapporten är den privata sektorns medverkan frivillig och det är upp till varje företag att avgöra om och i så fall på vilket sätt det ska ske. I rapporten understryks också särskilt att konventionsåtagandena inte ska förstås så att de kräver avsteg från konstitutionella regler eller grundläggande principer om media- och yttrandefrihet (punkt 28). Sverige får anses leva upp till de krav som ställs i artikeln.

6 Skydd och stöd för brottsoffer

6.1 Inledning

Kapitel 4 i konventionen innehåller bestämmelser om skydds- och stödåtgärder för kvinnor som utsatts för våld och dem som utsatts för våld i hemmet. Dessa frågor tas dock upp på många håll i konventionen, se t.ex. avsnitt 9, och bestämmelserna överlappar delvis varandra.

6.2 Samhällets allmänna skyldigheter

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionens kräver i fråga om samhällets allmänna skyldigheter när det gäller skydd av och stöd till brottsoffer (artikel 18).

Skälen för bedömningen: Artikel 18 föreskriver vissa allmänna skyldigheter. Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att skydda alla brottsoffer mot ytterligare våldshandlingar (artikel 18.1). När åtgärder enligt kapitel 4 i konventionen vidtas ska vissa principer, som redovisats i avsnitt 3, följas (artikel 18.3).

Parterna ska även vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att, i enlighet med nationell rätt, säkerställa att alla berörda myndigheter, frivilligorganisationer och andra organisationer och verksamheter kan samarbeta effektivt med varandra för att skydda och stödja brottsoffer och vittnen

(artikel 18.2). Sådan samverkan ska också omfatta allmänna och specialiserade stödtjänster enligt artiklarna 20 och 22.

Tjänsterna ska tillhandahållas oavsett om brottsoffret vill göra en anmälan eller vittna mot förövaren (artikel 18.4). Parterna ska vidta lämpliga åtgärder, i enlighet med sina åtaganden enligt internationell rätt, för att ge konsulärt skydd till sina medborgare och andra brottsoffer som är berättigade till sådant skydd (artikel 18.5).

För svensk del har regeringen i budgetpropositionen för 2013 betonat att rättsväsendets myndigheter ska ha ett tydligt brottsofferperspektiv (prop. 2012/13:1, utg.omr. 4, s. 20). Brottsoffer ska bemötas med medkännande och professionalism samt få relevant information om sina rättigheter och vägledning om var de kan få hjälp, stöd och skydd. Rättsväsendets myndigheter måste ha en medvetenhet om brottsdrabbades behov och reaktioner. Det är av central betydelse att brottsoffer känner ett sådant förtroende för rättsväsendet att de anmäler brott och medverkar i utredningarna. En omfattande satsning har också gjorts på socialtjänstens område för att stärka stödet för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld och för att stödja utvecklingen av insatser riktade till våldsutövare (a. prop., utg.omr. 9, s. 183 f. och 207 f.). Särskilda åtgärder har gjorts och planeras att göras för att motverka våld och andra övergrepp mot barn (a. prop. s. 274 ff. och 281 f.). Åtgärderna är en del av en långsiktig jämställdhetspolitik (a. prop. utg.omr. 13, s. 50 ff.).

Frågor om ett förbättrat skydd för och stöd till brottsoffren är viktiga beståndsdelar i regeringens handlingsplaner och i uppdraget till den nationella samordnaren mot våld i nära relationer som bl.a. ska överväga hur sådant skydd och stöd kan utvecklas. Den nationella samordnaren ska därvid särskilt överväga hur kvinnojourers och andra berörda, ideella organisationers verksamhet kan förstärkas. Flera av de principer som anges i artikel 18.3, t.ex. att en helhetssyn ska anläggas på de åtgärder som vidtas, återspeglas bl.a. i direktiven till den nationella samordnaren.

De närmare åtgärderna för stöd och skydd till brottsoffer framgår av de följande artiklarna i konventionen. De insatser

som görs i Sverige av socialtjänsten, Brottsoffermyndigheten, frivilligorganisationer och andra kommenteras i förhållande till de olika åtgärderna i följande avsnitt. Det kan dock redan här konstateras att det inte i svensk rätt ställs krav på en polisanmälan eller medverkan i en rättsprocess för att som brottsoffer få stöd och skydd.

Förbättrad samverkan mellan olika aktörer är alltså en prioriterad fråga i det arbete som görs mot våld i nära relationer m.m. och en huvuduppgift för den nationella samordnare som nyligen utsetts. Även om det finns utrymme för förbättringar förekommer det redan nu goda exempel på samverkan av det slag som artikel 18 efterlyser. Förutom samverkan på mer strategisk nivå, vilket har redovisats i avsnitt 4.2.1, förekommer operativ samverkan vid hanteringen av enskilda ärenden. Ett exempel är Projekt Karin i Malmö som avser myndighetssamverkan och samlokalisering och som beskrivs närmare i följande avsnitt.

Artikel 18.5 ställer krav på lämpliga åtgärder för personer som är berättigade till konsulärt och annat skydd enligt internationell rätt. Enligt folkrätten har staterna vissa rättigheter att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen i en annan stat. Grundläggande folkrättsliga regler finns i Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10). Bland de konsulära uppgifterna anges skydd respektive hjälp och bistånd till den sändande statens medborgare (artikel 5). Utlandsmyndigheten måste följa vistelselandets lagar och förordningar och får inte lägga sig i den statens inre angelägenheter (artikel 55). Vad som kan vara lämpliga åtgärder måste alltså förstås mot den situation och de skyldigheter som gäller för konsulär verksamhet i en annan stat. Folkrätten ger staterna rätt att bestämma villkoren för medborgarskap (se SOU 2001:70 s. 55) därmed finns det ett visst utrymme att också tillerkänna andra konsulärt skydd.

Konsulärt bistånd till brottsoffer i utlandet lämnas av Sveriges beskickningar och konsulat med stöd av Utrikesdepartements enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden. I 12 § tredje stycket förordningen (1992:247) med instruktion för utrikes-

representationen föreskrivs att en utlandsmyndighet har en allmän skyldighet att i skälig omfattning lämna svenska medborgare hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen. I det konsulära uppdraget innefattas även personer som inte är svenska medborgare men som är bosatta i Sverige med permanent uppehållstillstånd.

Enligt 12 § Regeringskansliets föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m. (UF 2003:10) ska beskickningarna och konsulaten bistå den som blivit utsatt för brott på det sätt som är påkallat med hänsyn till brottets art och omständigheterna i övrigt. Enligt 8 § lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd får den som utomlands blivit utsatt för ett våldsbrott beviljas ekonomiskt bistånd för kostnader i anslutning till brottet för utredning, bevisning, juridiskt biträde och tolk som den drabbade behöver för att kunna ta till vara sin rätt. En grundläggande förutsättning för sådant bistånd är dock att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, dvs. i första hand med den berörda personens egna resurser genom en försäkring eller på annat sätt (6 § nämnda lag). Ekonomiskt bistånd som lämnats ska normalt återbetalas (1, 12 och 15 §§ nämnda lag).

Bistånd enligt lagen kan lämnas till i Sverige bosatta svenska medborgare, flyktingar och statslösa (3 §). För konsulärt ekonomiskt bistånd till en svensk medborgare eller en utländsk medborgare med permanent uppehållstillstånd som inte är bosatt i Sverige krävs särskilda skäl (4 §). Reglerna avser våldsbrottoffer i allmänhet och närmare handläggningsrutiner har tagits fram inom Utrikesdepartementet.

I länder där det saknas svensk utrikesrepresentation har svenska medborgare, som unionsmedborgare i EU, rätt att söka skydd av en annan EU-stats ambassad eller konsulat. Detta följer av artikel 23 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (Europeiska unionens officiella tidning, 30.3.2010, C 83/47).

Här kan också nämnas att allmän rättshjälp, som prövas av Rättshjälpsmyndigheten enligt rättshjälpslagen (1996:1619), under vissa förutsättningar kan utgå i brottmål utomlands, se avsnitt 9.9.

Bedömningen är därmed att Sverige lever upp till de åtaganden som följer av artikel 18.

6.3 Allmänna och specialiserade stödtjänster

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om allmänna och specialiserade stödtjänster (artiklarna 20 och 22).

Skälen för bedömningen: Artikel 20 innehåller bestämmelser om s.k. allmänna stödtjänster för att underlätta brottsoffrens återhämtning. De ska, när det behövs, omfatta juridisk och psykologisk rådgivning, ekonomiskt bistånd, boende, utbildning, fortbildning och hjälp att hitta en anställning. Vidare ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att brottsoffren har tillgång till hälso- och sjukvård och socialtjänst som har tillräckliga resurser och utbildad personal.

Artikel 22 föreskriver s.k. specialiserade stödtjänster för den som utsatts för en våldshandling som omfattas av konventionen. Åtagandet gäller tillgång till omedelbara, kort- och långsiktiga specialiserade stödtjänster med lämplig geografisk spridning. För våldsutsatta kvinnor och deras barn ska det vara fråga om specialiserade stödtjänster för kvinnor.

Den förklarande rapporten understryker att tjänsterna ska avse könsrelaterat våld och att de kan bestå i skyddat boende, en omedelbar medicinsk vård, en rättsmedicinsk undersökning efter ett sexuellt övergrepp, psykologbehandling, juridisk rådgivning, specialanpassat stöd för barn som utsatts för eller bevittnat våld m.m.

Bestämmelserna om allmänna och specialiserade stödtjänster är allmänt hållna och de får närmast betraktas som målsättningsföreskrifter. Till stor del avser de tjänster som i Sverige tillhandahålls av hälso- och sjukvården och av socialtjänsten. Vissa åtgär-

der faller också under Brottsoffermyndighetens ansvarsområde. Den fortsatta redogörelsen tar främst sikte på tjänster och åtgärder som särskilt är inriktade på sådant våld som omfattas av konventionen. De tjänster och åtgärder som är föremål för närmare reglering i konventionen tas upp separat i avsnitt 9.

När det gäller bredare insatser för brottsoffer uttrycker, såsom redan nämnts, regeringens budgetproposition för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 4 och 9) tydligt att rättsväsendets myndigheter och socialtjänsten ska arbeta aktivt med brottsofferfrågor. Det följer regeringens uttalanden i tidigare budgetpropositioner.

Specifika uppdrag har lämnats i regleringsbrev till olika myndigheter. I Rikspolisstyrelsens regleringsbrev för 2011 och 2012 uppdras bl.a. att redovisa de åtgärder som vidtagits inom polisen för att vidareutveckla och följa upp brottsofferarbetet inom polisorganisationen och i samverkan med andra myndigheter. Uppdraget i 2012 års regleringsbrev avser särskilt frågan om bemötande av brottsoffer. Enligt Åklagarmyndighetens regleringsbrev för 2012 ska myndigheten redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att vidareutveckla åklagarnas kompetens i frågor som rör kontakten med brottsoffer. Socialstyrelsens regleringsbrev för 2011 innehöll uppdraget att vägleda socialtjänsten i arbetet med brottsoffer som är i behov av stöd och hjälp, bl.a. genom att ta fram kunskapsstöd. I länsstyrelsernas regleringsbrev för 2011 uppdrogs åt länsstyrelserna att inom sitt ansvarsområde stödja samordningen i länet av insatser som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor, att barn bevittnar våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Härtill har ett stort antal uppdrag lämnats till olika myndigheter med anledning av handlingsplanerna mot våld i nära relationer m.m., vilka redovisas under olika avsnitt i promemorian.

Hälso- och sjukvården

Målet för hälso- och sjukvården är, enligt 2 och 2 a §§ hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen och den ska bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård. Hälso- och sjukvården ska också arbeta för att förebygga ohälsa (2 c §). Det ska finnas den personal, de lokaler och den utrustning som behövs för att god vård ska kunna ges (2 e §). Landstingen och kommunerna har huvudansvar för hälso- och sjukvården.

Såväl i Sverige som i andra länder blir det allt vanligare att betrakta våld ur ett folkhälsoperspektiv. Socialstyrelsen har i sin folkhälsorapport för 2009 lämnat en särskild redovisning av våld, särskilt våld i nära relationer och partnervåld. I en lägesrapport 2011 för hälso- och sjukvården och socialtjänsten har Socialstyrelsen konstaterat att det fortfarande behövs mer kunskap och bättre metoder när det gäller vården och omsorgen om personer som är direkt eller indirekt utsatta för våld och sexhandel (Lägesrapport 2011 – Hälso- och sjukvård och socialtjänst, Socialstyrelsen, 2011, s. 177 ff.). I lägesrapporten 2012 lyfte Socialstyrelsen bl.a. fram att de utvecklingsmedel som kommunerna fått för att förbättra stödet till våldsutsatta kvinnor bidragit till personalutbildning och ett ökat utbud av insatser för våldsutsatta, men att det finns utrymme för ytterligare förbättringar (Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst – Lägesrapport 2012, Socialstyrelsen, 2012, s. 178 ff.). Socialstyrelsen fick i regleringsbrevet för 2011 ett övergripande uppdrag att under åren 2011-13 fortsätta att stimulera den övergripande utvecklingen av socialtjänstens verksamhet för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld, vilket också omfattar att vidta åtgärder på hälso- och sjukvårdens område när det är relevant.

När det gäller barn och ungdomar föreskriver 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:543) en skyldighet för myndigheter att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden

behöver ingripa till ett barns skydd. Skyldigheten avser bl.a. myndigheter inom hälso- och sjukvården och rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet samt omfattar även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Enligt 2 f § hälso- och sjukvårdslagen ska hälso- och sjukvården på socialnämndens initiativ samverka med samhällsorgan, organisationer och andra berörda i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Socialstyrelsen har i den nyss nämnda lägesrapporten för 2011 särskilt påpekat att tandvården har goda möjligheter att uppmärksamma barn och unga som utsätts för våld eller annars far illa, men att så sällan sker i praktiken (s. 107 f.). Detta har också noterats av Barnombudsmannen (Tandvård och barn som far illa, Barnombudsmannen, 2010:02). Andra verksamheter som har goda förutsättningar att göra sådana iakttagelser är barnavårdscentraler, skolhälsovården och ungdomsmottagningar. Socialstyrelsen har dock vid en granskning år 2010 av vårdkedjan beträffande barn och unga med psykisk ohälsa konstaterat att de inspekterade verksamheterna många gånger saknar skriftliga rutiner för att göra en anmälan till socialnämnden (Barn och ungdomar med psykisk ohälsa – vem tar hand om dem?, Slutrapport från en nationell tillsyn, Socialstyrelsen, 2010).

Regeringen har givit Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga, sammanställa och sprida kunskap som kan stödja och förbättra hälso- och sjukvårdens arbete när det gäller att uppmärksamma, bemöta och ta hand om barn och unga som de misstänker far illa eller riskerar att fara illa. Även tandvårdens roll ska beaktas i uppdraget, som ska redovisas den 30 september 2013 (dnr S2012/2206/FS).

Socialstyrelsen har också i en rapport 2011 genomfört en kartläggning och granskning av missbruks- och beroendevårdens manualbaserade insatser när det gäller våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem (Insatser för våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem, Socialstyrelsen, 2011). Detta är ett första steg för att kunna följa upp de kvinnor som får sådana behandlingar.

Regeringen har givit ett uppdrag till Uppsala universitet att med ett rikstäckande och samlat perspektiv utveckla och sprida

evidensbaserad kunskap och information om mäns våld mot kvinnor, vilket även omfattar hedersrelaterat våld och våld i samkönade relationer (dnr. U2011/3826/UH). För detta har Nationellt centrum för kvinnofrid inrättats. I uppdraget ingår också att, i samverkan med Akademiska sjukhuset i Uppsala, bedriva forskning med anknytning till den kliniska verksamheten inom området. En uppgift är att utveckla och sprida evidensbaserade metoder för bemötande och omhändertagande av personer som har misshandlats eller våldtagits. Arbetet har hittills bestått i bl.a. att utveckla och implementera ett nationellt handlingsprogram för hälso- och sjukvårdens omhändertagande av offer för sexuella övergrepp och att vidareutveckla metoder för att inom hälso- och sjukvården upptäcka om någon är utsatt för våld.

Statens folkhälsoinstitut har på regeringens uppdrag undersökt hur våldsutsatta kvinnor från de nationella minoriteterna – judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar – bemöts och stöds av bl.a. socialtjänsten, hälso- och sjukvården och polisen. I skriften Intryck, Avtryck – Framtidstro (2010) ges konkreta råd till bl.a. personal inom hälso- och sjukvården som möter dessa kvinnor i sitt dagliga arbete.

Socialtjänsten

Socialtjänstens verksamhet regleras främst av socialtjänstlagen (2001:453). Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt geografiska område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 §). De uppgifter som socialnämnden har på socialtjänstområdet räknas upp i 3 kap. 1 § och förtydligas i 3 kap. 4 §. Uppgifterna omfattar bl.a. att informera om socialtjänsten i kommunen, främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden genom uppsökande verksamhet samt svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. När det är lämpligt ska nämnden

samverka med andra samhällsorgan, organisationer och andra föreningar. Lagen ger kommunerna relativt stor frihet i utformningen av socialtjänsten.

När det gäller barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa har socialtjänsten ett förstahandsansvar för samverkan med samhällsorgan, organisationer och andra berörda (5 kap. 1 a §). Som tidigare nämnts gäller, enligt 14 kap. 1 §, en anmälningsskyldighet för andra myndigheter. Enligt 3 § andra stycket polislagen (1984:387) omfattar skyldigheten även polisen.

Enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen har socialtjänsten till uppgift att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Efter en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2007 (prop. 2006/07:38, bet. 2007/08:SoU10, rskr. 2006/07:145, SFS 2007:225), föreskrivs vidare att socialnämnden särskilt ska beakta att våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld kan vara i behov av stöd och hjälp. Detta ersatte en tidigare, icke bindande bestämmelse om att sådana behov bör beaktas. Socialstyrelsen har utfärdat allmänna råd om socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor samt barn som bevittnat våld (SOSFS 2009:22). Av råden framgår bl.a. att socialnämnden bör se till att de metoder som används för att ge en kvinna stöd och hjälp är utformade utifrån den bästa tillgängliga kunskapen om våldsutsatta kvinnors behov och vad som ger bäst resultat. Vidare bör nämnden beakta både gruppers och enskildas behov av stöd och hjälp och därvid även beakta särskilda behov på grund av t.ex. ålder, etnicitet, sexuell läggning, funktionsnedsättning eller missbruk och beroende. Socialstyrelsen har även tagit fram en handbok och utbildningsmaterial.

Frågor om stöd och skydd till brottsoffer måste utvecklas kontinuerligt och det finns områden som utan tvekan kan förbättras. Det gäller inte minst stödet och skyddet till dem som utsätts för brott i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, våld i samkönade relationer och tvångsäktenskap. Brottsförebyggande rådet (Brå) har vid sin utvärdering av regeringens handlingsplan om våld i nära relationer m.m. konstaterat att mycket arbete görs, inte minst inom kommunerna (Brå rapport

2010:4). Enligt Brå finns det emellertid behov av bl.a. bättre problemanalyser, utveckling av nya metoder och arbetssätt, ytterligare uppmärksamhet för kvinnor med särskilda behov samt kontinuerliga och systematiska utvärderingar för att stärka kunskaperna om frågorna.

I en nationell jämförelse av landets kommuner som Socialstyrelsen redovisat i maj 2012 framgår att nästan alla kommuner kan ge råd och stöd och erbjuda skyddat boende till våldsutsatta kvinnor. Däremot gör endast var tredje kommun systematiska uppföljningar av sina insatser och ungefär lika många kommuner har inventerat omfattningen av problemet med våld mot kvinnor. I sin lägesrapport 2012 för hälso- och sjukvården och socialtjänsten konstaterar Socialstyrelsen bl.a. att skyddet och säkerheten för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld behöver utvecklas (Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst – Lägesrapport 2012, Socialstyrelsen, 2012, s. 180 f.).

Förbättringar av olika stöd- och skyddsåtgärder behövs också för att brottsoffer ska våga anmäla brott. Detsamma gäller för det långsiktiga stödet, vilket särskilt hållits fram i Brå-utvärderingen. Detta har också uppmärksammats i regeringens uppdrag till den nationella samordnaren mot våld i nära relationer (Dir. 2012:38). I direktiven uttalas också att våld i nära relationer behöver uppmärksammas bättre inom t.ex. missbruks- och beroendevården och inom omsorgen av äldre och personer med funktionsnedsättning.

När det gäller unga som placerats i skyddat boende, familjehem eller någon annan institution på grund av att de utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck eller har blivit gifta mot sin vilja eller riskerar att bli det har Länsstyrelsen i Östergötland, på regeringens uppdrag, tagit fram en vägledning om skydd, stöd och rehabilitering (Våga göra skillnad, rapport 2011:14). Länsstyrelsen ska under 2011-13 utveckla och sprida vägledningen. Vidare har Socialstyrelsen fått i uppdrag att under 2011-13 göra en samlad analys av skyddat boende för hotade personer och att

ta fram en vägledning till berörda målgrupper (dnr. S2011/8989/FST, se vidare nedan).

Samverkan

Frågan om behov av skydd och stöd måste också ses i förhållande till straffrättsliga ingripanden med anledning av de brott som avses i konventionen. En uttalad önskan är att brott i nära relationer ska anmälas och lagföras. Det är dock vanligt att ingen anmälan görs. Enligt en rapport från Brottsförebyggande rådet (Våld mot kvinnor och män i nära relationer, Brå rapport 2009:12) är de vanligaste skälen att offret känner gärningsmannen, att offret anser att polisen inget kan göra eller att offret inte vågar göra en anmälan. Det är alltså, som också t.ex. Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap konstaterar (SOU 2012:35 s. 448), av avgörande betydelse att samhällets olika aktörer tar sitt ansvar och effektivt ingriper till den enskildes skydd. Annars bidrar inte straffreglerna till en förbättrad situation för dem som utsätts för våld av detta slag.

Det finns således ett tydligt behov av samordning och samverkan mellan rättsväsendets myndigheter och övriga som har i uppgift att ge stöd och skydd. Som redan framgått är förbättrad samverkan mellan olika aktörer också en prioriterad fråga i det arbete som görs mot våld i nära relationer m.m. och en huvuduppgift för den nationella samordnare som nyligen utsetts. Regeringen har också understrukit vikten av stärkt samarbete mellan myndigheter och mellan dessa och andra samhällsaktörer i budgetpropositionen för 2013 (se prop. 2012/13.1 utg.omr. 4, s. 13 och 21).

Även om det finns utrymme för förbättringar förekommer det redan nu goda exempel på samverkan av det slag som artikel 18 efterlyser. Förutom samverkan på mer strategisk nivå, vilket har redovisats ovan, förekommer operativ samverkan vid hanteringen av enskilda ärenden. Ett exempel är Projekt Karin i

Malmö där våldsutsatta kvinnor kan möta polis, åklagare, personal från socialtjänstens kriscentrum och rättsläkare i samma lokaler för att därmed underlätta för brottsoffren att få tillgång till det stöd och skydd som samhället kan erbjuda. Kopplat till projektet är också Malmö stads kriscentrum för barn och ungdomar, skyddat boende för personer som är utsatta för hedersrelaterat våld (Embla) och Kriminalvårdens påverkansprogram IDAP för våldsutövande män.

Regeringen har givit Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Skåne i uppdrag att utveckla Projekt Karin som ett led i att lyfta upp, belysa och prioritera frågan om våld i nära relationer. Det första uppdraget löpte 2008-2010 och avsåg att utveckla modellen. Ett kompletterande uppdrag år 2010 går ut på att med ett holistiskt perspektiv belysa hela familjens behov där det förekommer våld, att ge förövaren och barnen större utrymme i arbetet och att sprida kunskap om samverkansmodellen. På Rikspolisstyrelsens uppdrag har rättssociologiska enheten vid Lunds universitet gjort en utvärdering som redovisats i rapporten Våldsutsatta kvinnor berättar: En utvärdering av projekt Karin (RPS rapport 2010:2). I december 2012 har regeringen uppdragit åt Brottsförebyggande rådet att ytterligare utvärdera Projekt Karin för att få information om hur arbetsformen fungerar utifrån de deltagande myndigheternas perspektiv och uppdrag (dnr. Ju2011/8444/KRIM). Uppdraget, som ska redovisas senast den 31 mars 2013, är också avsett att analysera arbetsformens effekter på kvaliteten och effektiviteten i myndigheternas arbete och förhållandet mellan effekter och kostnader.

Det finns även exempel på nära samverkan och samlokalisering i andra delar av landet. I många kommuner finns olika former av kriscentra för personer som utsatts för våld i nära relationer, för våldsutövare och för barn och ungdomar, där det också förekommer en strukturerad samverkan mellan olika myndigheter. I Västra Götalandsregionen finns t.ex. Utväg Göteborg, Utväg Skaraborg, Utväg Södra Älvsborg och olika verksamheter under Resurscentrum för kvinnofrid Väst som är en resurs för Trollhättans, Vänersborgs, Lilla Edets och Orusts

kommuner. I Sundsvall finns verksamheten Stödcentrum, som är en samverkansform mellan socialtjänst, landsting, polis och åklagare när det gäller våldsutsatta barn.

För barn som utsatts för våld eller sexuella övergrepp bedrivs sedan flera år s.k. barnahus där åklagare, polis, socialtjänst, rättsläkare, barnläkare, barnpsykiatri (BUP) och samordnare från barnahuset samverkar. De utreder gemensamt brottet mot barnet och barnets behov av skydd och stöd i en gemensam, barnanpassad lokal. Verksamheter av detta slag finns i dag på ett tjugotal platser i landet. Olika utvärderingar av modellen har skett.

Inom ramen för ett gemensamt uppdrag till Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket och Socialstyrelsen (dnr. Ju2008/8573/KRIM och Ju2008/2176/KRIM) gjorde Brottsoffergruppen vid Juridiska institutionen vid Stockholms universitet en utvärdering som redovisades år 2010 (A. Kaldal, C. Diesen, J. Beije och E. Diesen, Barnahusutredningen, 2010). Den övergripande slutsatsen var att en fungerande barnahusverksamhet är bättre än ordinära barnutredningsformer hos polisen såvitt avser barnets trygghet och samverkan mellan olika samhällsorgan. Däremot ansågs inte denna modell ha givit bättre brottsutredningar än den ordinarie verksamheten. Rapporten pekar också på vissa förutsättningar som måste vara uppfyllda för att på sikt uppnå en förbättrad utredningskvalitet. Dessa frågor utvecklas ytterligare i ett särskilt yttrande till rapporten.

Ytterligare insatser för stöd och skydd

Brottsoffermyndigheten har det övergripande målet att arbeta för att främja alla brottsoffers rättigheter samt uppmärksamma deras behov och intressen. Brottsoffermyndigheten har också vissa, särskilda uppdrag på de områden som nu är aktuella. Ett uppdrag är att fördela medel till forskning, metodutveckling och andra liknande insatser i syfte att öka kunskapen om mäns våld

mot kvinnor, inklusive sexuellt våld och andra sexuella övergrepp (dnr. Ju2011/4765/KRIM). Ett annat uppdrag är att genomföra utbildningsinsatser för att i högre grad synliggöra barn som har bevittnat våld och andra övergrepp i nära relationer (dnr. Ju2011/9162/KRIM) och ett avser att genom utbildning av personal inom rättsväsendet öka kunskapen om sexualbrottsoffer och förbättra bemötandet av dessa brottsoffer i samband med polisanmälan, förundersökning och rättegång (dnr. Ju2007/4690/KRIM och Ju2011/3982/KRIM).

När det gäller juridisk rådgivning, vilket nämns i artikel 20, bör också nämnas de möjligheter till rådgivning och biträde som kan ges med stöd av lagen (1988:609) om målsägandebiträde, rättshjälpslagen (1996:1619) och lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn.

Beträffande hjälp att hitta en anställning, som också nämns i artikel 20, ska Arbetsförmedlingen stödja arbetssökande som har särskilt svårt att få anställning eller, som det sägs i 2 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, prioritera dem som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har också i uppgift att samverka med Socialstyrelsen och andra myndigheter i fråga om rehabiliteringsinsatser (14 § samma förordning). Detta kan också komma brottsoffer till del.

Utöver de myndighetsanknutna insatser som beskrivits anordnar olika organisationer en omfattande skydds- och stödverksamhet. Många av dessa ger stöd via telefon och internet och bedriver jourverksamhet, vissa har ett stöd- och rådgivningscenter eller andra mottagningar och vissa anordnar skyddat boende.

Sammanfattning

Såsom framgår av redogörelsen ovan är frågor om stöd- och skyddsinsatser för dem som utsätts för olika former av våld som omfattas av konventionen en prioriterad del av de insatser som

görs i Sverige mot våld i nära relationer m.m. Fortlöpande insatser för att förbättra dessa insatser görs på många områden. Det handlar om insatser från hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens sida, men också om åtgärder som andra myndigheter och frivilligorganisationer vidtar.

En viktig fråga gäller samordningen mellan olika insatser och spridning av kunskaper. Till exempel har Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap nyligen föreslagit att ett nationellt kompetensteam ska inrättas med uppgift att på olika sätt främja arbetet mot äktenskap mot någons vilja, barnäktenskap och hedersrelaterat våld och förtryck och bestå av personer med särskild sakkunskap från bl.a. polisens och socialtjänstens arbete (SOU 2012:35 s. 455 ff.). Förslaget, som ska ses i ljuset av den nationella samordnarens tidsbegränsade uppdrag, bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Förslaget tangerar också ett uppdrag till Socialstyrelsen att kartlägga kunskaper om våld mot barn och utifrån detta bl.a. peka ut en aktör med ett samlat nationellt ansvar för kunskapsspridning på området (dnr S2012/275/FST), vilket har redovisats i rapporten Kunskap om våld mot barn – behov av nationell samordning (juni 2012). I rapporten föreslås att Socialstyrelsen ska få ett sådant samordningsansvar.

Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap har också bl.a. föreslagit att en statlig subvention bör övervägas avseende vårdkostnaden för personer som placeras i skyddat boende på grund av hedersrelaterat våld eller förtryck eller äktenskap mot den egna viljan (SOU 2012:35 s. 518 ff.).

Att vidta åtgärder för stöd till och skydd av dem som utsätts för brott av nu aktuellt slag är en utomordentligt viktig uppgift. Detta arbete har utvecklats kraftigt under senare år och regeringen har, bl.a. genom sina handlingsplaner, drivit på utvecklingen. Arbetet är naturligtvis inte fulländat och de utvärderingar som görs visar på funktioner och metoder som kan förbättras ytterligare. Det är en fortlöpande och långsiktig uppgift. De insatser som görs och det engagemang som finns ligger helt i linje med vad som kommer till uttryck i artiklarna 20 och 22 i kon-

ventionen. De behov av förbättringar som finns fångas upp i de processer som redan pågår och några ytterligare åtgärder med anledning av konventionen kan inte anses vara påkallade.

6.4 Information till brottsoffer och anmälningar

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om information till brottsoffer och anmälningar (artiklarna 19, 21, 27 och 28).

Skälen för bedömningen: Enligt artikel 19 ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att brottsoffer får adekvat information om de stödtjänster och rättsliga åtgärder som finns. Informationen ska lämnas på ett språk som brottsoffret förstår.

Parterna ska också, enligt artikel 21, säkerställa att brottsoffer har information om och tillgång till regionala och internationella mekanismer för enskilda eller kollektiva klagomål. De ska också verka för att brottsoffren får lyhörd och kunnig hjälp med sina klagomål.

Artikel 27 ålägger parterna att vidta nödvändiga åtgärder för att uppmuntra dem som bevittnat en våldshandling enligt konventionen, eller som har rimlig anledning att anta att en sådan handling kan komma att begås, att göra en anmälan till någon behörig organisation eller myndighet.

Enligt artikel 28 ska regler om tystnadsplikt inte hindra vissa yrkesgrupper att göra en anmälan när särskilda omständigheter är för handen. En anmälan ska kunna göras när det finns en rimlig anledning att anta att en allvarlig våldshandling som faller inom ramen för konventionen har begåtts och att ytterligare allvarliga våldshandlingar kan förväntas.

Brottsofferinformation på olika språk

När det gäller information om stödtjänster m.m. klargör den förklarande rapporten att konventionen inte kräver information på alla tänkbara språk. Det är tillräckligt att den ges på de vanligaste språken.

Sedan den 1 januari 2010 gäller lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Som nationella minoriteter räknas judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. De nationella minoritetsspråken är jiddisch, romska (romani chib), samiska, finska och meänkieli. Lagen innebär bl.a. att förvaltningsmyndigheter har en skyldighet att informera om rätten att använda ett minoritetsspråk. Särskilt starka rättigheter har den som talar finska, meänkieli eller samiska. Ett resultat av lagen är att många myndigheters och kommuners hemsidor på Internet också har information på minoritetsspråken. Det gäller t.ex. polisens hemsida. Härtill lämnar många myndigheter och kommuner information på andra språk. Åklagarmyndighetens hemsida innehåller t.ex. brottsofferinformation på åtta språk och länkar till Brottsoffermyndigheten, Brottsofferjourernas riksförbund och andra frivilligorganisationer.

Socialstyrelsen understryker särskilt i Våld – Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld (2011) behovet av information som också är tillgänglig för kvinnor med olika funktionsnedsättningar, på lätt svenska och på olika språk. Vidare framhålls den skyldighet att ordna tolkning som följer av 8 § förvaltningslagen (1986:223).

Brottsoffermyndigheten lämnar information till brottsoffer på ett stort antal språk och publikationerna kan laddas ner eller beställas på myndighetens hemsida. Enligt uppgift använder sig samtliga polismyndigheter av Brottsoffermyndighetens information. I 13 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) finns härtill bestämmelser om skyldigheten att lämna information om vissa stödfunktioner till målsägande. Regler om tolk när någon ska höras inför rätten finns i 5 kap. 6 § rättegångsbalken och

dessa tillämpas i praktiken också under förundersökningen i brottmål.

Andra myndigheter, t.ex. Rättshjälpsmyndigheten, har viss information på hemsidan på olika språk (t.ex. engelska, finska, nordsamiska och meänkieli) men har också en översättningsfunktion för hela webbplatsen till andra språk. Rättshjälpsmyndighetens webbplats kan t.ex. på detta sätt översättas till över 40 olika språk. När det gäller rättshjälp bör det också nämnas att tolk- och översättningskostnader också omfattas av den rådgivning som lagen anvisar (se 5 § rättshjälpslagen (1996:1619)).

Sverige får således anses leva upp till konventionens förpliktelser enligt artikel 19. Frågor om brottsofferinformation behandlas också i artikel 56, se avsnitt 9.4.

Regionala och internationella klagomål

Artikel 21 tar sikte på möjligheter att göra framställningar till internationella organ, t.ex. Europadomstolen för mänskliga rättigheter och olika FN-kommittéer såsom FN:s råd för mänskliga rättigheter och FN-konventionskommittéer som CEDAW-kommittén. Sverige accepterar de klagomålsprocedurer som skapats i förhållande till Europadomstolen och i enlighet med olika FN-konventioner (se t.ex. skr. 2001/02:83 s. 11). I förhållande till CEDAW-kommittén gjorde Sverige det genom att tillträda tilläggsprotokollet till FN-konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (prop. 2002/03:19).

Brottsoffer i Sverige har alltså tillgång till olika internationella mekanismer. Information om dessa möjligheter finns bl.a. på Riksdagens Internetsida med EU-upplysning, regeringens webbplats om mänskliga rättigheter och Sveriges Domstolars hemsida.

Att främja lyhörd och kunnig hjälp till brottsoffer som gör en framställning kan, enligt den förklarande rapporten, ske på olika sätt och genom olika aktörer. Artikeln ställer inte krav på att

hjälpen ska vara kostnadsfri. I Sverige kan rådgivning enligt rättshjälpslagen (1996:1619) ges i alla rättsliga angelägenheter under högst två timmar och mot en avgift som betalas till den som lämnar rådgivningen. Utrymmet för rättshjälp i form av juridiskt biträde för att driva ett mål i Europadomstolen är mycket begränsat men domstolen kan lämna rättshjälp i mål som släpps fram för prövning där. Tyngdpunkten i artikel 21 är dock att den hjälp som lämnas ska vara lyhörd och kunnig. Olika insatser görs också för att sprida kunskaper om såväl olika internationella klagomålsprocedurer som bemötande av brottsoffer i allmänhet och de särskilda frågeställningar som våld i nära relationer, hedersvåld, tvångsäktenskap m.m. ger upphov till. Kunskapsspridning är som redan nämnts en viktig del av de handlingsplaner som antagits. I detta sammanhang kan också nämnas EU-projektet Vägar till rättigheter som Diskrimineringsombudsmannen (DO) genomfört under 2011 i syfte att öka kunskapen om rättigheter bland företrädare för det civila samhället. En s.k. inspirationsbok med samma namn om arbete mot diskriminering, inklusive i fråga om juridisk rådgivning, kan beställas och laddas ner från DO:s hemsida.

Sverige bedöms därmed leva upp till förpliktelserna i artikel 21.

Anmälningar

Det pågår omfattande satsningar för att minska brottsligheten och öka människors trygghet i hela landet. Genom ett ökat förtroende för rättsväsendet ska även benägenheten att anmäla brott öka. Som tidigare nämnts är även samhällets möjligheter att ge brottsoffren skydd och stöd av mycket stor betydelse för anmälningsbenägenheten. När det gäller våld i nära relationer är det dock vanligt att brott inte anmäls till polisen (se t.ex. Brå rapport 2009:12). Detsamma gäller även för hedersrelaterat våld och tvångsäktenskap. Rikspolisstyrelsen har genomfört en kampanj för att sprida information till allmänheten i syfte att få fler

att anmäla brott som avser mäns våld mot kvinnor och andra närstående personer samt brott i samkönade relationer. I polisens årsredovisning för 2011 redovisas en ökning av antalet anmälda brott i nära relationer med sex procent. Dessa frågor är en viktig del av uppdraget till den nationella samordnaren mot våld i nära relationer (Dir. 2012:38). Frågan har uppmärksammats av regeringen i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 4, s. 20). Olika åtgärder vidtas på flera fronter för att stärka de komponenter som har betydelse för de brottsdrabbades benägenhet att anmäla brott.

Bland annat information, offentlig debatt, skydds- och stödåtgärder, prioriteringar inom socialtjänsten och rättsväsendet är nödvändiga komponenter för att öka anmälningsbenägenheten. Det gäller också för de grupper som artikel 27 tar sikte på, inte minst då vittnen och personer som har anledning att befara ytterligare våldshandlingar i dessa fall ofta själva är familjemedlemmar. Frågor om barn som bevittnat våld och andra övergrepp mot närstående diskuteras i avsnitt 6.8.

En skyldighet att anmäla brott finns i några situationer och bl.a. finns bestämmelser om rapporteringsskyldighet i fråga om brott i 9 § polislagen (1984:387). Enligt 23 kap. 6 § brottsbalken kan underlåtelse att avslöja brott som är å färde vara straffbart under vissa omständigheter. Ett krav är att sådant ansvar är särskilt föreskrivet för brottet i fråga. Det gäller bl.a. underlåtenhet att avslöja mord, dråp, grov misshandel, människorov, människohandel, olaga frihetsberövande, våldtäkt, grov våldtäkt, våldtäkt mot barn, och grov våldtäkt mot barn (3 kap. 11 §, 4 kap. 10 § och 6 kap. 15 § brottsbalken). Detsamma gäller underlåtenhet att avslöja brott enligt 2 § lagen (1982:316) med förbud mot kvinnlig könsstympning. Vissa ytterligare förutsättningar gäller för denna form av straffansvar, vilken tillämpas mycket sällan i praktiken.

Frågor om anmälningsskyldighet till socialtjänsten och åtgärder för att upptäcka brott av detta slag inom hälso- och sjukvården har behandlats i avsnitt 6.3. Anmälningsskyldighet i fråga om missförhållanden som rör barn, enligt 14 kap. 1 §

socialtjänstlagen (2001:453), gäller för vissa myndigheter. En rekommendation att göra en sådan anmälan gäller för var och en, dvs. för privatpersoner och myndigheter som inte är skyldiga att göra en anmälan. Med anmälningsskyldigheten följer också en uppgiftsskyldighet enligt 11 kap. 1 § samma lag, vilken anses innefatta en fortlöpande skyldighet att informera socialnämnden om sådana förhållanden som kan påverka bedömningen i ärendet (se JO 1992/93 s. 341).

De allmänna bestämmelserna i artikel 27 om att uppmuntra anmälningar kan inte anses ställa krav på regler om anmälningsskyldighet i fråga om brott. De bestämmelser som finns i svensk rätt visar dock på en strävan att uppdaga brott. Än viktigare är dock de olika åtgärder som vidtas för att minska mörkertalet när det gäller brott som avses i konventionen. Därmed får Sverige anses uppfylla artikelns krav.

Sekretessfrågor

Sekretess gäller inom all hälso- och sjukvårdsverksamhet och inom socialtjänsten. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men, dvs. med ett omvänt skaderekvisit. Reglerna finns i 25 kap. 1 § respektive 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det finns dock sekretessbrytande bestämmelser. Av intresse här är framförallt de bestämmelser om misstankar om brott i 10 kap. 21-24 §§ samma lag som medger att uppgift lämnas till en polis- eller åklagarmyndighet (eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet). Beträffande den som inte har fyllt 18 år omfattar undantaget bl.a. brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Beträffande begångna brott i övrigt krävs det att brotten är av viss svårhetsgrad.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet om uppgiften behövs där för bl.a. förundersökning eller

rättegång (10 kap. 18 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretess bryts också av en uppgiftsskyldighet som följer av lag och förordning (10 kap. 28 § samma lag), t.ex. den ovan nämnda anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Svenska regler uppfyller därmed kraven i artikel 28.

6.5 Skyddat boende

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om skyddat boende (artikel 23).

Skälen för bedömningen: Enligt artikel 23 ska statsparterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att tillhandahålla lämpliga och lättillgängliga skyddade boenden i tillräckligt antal. Avsikten är att brottsoffren ska vara trygga. Artikeln, såsom den får förstås, ålägger också parterna att aktivt vända sig till brottsoffer, särskilt till kvinnor och dess barn. Enligt den förklarande rapporten är det specialiserade, skyddade boenden som avses och inte anordnande av tillfälligt boende i allmänhet.

Skyddat boende är en fråga för socialtjänsten men någon särskild lagreglering om just detta finns inte. Socialnämndens ansvar för att beakta våldsutsatta kvinnors behov av stöd och hjälp, enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453), innefattar dock även insatser i form av skyddat boende (prop. 2006/07:38 s. 32). Insatserna erbjuds efter utredning och bedömning som bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen eller som service enligt 3 kap. 1 § samma lag.

Av Socialstyrelsens allmänna råd framgår att om en kvinna inte kan eller vill bo kvar i sitt hem, t.ex. på grund av att hon är våldsutsatt och inte själv kan ordna med någon annan bostad, så bör hon erbjudas ett tillfälligt boende (SOSFS 2009:22). Socialstyrelsens handbok understryker att socialnämnden, för att

kunna möta individuella behov av tillfälliga boenden, behöver ha tillgång till fungerande boenden av olika slag, som familjehem, hem för vård och boende, utslussningslägenheter, kommunala kriscentra eller kvinnojourer (Våld: Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld, 2011, s. 87).

Socialstyrelsens råd framhåller att våldsutsatta kvinnor vid behov bör kunna erbjudas tillfälligt boende oavsett ålder, etnicitet, sexuell läggning, funktionsnedsättning, missbruk eller beroende, och boendet bör även kunna ta emot och vara lämpligt för medföljande barn, oavsett ålder och kön (SOSFS 2009:22). Av säkerhetsskäl, t.ex. om någon aktivt förföljer kvinnan, behövs det särskilda åtgärder. Om en våldsutsatt kvinna är i behov av stöd och hjälp, akut eller på kort eller lång sikt, bör socialnämnden bl.a. kunna erbjuda lämpligt, tillfälligt boende som är tillräckligt bemannat av kvalificerad personal och som har tillräckliga skyddsanordningar (SOSFS 2009:22). Socialstyrelsen betonar vidare att kvinnor som har placerats på ett boende kan ha stort behov av psykiskt och känslomässigt stöd och tillgång till personal dygnet runt

Av en studie som Socialstyrelsen redovisat 2012 framgår bl.a. att i princip alla kommuner och stadsdelar (98%) uppgivit att de under 2011 kunde erbjuda skyddat boende till våldsutsatta kvinnor (Socialstyrelsen, Öppna jämförelser: Brottsoffer – våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld 2012). Två tredjedelar av dem uppgav att de kunde erbjuda skyddat boende till våldsutsatta kvinnor som är i aktivt missbruk. I vissa fall bedriver kommunen ett eget skyddat boende. I andra fall drivs det skyddade boendet av ideella föreningar, särskilt kvinnojourer, eller privata aktörer.

När det gäller hedersvåld har de tre storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne regeringens uppdrag att ge stöd och skydd till ungdomar. Det sker bl.a. genom medfinansiering av skyddat boende för målgruppen i respektive län. De tre länsstyrelserna har sedan 2006 ett gemensamt nationellt uppdrag av regeringen att främja och stödja utvecklingen av skyddat

boende för hedersvåldsutsatta ungdomar i hela landet. Länsstyrelsen i Östergötlands län har haft ett särskilt uppdrag att se över stöd och rehabilitering beträffande barn och ungdomar som placerats i skyddat boende på grund av hedersrelaterat våld och förtryck. I en rapport från 2011 har de tre länsstyrelserna lyft fram vissa problem som är relaterat till skyddat boende, bl.a. bristen på en enhetlig definition av begreppet och behov av bättre riskbedömningar (Skyddat boende för hedersvåldsutsatta personer: Slutrapport av en nationell kartläggning, Länsstyrelserna, 2011).

Regeringen har uttalat att skyddat boende är en betydelsefull del i arbetet med att ge brottsoffer skydd, stöd och hjälp för att förändra sin situation. Vidare har regeringen understrukit att alla kommuner måste kunna erbjuda ett skyddat boende till de kvinnor som behöver det (prop. 2006/07:38 s. 44). Mot bakgrund av bl.a. de svårigheter som länsstyrelserna har identifierat har regeringen i oktober 2011 givit Socialstyrelsen i uppdrag att göra en samlad analys av insatsen skyddat boende för hotade personer och att ta fram ett vägledande material för berörda målgrupper (dnr. S2011/8989/FST). I uppdraget ingår också att definiera begreppet skyddat boende, genomföra en kartläggning av omfattningen och kvaliteten av skyddade boenden i Sverige och ta fram en modell för kvalitetsutveckling och kontinuerlig uppföljning på nationell nivå. Uppdraget omfattar samtliga relevanta verksamheter (kommunala, ideella, privata) och alla typer av brott. Det löper under tiden 2011-13 och ska redovisas senast den 15 april 2013.

Skydd, stöd och hjälp till våldsutsatta genom olika former av skyddat boende är en viktig verksamhet som bedrivs av flera olika aktörer. Såväl artikel 23 som svenska erfarenheter, redovisade t.ex. i länsstyrelsernas rapport från 2011, understryker att det inte bara är fråga om skydd utan också om stödinsatser i form av kris- och traumainsatser m.m. Tillgången till olika typer av boenden i hela landet och åtgärder för att möjliggöra utslussning från skyddade boenden är andra utmaningar. Även om en utveckling skett på senare år (jfr prop. 2006/07:38 s. 10f.) finns

det utrymme för förbättringar när det gäller skyddat boende och ett viktigt steg i en förbättringsprocess är det analys- och kartläggningsarbete som regeringen uppdragit åt Socialstyrelsen att göra. Med hänsyn till det pågående arbetet får Sverige anses uppfylla konventionens krav i detta avseende.

6.6 Stödtelefoner

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om stödtelefoner (artikel 24).

Skälen för bedömningen: Artikel 24 ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att inrätta stödtelefoner, som ska vara kostnadsfria, öppna dygnet runt och möjliggöra anonym rådgivning om våld mot kvinnor.

En nationell stödtelefon – Kvinnofridslinjen – invigdes i december 2007 på regeringens initiativ. Det är en kostnadsfri telefon som är öppen dygnet runt för att ge kvinnor professionell hjälp genom samtal med erfarna sjuksköterskor, barnmorskor och socionomer. Den som vill får vara anonym och även anhöriga och vänner kan ringa. Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet ansvarar för projektet, som bedrivs vid Akademiska sjukhuset i Uppsala. På regeringens uppdrag ska Kvinnofridslinjen utvecklas under 2011-14 och uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2015 (dnr. U2011/3939/JÄM). Avsikten är att kvalitetssäkra det stöd som Kvinnofridslinjen ger till de våldsutsatta och att nå ut till fler av dem som utsätts för hot, våld eller sexuella övergrepp.

Kvinnofridslinjen är precis en sådan stödtelefon som avses i artikel 24. Sverige uppfyller således konventionens krav i detta avseende.

Utöver detta bedriver olika frivilligorganisationer jourtelefonverksamhet. Brottsofferjourernas riksförbund (BOJ) har ett stort antal lokala jourer som utan kostnad och på olika språk ger

råd, information och personligt samtalsstöd till brottsutsatta. BOJ, som även har en nationell stödtelefon, är en ideell organisation som kan ansöka om statsbidrag via Socialstyrelsen för att arbeta med brottsofferfrågor och verksamhetsstöd från Brottsofferfonden. Stödtelefonlinjer för barn bedrivs bland annat av Barnens rätt i samhället (BRIS) och Rädda barnen. Utöver telefonjour finns det ofta möjlighet att ha kontakt via e-post och på annat sätt.

Det kan också nämnas att det finns hjälplinjer för våldsutövare. Bland annat invigdes i mars 2012 en ny hjälplinje på Karolinska universitetssjukhuset för personer som riskerar att utöva sexuellt våld, PrevenTell.

6.7 Stöd till sexualbrottsoffer

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om stöd till sexualbrottsoffer (artikel 25).

Skälen för bedömningen: Parterna ska, enligt artikel 25, vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att inrätta lämpliga och lättillgängliga mottagningscenter i tillräckligt antal för personer som våldtagits eller utsatts för annat sexuellt våld. Syftet är att en medicinsk och rättsmedicinsk undersökning ska kunna göras samt traumastöd och rådgivning erbjudas.

Den verksamhet som avses i artikel 25 tillhör till stor del hälso- och sjukvårdsområdet. Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, Akademiska sjukhuset, har år 2008 på regeringens uppdrag (dnr Ju2007/2177/KRIM) publicerat en Handbok – Nationell handlingsplan för hälso- och sjukvårdens omhändertagande av offer för sexuella övergrepp. I handlingsplanen konstateras bl.a. att landstingen måste organisera sjukvårdens resurser för att ta hand om offer för sexualbrott på ett optimalt sätt i hela landet eftersom patienten har rätt till en trygg

och rättssäker sjukvård oavsett var han eller hon bor (Handboken, s. 32). På landsorten spelar primärvården en viktig roll medan specialkliniker för våldtagna kvinnor finns i flera storstadsregioner. Förutom medicinsk vård betonar handlingsplanen krisrådgivning och psykosociala insatser för den som utsatts för ett sexuellt övergrepp. Varje enhet som möter sexualbrottsoffer bör känna till de lokala resurser som finns, även hos privatpraktiserande psykoterapeuter och kliniker hos ideella organisationer. Efter ett pilotprojekt på fem orter pågår ett arbete med att föra ut handboken i hela landet.

De handlingsplaner och insatser som har redovisats i det föregående tar också sikte på att förebygga och bekämpa sexuellt våld och andra sexuella övergrepp. Av intresse i förhållande till artikel 25 är särskilt de insatser inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten samt de samverkansprojekt som redovisats i avsnitt 6.3. Projekt Karin i Malmö, som f.n. utvärderas av Brottsförebyggande rådet, är t.ex. en modell som innebär att polisens brottsutredande verksamhet, socialt stöd från Malmö stads Kriscentrum Malmö och personal från Rättsmedicinalverket som kan dokumentera yttre skador finns i samma lokaler. Ett annat exempel är Relationsvåldscentrum som sedan 2007 bedrivs i samverkan mellan polis, åklagare och socialtjänst i Västerorts polismästardistrikt i Stockholm. Här ger ett antal kommungemensamma socionomer med arbetsplats i polisens lokaler psykosocialt stöd samt information om rättsprocessen och i andra praktiska frågor, bl.a. kontakt med andra myndigheter.

För barn som har utsatts för våld eller sexuella övergrepp finns på vissa platser verksamheter som arbetar utifrån den s.k. barnahusmodellen. I barnanpassade lokaler samverkar åklagare polisen, socialtjänsten, samt i vissa barnahus, rätts- och barnläkare och barn- och ungdomspsykiatrin, för att tillhandahålla stöd och skydd samt genomföra en brottsutredning, se vidare avsnitt 6.3.

Stöd- och krisjourer av olika slag bedrivs också av kommuner och ideella organisationer. I Stockholms stad till exempel finns bl.a. kriscentrum för kvinnor, trygghetsjouren, jouren ”Kruton”

för hedersrelaterat våld och ungdomsjouren. Kriscentrum för kvinnor har en våldtäktsmottagning som bl.a. kostnadsfritt och anonymt erbjuder enstaka krissamtal eller flera bearbetande samtal. I detta sammanhang bör också den rådgivning som ges genom kvinnofridslinjen (se avsnitt 6.6) nämnas.

Avsikten bakom artikel 25 är att säkerställa medicinsk och rättsmedicinsk undersökning, traumastöd och rådgivning till den som utsatts för sexuellt våld. Den modell som hålls fram är mottagningscenter och den förklarande rapporten konstaterar att det finns olika modeller och att statsparterna har valfrihet. Svensk hälso- och sjukvård är väl utbyggd och såsom framgår av redogörelsen har olika lösningar valts i olika delar av landet. De krav på lämplighet, lättillgänglighet och tillräckligt antal som ställs i artikel 25 är bedömningsfrågor beträffande vilka olika uppfattningar kan anföras. Bedömningen av vilken modell som bör anses vara mest lämplig är inte heller given och kan dessutom få olika utfall i olika delar av landet. De insatser som görs och den kunskapsutveckling som sker, bl.a. vid Nationellt kunskapscentrum vid Uppsala universitet och i Socialstyrelsens regi, visar att frågorna uppmärksammas och att det finns en tydlig avsikt att ge god vård och behandling för dem som utsatts för sexuella övergrepp. Detta gäller också förbättrade rutiner för rättsmedicinska undersökningar. Därmed får Sverige anses leva upp till konventionens förpliktelser i detta avseende.

6.8 Skydd och hjälp till barn som bevittnat våld

Bedömning: Sverige uppfyller vad konventionen kräver i fråga om stöd och hjälp till barn som bevittnat våld (artikel 26).

Skälen för bedömningen: Artikel 26 ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att det skydd och stöd som ges till brottsoffer också

kan lämnas med vederbörlig hänsyn till barns rättigheter och behov. De åtgärder som vidtas i enlighet med artikeln ska omfatta åldersanpassad psykosocial rådgivning för barn som bevittnat våld av det slag som omfattas av konventionen, vilken ska genomföras med hänsyn tagen till barnets bästa.

Sverige är part i FN:s barnrättskonvention och riksdagen har år 2010 antagit en strategi för att med utgångspunkt i den konventionen stärka barnets rättigheter och intressen i samhället (prop. 2009/10:232). Barnkonventionens grundläggande princip (artikel 3) är att barnets bästa ska vara styrande, om än inte alltid utslagsgivande, när beslut om barn fattas (se prop. 1997/98:182 s. 13). Andra insatser avser en förstärkt tillsyn av verksamheter som riktar sig till barn och ungdomar (prop. 2008/09:160). Regeringen har även träffat en överenskommelse med Sveriges kommuner och landsting för 2010-2013 som bl.a. lett till en handlingsplan för att stärka implementeringen av barnkonventionen i kommuner och landsting.

Frågor om att motverka våld och andra övergrepp mot barn samt att uppmärksamma barn som bevittnat våld och andra övergrepp i nära relationer har fått särskild uppmärksamhet i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 4, s. 20, och utg.omr. 9, s. 274 och 281). Regeringen har bl.a. givit Brottsoffermyndigheten i uppdrag att genomföra utbildningsinsatser riktade till berörda yrkesgrupper i syfte att barn som bevittnat våld m.m. ska synliggöras bättre i förundersökningen.

Barn som har bevittnat våld mot närstående, men inte direkt utsatts för brott, är inte målsägande i rättslig mening (t.ex. NJA 2005 s. 712), men har likväl ansetts vara brottsoffer enligt socialtjänstlagen (2001:453). Socialnämnden har, enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen, ett generellt ansvar att verka för att den – både vuxna och barn – som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. I lagrummets tredje stycke betonas att socialnämnden särskilt ska beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. Det är, som tidigare nämnts (avsnitt 6.3), numera fråga om en skyldighet för social-

nämnden. Socialstyrelsens allmänna råd för socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld (SOSFS 2009:22)och den handbok som Socialstyrelsen tagit fram syftar till att utveckla och förbättra socialnämndernas arbete.

Med ett barn som bevittnat våld avses i bestämmelsen en person under 18 år som t.ex. har sett eller hört den brottsliga gärningen begås (prop. 2006/07:38 s. 29). Barn som på annat sätt upplevt våld eller andra övergrepp kan också behöva stöd och hjälp och bistånd kan då beviljas med stöd av 4 kap. 1 § samma lag. I fråga om insatser som rör ett barn ska det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver (1 kap. 2 §). Från den 1 maj 2012 har socialnämnden fått möjlighet att om det krävs med hänsyn till barnets bästa besluta om åtgärder, bl.a. psykiatrisk och psykologisk utredning och behandling trots att någon vårdnadshavare inte samtycker till detta (prop. 2011/12:53, bet. 2011/12:CU12, rskr. 2011/12:150).

Utifrån Barnskyddsutredningens betänkande Lag om stöd och skydd för barn och unga (SOU 2009:68) har regeringen den 14 juni 2012 beslutat en lagrådsremiss med förslag till ändringar i främst socialtjänstlagen för att stärka stödet och skyddet för barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa. En avsikt är att stärka barnrättsperspektivet och att ytterligare förtydliga detta i 1 kap. 2 § socialtjänstlagen. Vidare föreslås bl.a. att stöd och hjälp ska ges till barn som bevittnat våld mot någon annan närstående än en närstående vuxen, t.ex. mot ett syskon.

Mot bakgrund av betänkandet har regeringen också uppdragit åt Socialstyrelsen att ta fram ett underlag för att vägleda dem som arbetar inom den sociala barnavården och familjerätten om hur barnets bästa samt barnets berättelse och uppfattning kan dokumenteras när olika beslut fattas. I uppdraget ingick även att ta fram underlag till socialtjänsten att användas vid bedömning av om polisanmälan ska göras när ett barn misstänks vara utsatt för brott. Socialstyrelsen har redovisat detta i rapporten Dokumentation av barnets bästa inom socialtjänsten (januari 2012).

Öppenvårdsinsatser för barn som utsatts för övergrepp eller bevittnat våld i hemmet finns både inom barn- och ungdomspsykiatrin (BUP) och i kommunernas regi. På flera håll i landet finns specialinriktade enheter för barn som utsatts för brott, t.ex. vid BUP Vasa i Stockholm och Frideborg i Norrköping. Även hos frivilligorganisationer som Rädda barnen och brottsofferjourerna finns grupper för barn som utsatts för eller bevittnat våld i familjen.

På många håll har socialtjänsten i samarbete med polisen utvecklat ett särskilt stödcentrum för unga brottsoffer. Den s.k. barnahusverksamhet som beskrivits i avsnitt 6.3 avser nära samarbete mellan polis, åklagare, socialtjänst och hälso- och sjukvård i gemensamma lokaler. I den utvärdering som redovisats år 2010 konstateras bl.a. att antalet barn som fått stöd och behandling inom öppenvården är betydligt större på orter med barnahus (Barnahusutredningen 2010, s. 118-120).

Brottsförebyggande rådet har i sin utvärdering av regeringens handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor m.m. funnit att insatser för barn som bevittnat våld finns i nästan alla kommuner, ofta i form av individuella samtal eller gruppaktiviteter, men att kvaliteten varierar (Brå rapport 2010:4 s. 23). Vidare finns det brister i förhandsbedömningar och utredningar av dessa barn. Risken är alltså att de inte fångas upp. I regeringens direktiv till den nationella samordnaren mot våld i nära relationer noteras detta och samordnaren ska tillsammans med berörda aktörer överväga hur skyddet för och stödet till brottsoffren kan utvecklas (Dir. 2012:38).

I en inspektionsrapport från 2010 föreslår Rikspolisstyrelsens enhet för inspektionsverksamhet bl.a. en översyn av rutinerna vid utredningar där barn bevittnat våld för att stärka barnets ställning och förbättra möjligheterna till brottsskadeersättning (Inspektion av polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor, Internrapport 2010:3, s. 19). Av utbildningsmaterial framtaget av Rikspolisstyrelsen angående brott i nära relationer framgår att polisen i anmälan om brott ska registrera barn som bevittnat eller lever med våld i familjen. Polisen ska också

upprätta en särskild promemoria där det framgår var barnet befinner sig, vad barnet kan ha upplevt och om möjligt också hur barnet har reagerat. Enligt 3 § andra stycket polislagen (1984:387) är polisen skyldig att i enlighet med 14 kap. 1 § socialtjänstlagen anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd. Särskilda regler gäller för förhör med barn (17-19 §§ förundersökningskungörelsen).

Barn som bevittnar våld mot en närstående har även möjlighet att få brottsskadeersättning med stöd av 4 a § brottsskadelagen (1978:413). Som en del i handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor m.m. ingick även att utvärdera denna möjlighet till ersättning (skr. 2007/08:39 s. 19). I betänkandet En ny brottsskadelag (SOU 2012:26) konstaterar Brottsskadeutredningen att reformen inte fått avsedd effekt och utredningen föreslår därför förbättrade rutiner för att uppmärksamma barn som bevittnat brott. En ändring i förundersökningskungörelsen och utbildningsinsatser för berörda myndigheter, främst Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och socialnämnderna, föreslås också, liksom en lagändring angående vårdnadshavares samtycke till en ansökan i brottsskadeersättning. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Frågan om olika former av stöd och hjälp till barn som bevittnat våld mot en närstående person är alltså uppmärksammad och olika insatser görs för att förbättra omhändertagandet av dessa barn. Barnkonventionens grundprincip om att barnets bästa ska sättas i förgrunden ges ett tydligt genomslag och är uttryckligen fastställd i socialtjänstlagen. Det pågående utvecklingsarbetet ligger helt i linje med artikel 26 och några ytterligare åtgärder med anledning av artikeln är därmed inte påkallade.

7 Civilrättsliga bestämmelser

7.1 Rättsmedel

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 29 om civilrättsliga rättsmedel.

Skälen för bedömningen: Artikel 29.1 ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att ge brottsoffren tillgång till adekvata civilrättsliga medel mot förövaren. Sådana åtgärder ska också vidtas, enligt artikel 29.2, för att i enlighet med principer i internationell rätt, ge brottsoffren möjlighet att med lämpliga civilrättsliga medel vända sig mot statliga myndigheter som inte uppfyllt sina skyldigheter att vidta nödvändiga förebyggande åtgärder eller skyddsåtgärder.

Enligt den förklarande rapporten är artikel 29 avsedd att ha en bred tillämpning. Artikeln är dock inte avsedd att harmonisera gränsdragningen mellan civil-, straff- och förvaltningsrättsliga frågor i de olika staterna, varför de tvistefrågor som omfattas av begreppet civilrättsliga medel varierar mellan de olika staterna. Ett exempel är kontaktförbud, som också är föremål för särskild reglering (se avsnitt 9.5), vilket i svensk rätt varken är ett rent civilrättsligt eller straffrättsligt instrument.

Möjligheten att rikta krav på skadestånd mot en våldsutövare följer av 2 kap. 1 och 3 §§ skadeståndslagen (1972:207). Ansvaret bygger på uppsåtligt eller vårdslöst vållande och omfattar personskada och ersättning för allvarlig kränkning. Denna form av talan är föremål för närmare reglering i artikel 30.

Skadeståndslagen innehåller också en bestämmelse (3 kap. 2 §) om det allmännas ansvar för skador som vållas genom fel eller försummelse i myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande det allmänna ansvarar. Detta ger ett gott skydd i de fall det allmänna faktiskt har orsakat en skada. En förutsättning för ersättning är dock att det föreligger adekvat kausalitet mellan en skadegörande handling och den uppkomna skadan. Även för situationer av oaktsam underlåtenhet att vidta nödvändiga åtgärder där det funnits en skyldighet att agera kan talan väckas, men det krävs då adekvat kausalitet mellan underlåtenheten och den uppkomna skadan.

Artikel 29.2 ställer krav på ett fel eller en försummelse från det allmännas sida, men inte att detta ska ha vållat skadan, och skulle därmed kunna anses förutsätta ett längre gående ansvar än vad svensk rätt föreskriver. Den praxis från Europadomstolen som den förklarande rapporten hänvisar till (*Osman mot Storbritannien*, dom den 28 oktober 1998, och *Opuz mot Turkiet*, dom den 9 juni 2009), vilken slår fast en positiv skyldighet att skydda rätten till liv enligt artikel 2 i Europakonventionen, skulle kunna anses tala för att en vidare tolkning är avsedd. Den förklarande rapporten understryker dock att omfattningen av det allmännas skadeståndsansvar är en fråga för nationell rätt och att det är upp till staterna att avgöra vilket slags oaktsamhet som ska kunna leda till ansvar. Detta är också rimligt då de åtaganden att agera som följer av konventionen inte är begränsade till den handlingsplikt som kan anses följa av Europakonventionen (se SOU 2010:87 s. 336-340). Ett krav på vållande och adekvat kausalitet får därmed anses vara förenligt med artikel 29.2.

Enligt den förklarande rapporten ska tillgängliga civilrättsliga medel vara tillgängliga för efterlevande i fall då brottsoffret avlider. Såvitt avser skadestånd föreskriver 5 kap. 2 § första stycket 3 skadeståndslagen en rätt till ersättning för personskada som till följd av dödsfallet åsamkats någon som stod den avlidne särskilt nära. Regeln är utformad så att skadestånd kan utgå oavsett grunden för skadeståndsansvaret, och således inte endast i de fall

skadevållaren handlat med uppsåt eller varit oaktsam (se NJA 2006 s. 181).

Ett annat exempel som ges i den förklarande rapporten är rättsliga möjligheter att få tillbaka ett pass från någon som undanhåller det. I svensk rätt vore det i ett sådant fall närmast fråga om att söka handräckning enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Lämpliga rättsmedel för att föra en civilrättslig talan i enlighet med artikel 29 finns i svensk rätt. Någon ytterligare svensk reglering behövs därmed inte.

7.2 Skadestånd och annan ersättning

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 30 om skadestånd och ersättning för brott.

Skälen för bedömningen: Parterna ska, enligt artikel 30.1, vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att brottsoffer har rätt att begära skadestånd av den som begått brott som omfattas av konventionen.

Vidare ska, enligt artikel 30.2, adekvat statlig ersättning tillerkännas den som drabbats av en svår kroppsskada eller allvarligt försämrad hälsa, i den mån skadan inte täcks av andra källor såsom förövaren, försäkringar eller en statligt finansierad sjuk- och hälsovård. Återkrav för sådan ersättning får riktas mot förövaren så länge vederbörlig hänsyn tas till brottsoffrets säkerhet. Ersättningen ska tillerkännas brottsoffret inom skälig tid. Enligt artikel 78.2 får en stat förbehålla sig rätten att inte alls, eller att endast i särskilda fall eller enligt särskilda villkor, tillämpa bestämmelserna i artikel 30.2.

Skadestånd från förövaren

Såsom redovisats i avsnitt 7.1 innehåller skadeståndslagen (1972:207) regler om skadeståndsansvar för den som vållat en skada. Skadeståndsrätten vilar på grundsatsen om full ersättning för uppkomna skador (se prop. 1975:12 s. 99).

Skadeståndsansvaret omfattar även skador som vållats genom brott. En brottslig handling krävs för ersättning för kränkning enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen och ren förmögenhetsskada enligt 2 kap. 2 § samma lag (även om ansvaret för ren förmögenhetsskada utvidgats något i praxis, se NJA 1987 s. 692 och 2005 s. 608). I den mån skadeståndsansvar kan följa utan koppling till ett brott går svensk rätt längre än vad konventionen kräver. I den mån ansvaret förutsätter ett brott, innebär kopplingen till åtagandet att straffbelägga vissa, i konventionen angivna handlingar, att svensk rätt uppfyller artikel 30.1 när kravet på kriminalisering är uppfyllt.

Brottskadeersättning

När det gäller det allmännas ansvar för att utge ersättning är det för svensk del fråga om brottsskadeersättning enligt brottsskadelagen (1978:413). Brottsskadeersättning avser ersättning av svenska, statliga medel för skada till följd av brott. Det krävs adekvat kausalitet mellan brottet och skadan, men däremot inte att gärningsmannen har dömts eller ens åtalats för brottet. Ersättningen avser främst personskada, vilket kan avse ersättning för sjukvårdskostnader och andra utgifter, inkomstförlust, sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men och särskilda olägenheter till följd av skadan. Ersättning kan också avse kränkning och, i viss begränsad omfattning, en sakskada eller en ren förmögenhetsskada.

Sedan 2006 betalas brottsskadeersättning också till barn som har bevittnat brott som varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos barnet i dess förhållande till en närstående person.

Ersättningen i detta fall avviker från övrig brottsskadeersättning eftersom den inte vilar på skadeståndsrättslig grund (prop. 2005/06:166 s. 25).

Lagen tillämpas på brott som har begåtts i Sverige och, såvitt avser personskada och kränkning, dessutom om brottet har begåtts utomlands mot någon som hade hemvist i Sverige. Möjligheten till ersättning omfattar även barn med hemvist i Sverige som bevittnat brott utomlands. Något krav på svenskt medborgarskap ställs inte upp, men lagen omfattar inte fall då brottet och den skadelidande har så ringa anknytning till Sverige att det inte är rimligt att skadan ersätts av svenska statsmedel.

Brottsskadeersättning för personskada, kränkning, sakskada och ren förmögenhetsskada bestäms enligt skadeståndslagen. Ersättning till barn som bevittnat våld bestäms genom en skäligheetsbedömning. När ersättningen bestäms avräknas skadestånd som har betalats eller bör kunna bli betalat till den skadelidande på grund av skadan. Brottsskadeersättningen är subsidiär till annan ersättning för vilken avräkning alltså ska ske (utom såvitt avser viss form av ersättning när det gäller en personskada). Lagen innehåller också regler om jämkning, självrisk och vissa maxbelopp.

Ärenden om brottsskadeersättning prövas av Brottsoffermyndigheten. Beslut av principiell betydelse eller annars av större vikt prövas av Nämnden för brottsskadeersättning som finns hos Brottsoffermyndigheten och vars ledamöter utses av regeringen. Myndighetens beslut kan inte överklagas men en omprövning är möjlig. Brottsoffermyndighetens handläggningstid för ersättningsärenden är normalt kort. Enligt myndighetens årsredovisning för 2011 var handläggningstiden i genomsnitt 41 dagar och 96,2 procent av ärendena hade avslutats inom 120 dagar.

När brottsskadeersättning har betalats inträder staten i den skadelidandes rätt till skadestånd och har möjlighet att regressvis kräva tillbaka det belopp som har utgetts i brottsskadeersättning från den person som har orsakat skadan. En förutsättning är att gärningsmannens identitet är känd. Brottsoffermyndigheten

bedriver en aktiv regressverksamhet med gott resultat. Enligt myndigheten tas dock särskild hänsyn till den betalningsskyldiges ekonomiska rehabilitering.

I maj 2012 har Brottsskadelagsutredningen lämnat förslag till en ny brottsskadelag (SOU 2012:26) och förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

De svenska reglerna om brottsskadeersättning uppfyller väl de åtaganden som följer av artikel 30.2. De svenska reglerna går dessutom längre genom att inte begränsa ersättningen till svåra kroppsskador eller allvarligt försämrad hälsa. Den förklarande rapporten påpekar att ersättningsmöjligheten också bör omfatta utländska skadelidande, vilket de svenska reglerna gör i rimlig utsträckning. Handläggningstiden måste betraktas som skälig. Utövandet av regressrätten är i linje med principen om att förövaren ska ha det primära ansvaret att ersätta skador. Det finns visserligen inte någon föreskrift om att brottsoffrets säkerhet ska vägas in i bedömningen av ett regresskrav, men det finns inte heller någon indikation på att regressverksamheten föranlett säkerhetsproblem för de skadelidande. Artikel 30.1 påkallar därmed inte någon författningsändring eller tillämpning av reservationsmöjligheten i artikel 78.2.

7.3 Vårdnad, umgänge och säkerhet

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 31 om vårdnad, umgänge och säkerhet.

Skälen för bedömningen: Artikel 31 ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att förekomsten av våld som omfattas av konventionen beaktas när vårdnads- och umgängesfrågor ska bedömas och att utövandet av vårdnad och umgängesrätt inte äventyrar brottsoffrets och barnets rättigheter och säkerhet.

Frågor om vårdnad, boende och umgänge regleras i 6 kap. föräldrabalken. Enligt 1 § har barn rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran och de ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Barnets bästa ska, enligt 2 a §, vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge. När frågan om vad som är bäst för barnet bedöms ska det fästas särskilt avseende vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa. Även vid verkställighet av domar, beslut eller avtal om vårdnad, boende eller umgänge ska, enligt 21 kap. 1 och 6 §§ samma balk, barnets bästa komma i första rummet.

Det kan i sammanhanget också uppmärksammas att rätten ska besluta om ändring i vårdnaden om en förälder vid utövandet av vårdnaden gör sig skyldig till missbruk eller försummelse eller i övrigt brister i omsorgen om barnet på ett sätt som medför bestående fara för barnets hälsa eller utveckling (6 kap. 7 § nämnda balk). Frågan kan prövas på talan av bl.a. socialnämnden. Socialnämnden får också föra talan om umgänge (6 kap. 15 a §). Rätten får, när barnet har behov av det, besluta om umgängesstöd, dvs. att en särskild person utses för att medverka vid umgänget (6 kap. 15 c §).

Såväl socialnämnden, i fråga om avtal mellan föräldrar, som rätten ska se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda (6 kap. 17 a och 19 §§ nämnda balk). När rätten beslutar ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar och rätten kan också besluta om ytterligare utredning.

Förekomsten av våld som avses i konventionen ska alltså beaktas vid alla beslut som rör vårdnad och umgänge. Om en socialnämnd får kännedom om omständigheter som kan medföra att ett barn far illa, t.ex. att det förekommer våld i familjen, ska nämnden utreda saken och ta ställning till åtgärder för att stödja och skydda barnet. Socialnämnden får väcka talan i domstol om vårdnad och umgänge i domstol, t.ex. om barnet riskerar att fara illa. Föräldrabalkens regler, som tillkommit för att bl.a. stärka

barnperspektivet och skyddet av barn (se prop. 2005/06:99), uppfyller de krav som ställs i artikel 31.

7.4 Tvångsäktenskap

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 32 om upphävande, ogiltigförklaring eller upplösning av tvångsäktenskap.

Skälen för bedömningen: Parterna ska, enligt artikel 32, vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att äktenskap som ingås under tvång kan upphävas, ogiltigförklaras eller upplösas utan att det blir oskäligt ekonomiskt eller administrativt betungande för brottsoffret.

Enligt svensk rätt ska en vigsel gå till på det sätt som föreskrivs i 4 kap. 2 § äktenskapsbalken och vigselförrättaren måste vara behörig. Annars är vigseln ogiltig. Det saknas dock möjlighet att i efterhand få ett äktenskap ogiltigförklarat av något annat skäl.

Däremot kan ett äktenskap upplösas genom äktenskapsskillnad utan någon annan begränsning än att en betänketid måste löpa i vissa fall. En make har, enligt 5 kap. 5 § äktenskapsbalken, alltid rätt till äktenskapsskillnad utan föregående betänketid om det görs sannolikt att maken har tvingats att ingå äktenskapet. Detsamma gäller om maken har ingått äktenskapet före 18 års ålder utan det tillstånd av en länsstyrelse som krävs enligt 2 kap. 1 § och 15 kap. 1 § samma balk. Talan om äktenskapsskillnad får i dessa fall även föras av åklagare. Processen för en äktenskapsskillnad kan varken anses vara administrativt eller ekonomiskt betungande. Därmed uppfyller svensk rätt en av de tre alternativa formerna enligt artikel 32 för att angripa ett äktenskap ingått under tvång.

I uppdraget till Utredningen för stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap ingick att göra en samlad översyn

av relevant straffrättslig, civilrättslig och internationellt privaträttslig lagstiftning. I betänkandet Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (SOU 2012:35) redovisar utredningen sina slutsatser i fråga om bl.a. ogiltighet av tvångs- eller barnäktenskap, erkännande av utländska äktenskap, äktenskapsskillnad och vigselverksamheten. Dessa frågor, som går utöver vad konventionen kräver, övervägs alltså särskilt i anslutning till betänkandet.

8 Straffrättsliga bestämmelser

8.1 Psykiskt våld

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 33 om psykiskt våld.

Skälen för bedömningen: Artikel 33 avser kriminalisering av uppsåtliga handlingar som innebär en allvarlig kränkning av en persons psykiska integritet genom tvång eller hot. Den förklarande rapporten hänvisar till nationell rätt för att avgöra frågor om uppsåt och vad som ska anses utgöra en allvarlig kränkning. Bestämmelsen avser dock ett handlingsmönster snarare än en enstaka handling. Enligt artikel 78.3 får stater (och Europeiska unionen) förbehålla sig rätten att föreskriva om icke-straffrättsliga påföljder för gärningar som avses i artikel 33.

Misshandel enligt 3 kap. 5 § brottsbalken består i att uppsåtligen tillfoga en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller att försätta honom eller henne i vanmakt. Sjukdom inbegriper också psykisk sjukdom, psykisk invaliditet och sådant psykiskt lidande som medför en medicinskt påvisbar effekt, t.ex. en psykisk chock. Brottets svårhetsgrad bedöms i fyra nivåer – ringa misshandel, misshandel (av normalgraden), grov misshandel och synnerligen grov misshandel – med olika straffskalor. Vissa svårare former av psykisk påverkan faller alltså under misshandelsbegreppet. Andra former som inte anses som misshandel torde i stället i många fall utgöra ett frihets- eller fridsbrott.

Flera olika brott mot frid och frihet enligt 4 kap. brottsbalken kan vara aktuella. Olaga tvång enligt 4 kap. 4 § består i att genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvinga annan att göra, tåla eller underlåta något. Olaga hot enligt 4 kap. 5 § består i att lyfta vapen mot annan eller eljest 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. En gärningsman kan dömas för såväl misshandel som olaga hot, t.ex. när en person efter att ha misshandlat någon uttalat hotelser mot denne (se NJA 1990 s. 776). Här finns även anledning att beröra olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b §, men en närmare redovisning bör lämpligen ske i anslutning till artikel 34 som särskilt tar upp förföljelse (stalkning).

När det gäller sådan integritetskränkning som artikel 33 tar sikte på är också de särskilda rekvisiten för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, enligt 4 kap. 4 a §, av betydelse. För grov fridskränkning döms den som mot en närstående eller tidigare närstående person begår vissa brottsliga gärningar, t.ex. brott mot liv och hälsa, frihet och frid eller sexualbrott, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. När en man har begått gärningarna mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, döms i stället för grov kvinnofridskränkning. Dessa brott är särskilt utformade för våld mot kvinnor i nära relationer och mot barn samt i viss mån mot andra närstående personer (se prop. 1997/98:55).

Nuvarande svenska regler uppfyller det krav på kriminalisering som följer av artikel 33. Reservationsfrågan behandlas i avsnitt 12.3.

8.2 Stalkning

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 34 om förföljelse m.m. (stalkning).

Skälen för bedömningen: Artikel 34 föreskriver kriminalisering av uppsåtliga handlingar som innebär ett upprepat hotfullt beteende gentemot en annan person och som orsakar att han eller hon känner fruktan för sin säkerhet. Den förklarande rapporten förtydligar att det kan vara fråga om olika slags beteende, t.ex. att upprepat förfölja, kontakta eller iaktta en annan person eller skadegörelse av hans eller hennes egendom. Det kan bestå i att söka kontakt med hjälp av olika kommunikationsmedel.

Enligt artikel 78.3 får varje stat (och Europeiska unionen) förklara att den förbehåller sig rätten att använda icke-straffrättsliga sanktioner, i stället för straffrättsliga påföljder, för sådant beteende som avses i artikel 34.

I svensk rätt har en särskild straffbestämmelse om ansvar för olaga förföljelse införts, 4 kap. 4 b § brottsbalken, för att bemöta det fenomen som ofta benämns stalkning. Syftet är att förstärka skyddet mot trakasserier och förföljelse (se prop. 2010/11:45). För olaga förföljelse döms den som förföljer en person genom brottsliga gärningar av visst, särskilt uppräknat slag – exempelvis misshandel, olaga tvång, olaga hot, ofredande eller skadegörelse – om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet.

De brott och överträdelser som omfattas är sådana som typisk sett ingår i ett förföljelsebeteende och olaga förföljelse är avsett att åstadkomma en straffmätning som återspeglar allvaret i den brottslighet som innebär en upprepad eller systematisk kränkning av en och samma person (prop. 2010/11:45 s. 66-69). I den mån försök till ett uppräknat brott är straffbart, kan även försöksbrottet ligga till grund för olaga förföljelse. Även överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om

kontaktförbud kan utgöra ett underliggande brott för olaga förföljelse. Det är inte nödvändigt att var och en av gärningarna är av samma slag, så länge de utgörs av de uppräknade brottstyperna.

Även om artikel 34 främst tar sikte på ett handlingsmönster och upprepade hotfulla handlingar, bör också straffbestämmelser som avser enskilda brott beaktas. Ett brott av betydelse i detta sammanhang är olaga hot enligt 4 kap. 5 § brottsbalken, som beskrivits ovan i avsnitt 8.1. Rekvisitet att hotet ska ha varit ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan är möjligen högre ställt än i artikel 34. Å andra sidan tycks artikeln kräva att beteendet faktiskt orsakat fruktan, vilket inte är ett krav för olaga hot. Vidare går ansvaret för olaga hot längre än vad artikel 34 kräver då även fruktan för någon annans säkerhet omfattas. Den förklarande rapporten uppmuntrar dock staterna att överväga en sådan utvidgning.

Ett upprepat förföljande, iakttagande eller kontaktande av en annan person torde också många gånger kunna utgöra ett sådant hänsynslöst beteende som bedöms som ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken. Det ska vara fråga om en gärning som kan anses utgöra en kännbar fridskränkning, t.ex. telefonförföljelse. Den förklarande rapporten påtalar att även ett beteende vars enskilda beståndsdelar inte alltid utgör brott ändå är avsett att omfattas av artikel 34. Detta passar väl in på vissa former av hänsynslöst beteende som omfattas av brottet ofredande.

En särskild fråga som bör uppmärksammas är att ofredande inte utgör ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott (7 kap. tryckfrihetsförordningen och 5 kap. yttrandefrihetsgrundlagen). En gärning av detta slag som faller inom tryckfrihetsförordningens eller yttrandefrihetsgrundlagens område är därmed undantagen från straffansvar. Detta undantag, som är betingat av konstitutionella regler om press- och yttrandefrihet, är emellertid fullt förenligt med konventionen, vilket också understryks i den förklarande rapporten. Dessutom torde gärningar av detta slag som begåtts i ett grundlagsskyddat medium, t.ex. på en grund-

lagsskyddad hemsida, i många fall också utgöra ett ärekränkningsbrott, vilket kan utgöra ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Svensk rätt innehåller således redan straffbestämmelser som uppfyller artikel 34. Artikeln påkallar inte några lagändringar. Frågan om förklaringar vid tillträde till konventionen tas upp i avsnitt 12.3.

8.3 Fysiskt våld

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 35 om fysiskt våld.

Skälen för bedömningen: Artikel 35 avser kriminalisering av uppsåtliga handlingar som innebär att fysiskt våld utövas mot en annan person. Den förklarande rapporten förtydligar att även våld som leder till offrets död omfattas av artikeln.

Fysiskt våld torde vara kriminaliserat i praktiskt taget alla nationella rättsordningar, men den praktiska tillämpningen och utrymmet för straffrihet, t.ex. när det gäller våld riktat mot kvinnor och barn, kan variera. Detta är troligtvis en bakgrund till att artikel 35 tagits in i konventionen. Den förklarande rapporten hänvisar till att kriminaliseringen avser fysiskt våld oavsett i vilket sammanhang det äger rum.

För svensk del finns bestämmelser om brott mot liv och hälsa i 3 kap. brottsbalken. De omfattar misshandel i dess olika former (5-6 §§), som beskrivits i avsnitt 8.1, samt mord och dråp (1-2 §§). Något undantag för brott mot kvinnor eller brott i hemmet finns inte i bestämmelserna eller i den praktiska tillämpningen. Dessa brott uppfyller det krav på kriminalisering som följer av artikel 35 och ingen lagändring är påkallad.

Härtill kan nämnas att 3 kap. brottsbalken, utöver brott som kräver uppsåt, innehåller straffstadganden som bygger på oaktsamhet, såsom vållande till annans död (7 §) och vållande till kroppsskada eller sjukdom (8 §). När det gäller barn bör också

framhållas förbudet mot barnaga i 6 kap. 1 § föräldrabalken: barn får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Förbudet har tolkats så att aga av barn är brottsligt om motsvarande handling mot en annan person är straffbar som misshandel (se t.ex. NJA 2003 s. 537).

8.4 Sexuellt våld

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 36 om sexuellt våld.

Skälen för bedömningen: Artikel 36 avser kriminalisering av vissa uppsåtligt begångna sexualbrott, inklusive våldtäkt. De handlingar som omfattas är:

a) att sexuellt penetrera en annan persons kropp vaginalt, analt eller oralt med en kroppsdel eller ett föremål utan dennes samtycke,
b) att utföra andra handlingar av sexuell karaktär med en person utan dennes samtycke,
c) att förmå en annan person att utföra handlingar av sexuell karaktär med en tredje person utan dennes samtycke.

Enligt artikeln måste samtycke ges frivilligt, vilket ska bedömas med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet (artikel 36.2), och kriminaliseringen ska gälla också i förhållande till en nuvarande eller före detta make eller partner (artikel 36.3). Vem som ska betraktas som en partner följer nationell rätt.

Straffbestämmelser om sexualbrott finns i 6 kap. brottsbalken. Inledningsvis kan det dock konstateras att ingen av de olika punkterna i artikel 36 och de svenska straffbestämmelserna överensstämmer helt. De är utformade på olika sätt och olika svenska bestämmelser måste därför beaktas. Ett gemensamt drag är dock bristen på samtycke som en förutsättning för straffbarhet. En utgångspunkt för de svenska bestämmelserna är varje individs rätt till personlig och sexuell integritet och sexuellt

självbestämmande (se t.ex. prop. 2004/05:45 s. 19 och 21). Bristen på samtycke är alltså ett grundläggande kriterium, uttryckt genom ett krav på våld, hot eller tvång i straffbestämmelserna, när frågor om t.ex. våldtäkt och sexuellt tvång prövas (se t.ex. NJA 2004 s. 231).

Däremot har inte de svenska straffbestämmelserna konstruerats med rekvisit om bristande samtycke (se prop. 2004/05:45 s. 36 ff.). Den förklarande rapporten framhåller att staterna ska beakta Europadomstolens praxis och hänvisar särskilt till domen i *M.C. mot Bulgarien* (dom den 4 december 2003). En ingående analys av den svenska våldtäktsbestämmelsens förenlighet med det avgörandet har gjorts i samband med att bestämmelsen reformerades år 2005. Regeringens bedömning var att de föreslagna våldtäktsbestämmelserna, med våld eller hot som krav för straffbarhet, var förenliga med Europakonventionen och Europadomstolens praxis (prop. 2004/05:45 s. 39 ff.). Riksdagens majoritet delade den bedömningen. Frågan har bedömts på nytt av 2008 års sexualbrottsutredning som i sitt betänkande Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag, funnit att Europadomstolens dom inte innebär någon förpliktelse för Sverige att utforma sexualbrottslagstiftningen på ett visst bestämt sätt, men också att den materiella rätten, i avsaknad av en uttrycklig reglering om bristande samtycke, måste täcka varje sexuell handling som skett utan samtycke (SOU 2010:71 s. 204). Utredningen har också föreslagit vissa förändringar av sexualbrottslagstiftningen, bl.a. ett helt nytt brott (sexuellt övergrepp). Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet och det finns inte anledning att här föregripa övervägandena i det lagstiftningsärendet.

De svenska sexualbrotten är tillämpliga också i familjerelationer och de är inte begränsade till övergrepp av heterosexuell natur. Således kan t.ex. våldtäkt begås i äktenskap, registrerat partnerskap och samboförhållanden. Brotten kan begås av såväl män som kvinnor och riktas mot en man eller en kvinna. Svensk rätt uppfyller därmed kraven i artikel 36.3.

Gärningar som avser penetration (punkt a)

När det gäller de gärningar som beskrivs i artikel 36 punkt a) (penetration) är det främst våldtäkt enligt 6 kap. 1 §, våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 4 § och sexuellt utnyttjande enligt 6 kap. 5 § som har betydelse. Alla dessa brott kräver uppsåt.

Våldtäkt består i att genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvinga en person till samlag eller till att företa eller tåla en annan sexuell handling som med hänsyn till kränkningens art och omständigheterna i övrigt är jämförlig med samlag. Detsamma gäller att med en person genomföra ett samlag eller en jämförbar sexuell handling genom att otillbörligt utnyttja att personen på grund av medvetslöshet, sömn, berusning eller annan drogpåverkan, sjukdom, kroppsskada eller psykisk störning eller annars med hänsyn till omständigheterna befinner sig i ett hjälplöst tillstånd.

Med samlag avses endast vaginala samlag, men sexuella handlingar mot någon av samma kön kan omfattas av andra delar av våldtäktsdefinitionen. Samlaget behöver inte vara fullbordat och någon penetration krävs inte. Det räcker att en mans och en kvinnas könsdelar har kommit i beröring med varandra (NJA 1981 s. 253 och prop. 2004/05:45 s. 135). Genom hänvisningen till en annan med samlag jämförlig sexuell handling omfattar bestämmelsen även anala och orala samlag, att föra in föremål, fingrar eller en knytnäve i en kvinnas underliv eller att föra in fingrar eller ett föremål i anus på en person (se prop. 2004/05:45 s. 135 f.).

Våldtäkt mot barn, enligt 6 kap. 4 §, omfattar liksom den allmänna våldtäktsbestämmelsen samlag eller en annan med samlag jämförlig sexuell handling, men här i förhållande till ett barn under 15 år. Brottet är också tillämpligt när det riktas mot ett barn som fyllt 15 men inte 18 år, om barnet är avkomling till gärningsmannen eller står under fostran av eller har ett liknande förhållande till gärningsmannen, eller för vars vård eller tillsyn gärningsmannen ska svara på grund av myndighets beslut. En grundläggande skillnad är att våldtäkt mot barn inte kräver något

våld, hot eller tvång. I dessa fall saknar således frågan om samtycke betydelse för straffansvar och bestämmelsen går längre än vad artikel 36 fordrar. Innebörden av rekvisiten samlag och andra sexuella handlingar som med hänsyn till kränkningens art och omständigheterna i övrigt är jämförliga med samlag, är desamma som för våldtäkt.

Brott som avses i 6 kap. 4 § (våldtäkt mot barn) som med hänsyn till omständigheterna vid brottet är att anse som mindre allvarliga, leder i stället till straffansvar som sexuellt utnyttjande av barn enligt 6 kap. 5 §.

Svensk rätt innehåller således straffbestämmelser som omfattar de gärningar som avses i artikel 36 punkt a).

Andra sexuella gärningar (punkt b)

De gärningar som beskrivs i artikel 36 punkt b) (andra handlingar av sexuell karaktär med en person) är inte närmare specificerade i konventionen eller i den förklarande rapporten. Såsom framgått ovan omfattar brotten våldtäkt, våldtäkt mot barn och sexuellt utnyttjande av barn även andra sexuella handlingar än penetration (jfr artikel 36 punkt a). De brotten är alltså relevanta också i förhållande till punkt b). Härtill bör bestämmelserna om sexuellt tvång enligt 6 kap. 2 §, sexuellt övergrepp mot barn enligt 6 kap. 6 § och sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 § beaktas. Även dessa brott kräver uppsåt.

Sexuellt tvång består i att, i annat fall än som avses i våldtäktsbestämmelsen (se 6 kap. 1 § första stycket), genom olaga tvång förmå en person att företa eller tåla en sexuell handling. Brottet omfattar också den som genomför en annan sexuell handling än som avses i bestämmelsen om våldtäkt (6 kap. 1 § andra stycket) med en person som befinner sig i ett sådant hjälplöst tillstånd som anges där. Brottet, som är subsidiärt till våldtäkt, avser situationer då antingen det sexuella tvånget eller den sexuella handlingen inte kvalificerar gärningen som våldtäkt.

Begreppet ”sexuell handling”, som genom 2005 års reform ersatte begreppet ”sexuellt umgänge”, har som utgångspunkt att det förekommit en någorlunda varaktig beröring av antingen den andres könsorgan eller andres kropp med det egna könsorganet (prop. 2004/05:45 s. 135). Men även andra handlingar som inte innefattar någon sådan varaktig beröring omfattas under förutsättning att handlingen har haft en påtaglig sexuell prägel och är ägnad att tydligt kränka offrets sexuella integritet. Exempel som givits i förarbetena är att gärningsmannen samtidigt som han onanerar berör en person sexuellt eller att offret förmås att onanera på sig själv (a. prop. s. 140). Karakteristiskt för handlingar av det nu nämnda slaget är att gärningsmannen på ett eller annat sätt använder eller utnyttjar offrets kropp som ett hjälpmedel för att bereda sig själv sexuell tillfredsställelse. Frågan om den sexuella handlingen medfört en direkt tillfredsställelse av könsdriften eller inte saknar dock betydelse för den rättsliga bedömningen och det räcker att handlingen varit av sådan karaktär att den typiskt sett syftar till att väcka eller tillfredsställa bådas eller enderas sexuella drift (a. prop. s. 33). Även situationer där gärningsmannen själv vidtar eller förmår offret att vidta flera olika handlingar som sedda var för sig inte kvalificerar för att utgöra en ”sexuell handling” kan sedda tillsammans i dess helhet ändå nå upp till den nivån (a. prop. s. 34).

Brottet sexuellt övergrepp mot barn är på motsvarande sätt subsidiärt till våldtäkt mot barn och sexuellt utnyttjande av barn och det avser den som begår en annan sexuell handling än som avses i 4 och 5 §§ med ett barn under 15 år, eller ett barn som fyllt 15 men inte 18 år och som gärningsmannen står i ett sådant förhållande till som avser i 4 § andra stycket. Ett samlag eller en samlagsliknande handling krävs inte utan straffbestämmelsen tar i stället sikte på en ”sexuell handling” av det slag som uppfyller kraven för sexuellt tvång.

Sexuellt ofredande består i att på annat sätt än som avsetts i andra straffbestämmelser i 6 kap. ha sexuellt berört ett barn under 15 år eller förmått barnet att företa eller medverka i någon handling med sexuell innebörd. För sexuellt ofredande döms

också den som blottar sig för någon annan på ett sätt som är ägnat att väcka obehag eller annars genom ord eller handlande ofredar en person på ett sätt som är ägnat att kränka personens sexuella integritet. En beröring anses vara sexuell om den har en sexuell inriktning på så sätt att meningen är att söka reta eller tillfredsställa gärningsmannens sexualdrift. För straffansvar förutsätts att handlingen har en klar och för en vuxen person otvetydig sexuell prägel (prop. 2004/05:45 s. 149).

2008 års sexualbrottsutredning har föreslagit vissa förändringar i sexualbrottslagstiftningen (SOU 2010:71). Vissa förslag avser förändringar som innebär att i dag redan straffbara gärningar bedöms som allvarligare brott. Några förslag innebär en kriminalisering av gärningar som idag är straffria eller för vilka rättsläget är oklart. Bland annat föreslås ett nytt brott – sexuellt övergrepp – som ska vara subsidiärt till våldtäkt och sexuellt tvång och som omfattar genomförandet av en sexuell handling med en person utan den personens samtycke. Avsikten är att skapa en objektivt sett heltäckande reglering av kvalificerade sexualhandlingar mot vuxna som ett allvarligare sexualbrott (SOU 2010:71 s. 250 f.). Även om utvidgningen av det straffbara området beskrivs som begränsad anser utredningen att det nya brottet fångar upp sexuella handlingar som utförs utan tvång eller sexuellt utnyttjande men ändå mot en persons vilja och vidare vissa former av villfarelse (sexuella bedrägerier). Som tidigare nämnts bereds förslagen för närvarande.

Artikel 36 punkt b) definierar inte vilka sexuella handlingar som bör anses omfattas av kriminaliseringen och därmed får staterna anses ha ett relativt stort utrymme att avgöra den frågan. Svensk rätt vilar på varje individs rätt till sexuellt självbestämmande och sexuell integritet. Det straffrättsliga skyddet mot sexuella kränkningar är relativt långtgående och redan de nuvarande straffbestämmelserna kan, i avsaknad av ytterligare vägledning i konventionen, inte anses brista när det gäller att uppfylla artikel 36 punkt b). Dessutom pågår ett svenskt reformarbete, vilket bl.a. tar hänsyn till Europakonventionen, Europadomstolens praxis och annan internationell rättsutveckling.

Några ytterligare lagstiftningsåtgärder med anledning av punkten b) kan därmed inte anses vara påkallade.

Förmå någon till sexuella handlingar med en annan person (punkt c)

Artikel 36 punkt c) behandlar en situation som innebär att gärningsmannen inte är den som utför den sexuella handlingen utan som i stället förmår någon att delta i en ofrivillig sexuell handling med en tredje person. Gärningen riktar sig alltså mot en person med uppsåt att personen ska ha sex med någon annan. Ordalydelsen är inte helt klar i fråga om det bristande samtycket. Den förklarande rapporten ger dock vid handen att det är den person som förmås att delta som medverkar ofrivilligt och att det är gärningsmannen som iscensätter den sexuella aktiviteten. Rapporten anger vidare som en förutsättning att handlingen måste ha något samband med ett sådant uppsåtligt handlande som ska kriminaliseras enligt artikel 36. Som bakgrund till bestämmelsen anför rapporten att det i förhållanden där övergrepp förekommer är vanligt att offret tvingas till sexuella handlingar med personer som gärningsmannen valt ut.

Mot den bakgrunden får det anses ligga närmast till hands att bedöma situationer då gärningsmannen och den tredje personen agerar i någon form av samförstånd. Vid sidan av ansvaret för det gärningsmannaskap som framgår av de olika straffstadgandena gäller, enligt 23 kap. 4 § brottsbalken, även straffansvar för den som främjat en utförd, straffbelagd gärning med råd eller dåd. Detta medverkansansvar kan bestå i anstiftan till brott, dvs. att förmå gärningsmannen att utföra gärningen, eller medhjälp till brott, dvs. ett främjande som inte uppfyller kraven för anstiftan. Det anses inte krävas att denna medverkan varit en betingelse för brottet utan det räcker att den medverkande främjat detsamma. Medverkansreglerna är tillämpliga i förhållande till alla brott i 6 kap. brottsbalken, dvs. även de sexualbrott som riktas mot barn.

I de situationer som beskrivits ovan torde reglerna om medverkansansvar uppfylla kriminaliseringsåtagandet i artikel 36 punkt c). Dessa regler är också tillämpliga om punkten c) i stället ska tolkas så att det är gärningsmannen och den person som förmås att delta som agerar tillsammans och att det ofrivilliga sexuella handlandet avser den tredje personen. Det bör här understrykas att en anstiftare eller medhjälpare kan dömas lika strängt som, eller t.o.m. strängare än, den egentliga gärningsmannen.

Vid sidan av medverkansreglerna bör också beaktas att viss rättspraxis ger vid handen att det finns ett visst utrymme för avsteg från grundprincipen i svensk rätt att sexualbrotten är s.k. egenhändiga brott. För att dömas som gärningsman skulle det alltså inte krävas att personen själv har utfört den sexuella gärningen. I RH 2004:58 dömdes en person för våldtäkt som medgärningsman sedan han genom tvång mot offret främjat att en annan gärningsman utförde själva sexualhandlingen. På motsvarande sätt skulle medgärningsmannaskap kunna konstrueras i förhållande till sexuellt tvång som består i att genom olaga tvång förmå en person att företa eller tåla en sexuell handling (6 kap. 2 § första stycket). I doktrinen har det uttalats att gärningsmannen inte själv behöver ha utfört någon sexuell handling och att det kan vara så att de personer som företar eller tål den sexuella handlingen är tvingade härtill av en tredje person som begår brottet (Holmberg m.fl., Brottsbalken –en kommentar, s. 6:18 m). Det senare täcker således även en tolkning av artikel 36 punkt c) som innebär att såväl den person som förmås att delta som den tredje personen deltar ofrivilligt i den sexuella handlingen.

2008 års sexualbrottsutredning har funnit goda skäl för det nyss nämnda synsättet när grunden är tvång (SOU 2010:71 s. 194 f.). Detta skulle bl.a. fånga upp situationer där en person tvingar en annan, eller flera andra, till sex trots att personerna inte träffas personligen, t.ex. vid tvång att utföra en sexuell handling som förmedlas via en webbkamera eller mobiltelefonkamera. Däremot anser utredningen att lagtexten i fråga om våldtäkt och

sexuellt tvång hindrar en sådan rättstillämpning när grunden är utnyttjande, eftersom bestämmelserna i detta fall hänvisar till den som ”genomför” den sexuella handlingen, och detsamma gäller för sexualbrott mot barn, utom sexuellt ofredande. I utnyttjandefallen och flertalet sexualbrott riktade mot barn är det i stället medverkansansvar som kan komma i fråga.

Artikel 36 punkt c) kan också tänkas omfatta situationer där den som förmås att delta i sexualhandlingen inte utsätts för sådant tvång som krävs för våldtäkt eller sexuellt tvång. I praktiken torde det i så fall vara situationer där offret står i en beroendeställning gentemot gärningsmannen, vilket också den förklarande rapporten får anses hänvisa till.

Enligt 6 kap. 3 § brottsbalken består sexuellt utnyttjande av person i beroendeställning i att förmå en person att företa eller tåla en sexuell handling genom att allvarligt missbruka att personen befinner sig i beroendeställning till gärningsmannen. Kraven på att förmå respektive företa eller tåla en sexuell handling överensstämmer med vad som gäller för våldtäkt och sexuellt tvång (prop. 2004/05:45 s. 141 f.). Att förmå någon innebär ett krav på åtminstone något mått av aktivitet i form av fysisk eller psykisk påverkan (se NJA 1988 s. 279). Med allvarligt (tidigare grovt) missbruk bör generellt krävas att handlingen framstår som ett maktövergrepp mot en svagare person (prop. 1983/84:105 s. 52). Avhängighetsförhållandet, som t.ex. kan ha sin grund i ekonomiska mellanhavanden eller i ett anställnings- eller lydnadsförhållande, måste vara mellan gärningsmannen och den mot vilken brottet riktas. I likhet med vad som sagts ovan beträffande tvångsbaserade former av våldtäkt och sexuellt tvång kan man även här kunna motivera ett avsteg från principen om sexualbrott som egenhändiga brott. Brottet skulle därmed kunna omfatta gärningar som innebär en sexuell handling med någon annan än den gärningsman som förmår brottsoffret att företa eller tåla handlingen genom att allvarligt missbruka offrets beroendeställning i förhållande till honom eller henne.

Kravet på en beroendeställning innebär emellertid en begränsning och de relationer som förts fram i förarbeten och rättspraxis

gäller främst annat än närståendeförhållanden, såsom mellan arbetstagare och arbetsgivare, konfirmand och präst, narkoman och langare, patient och läkare, elev och lärare osv. En ekonomisk beroendeställning av tillräckligt kvalificerat slag kan dock också finnas i en närståenderelation. Andra exempel skulle kunna avse en partner med utländsk bakgrund och bristande språkkunskaper, med funktionshinder eller en psykisk sjukdom eller med missbruksproblem. Även sådana beroendeförhållanden kan missbrukas så allvarligt att de borde kunna ligga till grund för straffansvar om övriga brottsrekvisit är uppfyllda.

I fråga om barn under 15 år omfattar sexuellt ofredande, enligt 6 kap. 10 § första stycket brottsbalken, även en gärning som består i att förmå barnet att företa eller medverka i någon handling med sexuell innebörd. Brottet är subsidiärt till andra brott enligt 6 kap. Tvång eller annan otillbörlig påverkan krävs inte. Särskilda regler om köp av sexuell handling av barn finns i 6 kap. 9 § samma balk.

Sammanfattningsvis får de situationer som rimligen omfattas av artikel 36 punkt c) anses vara täckta av befintliga sexualbrott i förening med reglerna om medverkan i brott och principer för gärningsmannaskap. Vad som ska anses omfattas av att förmå någon att delta i en ofrivillig sexuell handling enligt artikeln är inte definierat och staterna har därmed ett visst bedömningsutrymme. Enligt den förklarande rapporten är det främst tvångssituationer som avses. Att utöver gärningar som innefattar tvång inskränka kriminaliseringen till brott riktade mot barn och mot personer i en beroendeställning får anses ligga inom det utrymme som nyss nämnts. En utvidgning av straffansvaret för sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 § första stycket så att det också omfattar gärningar riktade mot personer som är 15 år eller äldre skulle leda alltför långt (se även prop. 2004/05:45 s. 88) och kan inte heller anses vara påkallat av artikel 36 punkt c). Vid denna bedömning krävs inte någon lagändring.

8.5 Tvångsäktenskap

Bedömning: Kravet på kriminalisering av tvångsäktenskap (artikel 37.1) kräver ingen lagändring. Såvitt avser kriminalisering av förledande av någon att resa utomlands i syfte att personen där ska tvingas att ingå äktenskap (artikel 37.2) krävs däremot nya lagregler.

Skälen för bedömningarna: Artikel 37 behandlar tvångsäktenskap och ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder i två avseenden. För det första ska de säkerställa att uppsåtliga handlingar som innebär att en vuxen person eller ett barn tvingas ingå äktenskap är straffbelagda (artikel 37.1). För det andra ska kriminaliseringen omfatta uppsåtliga handlingar som innebär att en vuxen person eller ett barn förleds till en annan stat än den där personen är bosatt i syfte att han eller hon ska tvingas ingå äktenskap (artikel 37.2).

I svensk rätt finns det inte någon straffbestämmelse som tar sikte på tvångsäktenskap. Andra straffbestämmelser kan dock vara tillämpliga. Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap har bl.a. haft i uppdrag att överväga den befintliga straffrättsliga regleringen och föreslå de lagändringar som behövs för att ytterligare stärka skyddet mot tvångs- och barnäktenskap (Dir. 2010:54). I betänkandet Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (SOU 2012:35) där uppdraget redovisas har utredningen också beaktat bestämmelserna i den nu aktuella konventionen.

Att tvinga någon att ingå äktenskap

Artikel 37.1 omfattar såväl gärningar riktade mot vuxna som gärningar mot barn. Enligt den förklarande rapporten omfattas både fysiskt och psykiskt tvång. Brottet är fullbordat när ett äktenskap har ingåtts.

Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap har vid sin översyn funnit att kriminaliseringskravet enligt artikel 37.1 är uppfyllt genom bestämmelserna om olaga tvång i 4 kap. 4 § brottsbalken (SOU 2012:35 s. 291). Brottet består i att genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon annan att göra, tåla eller underlåta något. Det är fullbordat när effekten är uppnådd. Ett exempel är att tvinga någon att gifta sig mot sin vilja på något av de sätt som anges i bestämmelsen.

Andra brott enligt brottsbalken som beroende på omständigheterna skulle kunna vara aktuella är människorov (4 kap. 1 §), människohandel (4 kap. 1 a §), olaga frihetsberövande (4 kap. 2 §) eller olaga hot (4 kap. 5 §). Härtill kan skilda handlingar som vidtas i anslutning till ett tvångsäktenskap utgöra brott, t.ex. misshandel eller sexuella övergrepp.

Utredningen har av olika skäl valt att föreslå att ett nytt brott införs i 4 kap. brottsbalken, benämnt äktenskapstvång (SOU 2012:35 s. 287 ff.). Bland de skäl som anförs är konventionens regler om försöksansvar (artikel 41.2), dubbel straffbarhet (artikel 44.3) och preskription (artikel 58). Enligt utredningen uppfylls dessa regler bäst genom en särreglering av tvångsäktenskap som brott (s. 291 f.). Dessa frågor behandlas närmare i det följande. För att uppfylla kriminaliseringsåtagandet i artikel 37.1 behövs dock ingen lagändring.

Utredningen föreslår även ett särskilt brott som avser den som förmår ett barn att ingå äktenskap eller som tar initiativ till eller anordnar ett barnäktenskap (barnäktenskapsbrott, SOU 2012:35 s. 325 ff.). Förslaget går utöver vad artikel 37.1 kräver och är föremål för närmare överväganden i det lagstiftningsärendet.

Att förleda någon till en annan stat för att ingå tvångsäktenskap

Utredningen konstaterar att många äktenskap mot den egna viljan ingås i utlandet och att ett typiskt tillvägagångssätt är att

den person som utsatts har följt med sin familj på en resa under förespegling att det varit fråga om semester eller en resa för att hälsa på t.ex. en sjuk släkting (SOU 2012:35 s. 278). Väl framme fråntas de pass och id-handlingar och tvingas gifta sig med någon som föräldrarna har bestämt. Motsvarande handlingsmönster ligger också bakom det kriminaliseringsåtagande som följer av artikel 37.

Att lura någon till ett annat land i syfte att där tvingas till äktenskap, s.k. ”luring”, är inte straffbelagt särskilt i svensk rätt. Utredningen konstaterar att ett sådant handlande som regel inte omfattas av bestämmelsen om förberedelse till brott i 23 kap. 2 § brottsbalken (SOU 2012:35 s. 298). Inte heller något annan straffstadgande torde kriminalisera handlandet, utom möjligen människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken under förutsättning att det rör sig om sådan exploatering som krävs för det brottet. I avsaknad av rättspraxis anser utredningen att det inte kan sägas vara helt klarlagt i vilka fall tvångsäktenskapssituationer kan vara att anse som människohandel och vidare att detta brott i vart fall inte täcker alla situationer som omfattas av artikel 37.2. Enligt utredningens bedömning krävs det en ny straffbestämmelse för att uppfylla konventionens krav i detta avseende. Det saknas anledning att göra en annan bedömning än den utredningen har gjort. Lagstiftning krävs för att uppfylla artikel 37.2.

8.6 Kvinnlig könsstympning

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 38 om kvinnlig könsstympning.

Skälen för bedömningen: Artikel 38 ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att följande uppsåtliga gärningar är kriminaliserade:

a) att skära bort eller på annat sätt stympa hela eller delar av en kvinnas yttre eller inre blygdläppar eller klitoris,
b) att tvinga eller förmå en kvinna att genomgå någon av de handlingar som anges i punkt a), eller
c) att uppmana, tvinga eller förmå en flicka att genomgå någon av de handlingar som anges i punkt a).

Avsikten med bestämmelsen är, enligt den förklarande rapporten, att kriminalisera sådan kvinnlig könsstympning som traditionellt förekommer i vissa kulturer. Den avser bara ingrepp på kvinnor.

Att utföra könsstympning (punkt a)

Kvinnlig könsstympning förekommer traditionellt i olika former, vilka innebär olika omfattande ingrepp på kvinnans yttre eller inre blygdläppar eller klitoris (se t.ex. prop. 1998/99:70 s. 6). I vissa fall stympas någon könsdel, i andra fall alla tre. Artikel 38 är avsett att omfatta alla former av kvinnlig könsstympning som riktas mot någon av eller alla dessa könsdelar och oavsett om stympningen består i att skära bort dem eller sker på annat sätt. Enligt den förklarande rapporten ska alla former av fysisk förändring av de kvinnliga könsorganen omfattas.

Könsstympning av kvinnor är förbjuden och straffbar i Sverige i enlighet med lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Enligt 1 § får ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem inte utföras, oavsett om samtycke har lämnats till ingreppet eller inte. Alla typer av åtgärder omfattas från de mest omfattande där stora delar av könsorganen skärs bort och slidöppningen sluts till genom hopsyning (infibulation), till de minst ingripande som prickning av klitoris med ett vasst eller spetsigt föremål (prop. 1981/82:172 s. 8 f.). Med de kvinnliga yttre könsorganen avses de yttre och inre blygdläpparna samt klitoris. Brottet kan begås mot såväl en flicka som en vuxen kvinna. Den som bryter mot 1 § döms, enligt 2 §,

till fängelse i högst fyra år eller om brottet är grovt till fängelse lägst två och högst tio år. De svenska reglerna uppfyller det krav på kriminalisering som artikel 38 punkt a) ställer upp.

Att tvinga eller förmå en kvinna att genomgå könsstympning (punkt b)

Enligt den förklarande rapporten tar artikel 38 punkt b) sikte på personer som hjälper den som utför en gärning enligt punkt a) genom att tvinga eller förmå en kvinna att underkasta sig gärningen. Det uttryck som används i den engelska versionen – ”procuring” – är dock inte helt enkelt att översätta till svensk juridisk terminologi. Begreppet kan även betyda anskaffa, eller t.o.m. koppleri, och kan därmed anses förutsätta en mer ingripande åtgärd än vad som normalt innefattas i uttrycket ”förmå”. Den franska versionen – ”fournir les moyens à cette fin” (tillhandahålla medel för detta ändamål) – synes däremot ta sikte på osjälvständiga ansvarsformer. Båda versionerna är formellt sett lika giltiga och den sakliga skillnaden är därför olycklig.

Av artikel 38 följer vidare att uppsåtet bakom handlandet måste vara att kvinnan ska utsättas för ett ingrepp som utgör könsstympning. I fråga om uppsåtet betonar den förklarande rapporten att det måste finnas ett orsakssamband mellan handlingen och könsstympning enligt punkt a). Det räcker inte att brottet var förutsebart. Punkt b) avser bara vuxna kvinnor (jfr punkt c).

Att tvinga en kvinna att genomgå könsstympning är enligt svensk rätt att bedöma som olaga tvång enligt 4 kap. 4 § brottsbalken. För straffbarhet krävs att tvånget sker genom våld, genom misshandel eller annars med våld, eller genom vissa, angivna slags hot. Det omfattar inte bara våld å person utan också lindrigare former av våldsanvändning mot en annan person som innebär att ett motstånd från den andra personens sida har övervunnits. Att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd jämställs med våld. I förhållande till den engelska versionen får

reglerna om olaga tvång anses uppfylla kriminaliseringsåtagandet i punkt b). Innefattar gärningen ett frihetsberövande kan det vara fråga om människorov enligt 4 kap. 1 § eller olaga frihetsberövande enligt 4 kap. 2 § samma balk.

I förhållande till den franska versionen av texten bör även reglerna om medverkan till brott beaktas. Reglerna är också av betydelse för det fall den engelska versionen skulle anses omfatta gärningar som inte täcks av olaga tvång. Medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken gäller även beträffande brott enligt specialstraffrätten för vilket fängelse är föreskrivet. Straffbar medverkan till kvinnlig könsstympning är således möjlig. Den gärning som beskrivs i punkt b) kan vara att anse som medhjälp till brott, enligt reglerna i 23 kap. 4 §, om den medverkande fysiskt eller psykiskt övat inflytande på brottets tillkomst. Med beaktande av den franska texten skulle också ansvar för anstiftan till brott kunna bli aktuellt. Beroende på omständigheterna är det härtill inte uteslutet att gärningen kan leda till ansvar för kvinnlig könsstympning grundat på gärningsmannaskap.

Utanför det medverkansansvar som nu beskrivits faller dock gärningar som endast främjar brottet, dvs. könsstympningen, innan det påbörjas (se NJA 2006 s. 535). I stället måste ansvarsfrågan i ett sådant fall bedömas enligt reglerna om ansvar för förberedelse eller stämpling till brott enligt 23 kap. 2 § brottsbalken. En grundläggande förutsättning för dessa ansvarsformer är en uttrycklig föreskrift att de är tillämpliga för brottet i fråga. Beträffande kvinnlig könsstympning finns en sådan föreskrift i 2 § lagen (1982:316) med förbud mot kvinnlig könsstympning. Ett annat krav är att inte endast ringa fara för brottets fullbordan har förelegat. Eftersom punkt b) endast avser handlingar som leder fram till ett fullbordat brott uppfylls även detta krav. Med stöd av reglerna om stämpling till brott kan straffrättsligt ansvar utkrävas även i situationer enligt punkt b) där varken ansvar för ett självständigt brott, främst olaga tvång, eller medverkansansvar i förhållande till könsstympningsbrottet är aktuellt. Ett möjligt exempel är en gärning som endast består i att föra offret

till den plats där könsstympningen ska genomföras men detta sker i samråd med den person som sedan genomför ingreppet. Den franska texten lämnar också utrymme för åtgärder av materiell natur och därmed för ansvar i form av förberedelse till brott.

Sammanfattningsvis får svensk rätt därmed anses uppfylla det krav på kriminalisering som följer av artikel 38 punkt b).

Att tvinga, förmå eller uppmana en flicka att genomgå könsstympning (punkt c)

Bestämmelsen i artikel 38 punkt c), som avser en handling riktad mot en flicka (ett barn), överensstämmer till stora delar med punkt b). Det som sagts ovan i förhållande till punkt b) gäller således även här. Liksom beträffande punkt b) är alltså avsikten dels att träffa personer som hjälper den som utför kvinnlig könsstympning, dels att det ska finnas ett orsakssamband mellan handlingen och könsstympningen. Den förklarande rapporten tar upp föräldrar, mor- och farföräldrar och andra släktingar som en särskild målgrupp.

Skillnaden mellan punkterna b) och c) består i att handlandet enligt punkt c) kompletteras med det beteende som består i att mana en flicka att underkasta sig en gärning som beskrivs i punkt a). Tillägget har grund i att man inte ansett det lämpligt att kriminalisera ett sådant beteende när det rör sig om vuxna kvinnor. Det svenska ordet mana har ansetts vara en lämplig översättning för det beteende som i de franska och engelska versionerna uttrycks som ”d’inciter” respektive ”inciting”. Uttrycken kan betyda uppmuntra, men också anstifta. I vart fall det engelska uttrycket kan också betyda hetsa vilket kan anses förutsätta någon form av kränkning, press eller t.o.m. hot. Även i begreppet mana får anses ligga att det utövas påtryckningar mot barnet som uttryckligen eller i vart fall underförstått kan antas leda till obehagliga konsekvenser för barnet om det inte fogar sig. Med tanke på att bestämmelsen bara tar sikte på sådana påtryckningar

som resulterar i att en könsstympning äger rum torde även detta handlande i tillräcklig mån kunna täckas av bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § brottsbalken. Det känns i detta sammanhang naturligt att anse att den nivå som krävs för att olika otillbörliga påtryckningsmedel ska kunna nå gränsen för det straffbara området för olaga tvång, är lägre för ett barn som står i ett uttalat beroendeförhållande till sina föräldrar eller andra vuxna släktningar än vad som är fallet för vuxna kvinnor.

Straffansvar kan också följa för underlåtenhet att avslöja brottet kvinnlig könsstympning (2 § lagen med förbud mot kvinnlig könsstympning och 23 kap. 6 § brottsbalken).

Sammantaget uppfyller gällande lagstiftning på ett godtagbart sätt kriminaliseringsförpliktelsen i artikel 38 punkt c). Någon lagändring är därmed inte påkallad.

8.7 Tvångsabortering och tvångssterilisering

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 39 om tvångsabortering eller tvångssterilisering.

Skälen för bedömningen: Artikel 39 ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att följande uppsåtliga handlingar är kriminaliserade:

a) att utföra en abort på en kvinna utan att hon på förhand har lämnat ett informerat samtycke, eller
b) att utföra ett kirurgiskt ingrepp som har till syfte eller följd att en kvinnas naturliga fortplantningsförmåga upphävs utan att hon på förhand har lämnat ett informerat samtycke eller har förstått proceduren.

Artikeln tar alltså sikte på kriminalisering av vad som betecknas tvångsabortering och tvångssterilisering. Enligt den förklarande rapporten är avsikten inte att kriminalisera kirurgiska eller andra medicinska ingrepp som sker i en nödsituation,

t.ex. för att rädda kvinnans liv, eller i fall då kvinnan saknar förmåga att lämna samtycke. Det grundläggande syftet är att understryka vikten av respekt för kvinnans rättigheter i förhållande till sin reproduktiva hälsa.

Regler om abort finns i abortlagen (1974:595). En grundläggande princip är att abort inte får utföras utan kvinnans samtycke, dvs. att kvinnan själv ska begära att havandeskapet ska avbrytas (1 §). För att avbryta ett havandeskap efter utgången av den artonde havandeskapsveckan krävs att graviditeten på grund av sjukdom eller kroppsfel hos kvinnan medför allvarlig fara för hennes liv eller hälsa och Socialstyrelsens tillstånd till åtgärden (6 §). Om det är brådskande på grund av fara för kvinnans liv får dock behörig läkare avbryta havandeskapet utan sådant tillstånd. Kvinnor ska erbjudas stödsamtal både före och efter aborten (2 och 8 §§). Enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör stödsamtal ges av en yrkesutövare med beteendevetenskaplig kompetens (3 kap. SOSFS 2004:4 (M)). Abort som sker efter stödsamtal får anses bygga på ett välgrundat samtycke i konventionens mening. Endast den som är behörig att utöva läkaryrket får utföra abort eller avbryta havandeskap (5 §). Den som uppsåtligen utför abort utan sådan behörighet döms för illegal abort (9 §).

Sterilisering enligt steriliseringslagen (1975:580) förutsätter att den berörda personen själv begär åtgärden (2 och 3 §§). När sökanden fyllt arton men inte tjugofem år krävs Socialstyrelsens tillstånd (3 §). Sterilisering innebär ett sådant ingrepp i könsorganen som utan att innebära kastrering medför varaktigt upphävande av fortplantningsförmågan (1 §). Åtgärden får inte ske utan att den som begär åtgärden noggrant har informerats om ingreppets innebörd och följder samt, i förekommande fall, om andra möjligheter att förebygga graviditet (5 §). Ett välgrundat samtycke kan därmed lämnas. Sterilisering får bara utföras av behörig läkare (6 §). För den som uppsåtligen utför sterilisering i strid med steriliseringslagen följer straffansvar, vilket dock är subsidiärt till ansvar för brott enligt brottsbalken (8 §). Flertalet bestämmelser i lagen ändras per den 1 januari 2013, men i de avseenden som nu beskrivits är det bara fråga om språkliga

justeringar (prop. 2011/12:142, bet. 2011/12:SoU23, rskr. 2011/12:259, SFS 2012:457).

Enligt dagens regler för fastställelse av ändrad könstillhörighet krävs dock bl.a. att sökanden ska ha undergått sterilisering eller av annan orsak sakna fortplantningsförmåga (1 § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall). Kravets förenlighet med den samtyckesprincip som artikel 39 bygger på kan ifrågasättas. I prop. 2011/12:142 har emellertid regeringen uttalat att kravet bör avskaffas, sedan de rättsliga konsekvenserna har utretts vidare, och att detta bör kunna ske per den 1 juli 2013 (a. prop. s. 51).

Lagen (1944:133) om kastrering, vilken också tillåter kastrering utan samtycke i vissa fall, upphör att gälla vid utgången av 2012 (SFS 2012:455). Kastrering vid sjukdom och vid ändring av könstillhörighet får endast göras med den enskildes samtycke (se prop. 2011/12:142 s. 62 f.). Det följer av 4 § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall (4 a § enligt SFS 2012:456 som träder i kraft den 1 januari 2013) respektive hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och allmänna etiska principer om hälso- och sjukvård.

Abort och sterilisering är hälso- och sjukvård och omfattas alltså av samma regler som för all annan hälso- och sjukvård. Det innebär bl.a. att vården, enligt 2 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Hälso- och sjukvården ska bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård (2 a § samma lag).

Utöver de specialstraffrättsliga bestämmelser som redovisats ovan aktualiseras straffansvar enligt allmänna bestämmelser i brottsbalken. Att genomföra en abort eller steriliserа en kvinna utan samtycke utgör misshandel enligt 3 kap. 5 § nämnda balk. En sådan misshandel bör dessutom ofta vara att bedöma som grov misshandel, och emellanåt som synnerligen grov misshandel, enligt 3 kap. 6 §. Utöver brott som förutsätter uppsåt, vilket är vad som avses i artikel 39, straffbelägger svensk rätt även oaktsamhet i form av vållande till kroppsskada eller sjuk-

dom enligt 3 kap. 8 §. Utformningen av bestämmelserna i artikel 39 innebär att ett välgrundat samtycke ska inhämtas innan aborten eller steriliseringen äger rum, vilket som framgår av redogörelsen också krävs enligt svensk rätt. Frågan om vilka krav som ska ställas på ett ansvarsbefriande samtycke i straffrättsligt hänseende behöver därmed inte analyseras närmare.

Sverige lever upp till åtagandena i artikel 39.

8.8 Sexuella trakasserier

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 40 om sexuella trakasserier.

Skälen för bedömningen: Enligt artikel 40 ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att alla oönskade former av verbalt, icke-verbalt eller fysiskt beteende av sexuell karaktär som har till syfte eller följd att en persons värdighet kränks, särskilt genom att skapa en skrämmande, fientlig, förnedrande, kränkande eller stötande miljö, kan få straffrättsliga eller andra rättsliga påföljder. Enligt den förklarande rapporten ska artikeln förstås så att ett beteende syftar till eller medför en kränkning om det skapar en skrämmande, fientlig, förnedrande, kränkande eller stötande miljö. Bestämmelsen avser att fånga beteendemönster där de ingående, enskilda handlingarna sedda för sig inte alltid skulle medföra någon sanktion.

Straffrättsliga regler

Det brott enligt svensk rätt som ligger närmast till hands i förhållande till artikel 40 är sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 § brottsbalken. Straffansvar för sexuellt ofredande omfattar den som blottar sig för en annan person på ett sätt som är ägnat att

väcka obehag eller annars genom ord eller handlande ofredar en person på ett sätt som är ägnat att kränka personens sexuella integritet. Brottet är avsett att träffa endast sådana handlingar och yttranden som har en sexuell inriktning genom att de på något sätt syftar till att reta eller tillfredsställa gärningsmannens sexualdrift (prop. 2004/05:45 s. 149). Det är tillräckligt att handlingen eller yttrandet typiskt sett är av ett slag som kränker offrets sexuella integritet, men det behöver inte visas att så faktiskt skett i det enskilda fallet. Därmed går straffansvaret längre än vad artikel 40 kräver. 2008 års sexualbrottskommitté har föreslagit ett något utvidgat tillämpningsområde för sexuellt ofredande (se SOU 2010:71 s. 377 ff.).

Handlingar som inte utgör sexuellt ofredande kan i stället vara att bedöma som ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken. Straffansvar för ofredande förutsätter ett hänsynslöst beteende. Beteendet ska kunna sägas ha utgjort en kännbar fridskränkning, vilket väl överensstämmer med det slags beteendemönster som artikel 40 tar sikte på. Andra uttalanden eller gester kan utgöra förolämpning enligt 5 kap. 3 § samma balk. Förolämpning avser uttalanden som riktar sig till den berörda personen. Straffansvaret träffar den som smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot personen. Det kan också röra sig om förtal, enligt 5 kap. 1 § samma balk, som består i att utpeka någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller att annars lämna uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning.

Det finns här också anledning att beröra det faktum att sexuellt ofredande och ofredande inte utgör ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Om sexuellt ofredande eller ofredande begås i ett grundlagsskyddat medium, t.ex. på en grundlagsskyddad hemsida, kan därmed straffansvar inte utkrävas enligt svensk rätt. Såsom redan nämnts förtydligar den förklarande rapporten att konventionen inte kräver att parterna vidtar åtgärder i strid mot konstitutionella regler om press- och yttrandefrihet. Den inskränkning av straffansvaret i fråga om sexuellt ofredande och

ofredande som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är således förenlig med konventionen. Härtill kommer att bestämmelserna om förtal och förolämpning, vilka utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott, i många fall torde vara tillämpliga.

Diskrimineringslagen

Staterna har, enligt artikel 40, frihet att välja andra sanktioner än straffrättsliga för sexuella trakasserier som avses i artikeln. Vid sidan av de straffbestämmelser som redovisats finns bestämmelser i diskrimineringslagen (2008:567) som förbjuder sexuella trakasserier inom de flesta samhällsområden, t.ex. i arbetslivet, vid utbildning samt inom hälso- och sjukvård, annan medicinsk verksamhet och socialtjänsten. Med sexuella trakasserier avses ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet (1 kap. 4 § 4 p.). Handlandet eller beteendet ska vara oönskat, den som trakasserar måste ha insikt om att hans eller hennes beteende kränker någon och det uppträdandet kan vara verbalt, icke-verbalt eller fysiskt (prop. 2007/08:95 s. 494).

Betydelsen av sexuella trakasserier i lagen har påverkats av en definition i olika EG-direktiv – artikel 2.2 i likabehandlingsdirektivet (76/207/EEG, ändrat genom 2002/73/EG), artikel 2d i direktivet om varor och tjänster (2004/113/EG) och artikel 2.1 recastdirektivet (2006/54/EG) – vars ordalydelse är nästan identisk med nu aktuella artikel 4 (se a. prop. s. 104 ff.).

Arbetsgivare, utbildningsanordnare och andra som omfattas av lagen har skyldigheter at utreda och vidta åtgärder mot trakasserier. Lagen ger möjlighet till s.k. diskrimineringsersättning (5 kap. 1-2 §§). Relationer mellan privatpersoner regleras dock inte i lagen.

Sammanfattande bedömning

Sverige lever upp till förpliktelserna i artikel 40 och artikeln kräver inte några lagändringar.

8.9 Medverkan till brott

Bedömning: Lagstiftning krävs för att medverkan till den gärning som avses i artikel 37.2 (att förleda någon att resa utomlands för att ingå tvångsäktenskap) ska vara straffbar.

I övrigt krävs ingen lagändring med anledning av bestämmelserna i artikel 41.1 om medverkansansvar.

Skälen för bedömningarna: Artikel 41.1 föreskriver att parterna genom lagstiftning eller andra åtgärder ska säkerställa att uppsåtlig medverkan till ett antal uppräknade brott ska vara straffbar. Det gäller medverkan till psykiskt våld (artikel 33), stalkning (artikel 34), fysiskt våld (artikel 35), sexuellt våld (artikel 36), tvångsäktenskap (artikel 37), kvinnlig könsstympning (artikel 38 punkt a) samt tvångsabortering och tvångssteriliserings (artikel 39). Något krav på medverkansansvarets utformning ställs inte.

Medverkansreglerna i 23 kap. 4 § brottsbalken gäller för samtliga brottsbalksbrott och därutöver beträffande brott utanför brottsbalken för vilket fängelse är föreskrivet. Såsom framgår av den tidigare redogörelsen i detta avsnitt uppfyller nuvarande svensk strafflagstiftning de kriminaliseringsåtaganden som följer av de artiklar som räknas upp i artikel 41.1, med undantag för den gärning som består i att förleda någon till en annan stat för att ingå tvångsäktenskap (artikel 37.2).

De svenska straffstadganden som är aktuella finns huvudsakligen i brottsbalken. När det gäller kvinnlig könsstympning enligt artikel 38 punkt a) finns dock straffbestämmelsen i 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

Nu nämnda brott kan straffas med fängelse och medverkansreglerna i brottsbalken är alltså tillämpliga.

Såvitt avser de former av sexuellt våld som avses i artikel 36 punkt c) och kvinnlig könsstympning som avses i artikel 38 punkterna b) och c) uppfylls kriminaliseringsåtagandet bl.a. genom de svenska reglerna om medverkansansvar. Därmed väcks frågan om artikel 41.1 ska anses innebära att också medverkan till medverkan ska vara straffbar. Med hänsyn till utformningen av de angivna gärningarna torde frågan bli aktuell i många rättsordningar men ingen ytterligare ledning ges i den förklarande rapporten. Artikel 41.1 får dock anses innebära ett absolut kriminaliseringsåtagande som också förutsätter att medverkan till medverkan till brott i förekommande fall ska kunna leda till ansvar. I svensk rätt anses det inte finnas något hinder mot att bestraffa medverkan till medverkan, även om det sällan blir aktuellt i praktiken (se Asp, Från tanke till gärning, Del II, s. 227). Därmed uppfylls artikel 41.1 även i dessa fall.

Den gärning som avses i artikel 37.2 omfattas inte av något svensk straffstadgande, se avsnitt 8.4, och därmed kan inte heller något ansvar för anstiftan eller medhjälp bli aktuellt. Svensk rätt uppfyller således inte artikel 41.1 i detta avseende, vilket kräver en lagändring.

8.10 Försök till brott

Bedömning: Lagändringar behövs för att uppfylla kravet på kriminalisering av försök till tvångsäktenskap enligt artikel 37.1 och 2.

I övrigt krävs ingen lagändring med anledning av bestämmelserna i artikel 41.2 om straffansvar för försök till brott.

Skälen för bedömningarna: Artikel 41.2 ålägger parterna att genom lagstiftning eller andra åtgärder fastställa att uppsåtliga försök till vissa konventionsbrott ska vara straffbara. Det gäller

försök till fysiskt våld (artikel 35), sexuellt våld (artikel 36), tvångsäktenskap (artikel 37), kvinnlig könsstympning (artikel 38 punkt a) samt tvångsabortering och tvångssterilisering (artikel 39). Listan över konventionsbrott som omfattas har begränsats med hänsyn till svårigheten att konceptualisera vissa försöksbrott och de begränsningar av försöksansvaret som finns i många nationella rättsordningar. Den förklarande rapporten förtydligar vidare att kriminaliseringsskyldigheten i fråga om försök är begränsad till allvarligare former av de olika gärningarna. Försöksansvarets konstruktion regleras inte närmare.

För att försök till brott ska vara straffbelagt enligt svensk rätt krävs det att detta är uttryckligen föreskrivet för brottet i fråga. Sådana föreskrifter finns såväl i brottsbalken som i specialstraffrätten. Vad som avses med ett straffbart försök framgår av 23 kap. 1 § brottsbalken. Försök avser påbörjade men inte fullbordade brott. Härtill krävs att fara förelegat att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara endast på grund av tillfälliga omständigheter varit utesluten. Försöksbrott kräver uppsåt. Beträffande straff för finns särskilda bestämmelser i paragrafens andra stycke.

Fysiskt våld

De svenska straffbestämmelser som är aktuella i förhållande till artikel 35 om fysiskt våld är framförallt de som avser misshandel enligt 3 kap. 5-6 §§ brottsbalken samt mord och dråp enligt 3 kap. 1-2 §§ samma balk, se avsnitt 8.3. Försök till mord, dråp och misshandel som inte är ringa är straffbelagt enligt 3 kap. 11 § brottsbalken. Undantaget för ringa misshandel är som tidigare redovisat förenligt med konventionsåtagandet i artikel 41.2.

Härtill kan gärningarna i vissa fall utgöra brott enligt 4 kap. brottsbalken, t.ex. i form av olaga tvång och olaga hot. Dessa brott är, med undantag av grovt olaga tvång, inte straffbara som försöksbrott. Eftersom kriminaliseringsåtagandet enligt artikel 35 uppfylls redan genom nyss nämnda brott i 3 kap. brottsbalken

är det dock inte nödvändigt att de angivna brotten i 4 kap. samma balk också är straffbara på försöksstadiet. Ingen lagändring behövs för försöksbrott i förhållande till fysiskt våld enligt artikel 35.

Sexuellt våld

De gärningar som avses i artikel 36 punkterna a)-c) om sexuellt våld motsvaras av flera olika svenska brott som föreskrivs i 6 kap. brottsbalken, se avsnitt 8.4. De omfattar våldtäkt (1 §), sexuellt tvång (2 §), sexuellt utnyttjande av person i beroendeställning (3 §), våldtäkt mot barn (4 §), sexuellt utnyttjande (5 §), sexuellt övergrepp mot barn (6 §) och sexuellt ofredande (10 §). Brotten kan vara av normalgraden eller grovt brott. Beträffande samtliga dessa brott, utom sexuellt ofredande, är även försöksbrott kriminaliserade i 6 kap. 15 §.

Sexuellt ofredande är subsidiärt till andra brott enligt 6 kap. och de gärningar som omfattas är typiskt sett mindre allvarliga. Det har inte ansetts vara motiverat att kriminalisera sexuellt ofredande redan på försöksstadiet (t.ex. prop. 2004/05:45 s. 117 ff.). En sådan kriminalisering krävs, med hänsyn till uttalandet i den förberedande rapporten, inte heller i konventionen. Samma resonemang kan föras i förhållande till försök till medverkan i form av anstiftan eller medhjälp till brott, vilket anses vara straffritt i svensk rätt (se Holmqvist m.fl., Brottsbalken – en kommentar, s. 23:4).

Tvångsäktenskap

Såsom konstaterats i avsnitt 8.5 uppfylls kriminaliseringskravet beträffande tvångsäktenskap enligt artikel 37.1 av bestämmelserna om olaga tvång. Däremot är försök till olaga tvång av normalgraden, till skillnad från försök till grovt olaga tvång, inte straffbart. Såsom även Utredningen om stärkt skydd mot tvångs-

äktenskap och barnäktenskap har konstaterat är detta inte tillräckligt för att uppfylla kravet i artikel 44.2 såvitt avser brott på försöksstadiet (SOU 2012:35 s. 291). För att möta detta krav krävs lagstiftning. Detsamma gäller i fråga om den gärning som avses i artikel 37.2 (att förleda någon att resa utomlands för att ingå tvångsäktenskap), vilken inte utgör brott enligt svensk rätt och därmed inte heller kan föranleda försöksansvar.

Könsstympning

Kvinnlig könsstympning som avses i artikel 38 punkt a) motsvaras av straffbestämmelserna i 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Försök till kvinnlig könsstympning är, enligt samma paragraf, straffbart i enlighet med reglerna i 23 kap. brottsbalken. Därmed uppfylls kravet i artikel 41.2 beträffande kriminalisering av försök till detta brott.

Tvångsabortering och tvångssterilisering

De brott som främst aktualiseras vid tvångsabortering eller tvångssterilisering enligt artikel 39 är misshandel och grov misshandel enligt 3 kap. 5-6 §§ brottsbalken. Båda brotten är kriminaliserade på försöksstadiet (3 kap. 11 § samma balk). Vad som sagt ovan om straffrihet för försök till ringa misshandel gäller även här. Svensk rätt uppfyller således konventionens krav såvitt avser försök till brott som avses i artikel 39. Härtill kan nämnas att även försök till illegal abort enligt 9 § abortlagen (1974:595) är straffbart.

8.11 Hedersbrott, anstiftan av underårig och relationen mellan offret och förövaren

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 42 om att kultur, sedvänja, religion, tradition eller s.k. ”heder” inte får anses rättfärdiga våldsbrott och om ansvar för anstiftan av en underårig att begå brott.

Ingen lagändring är heller påkallad med anledning av artikel 43 om relationen mellan förövaren och brottsoffret.

Skälen för bedömningarna: Artiklarna 42 och 43 innehåller krav i vissa straffrättsliga systemfrågor. Artikel 42.1 behandlar frågan om hederskultur m.m. som rättfärdigande av brott och artikel 42.2 om att förmå en underårig att begå brott. Artikel 43 tar sikte på frågan om tillämpligheten av straffbestämmelser oavsett vilken relation brottsoffret och förövaren har.

Hedersbrott

Enligt artikel 42.1 ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andre åtgärder för att säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller s.k. heder inte får betraktas som ett rättfärdigande av våldshandlingar i straffrättsliga förfaranden. Det gäller särskilt påståenden om att brottsoffret har överträtt kulturella, religiösa, sociala eller traditionella normer eller sedvänjor för vad som kan anses vara passande. Artikel 42.1 avser med andra ord en otillåten ansvarsfrihetsgrund.

Omständigheter av det slag som anges i artikel 42.1 innebär inte att en gärning som i svensk rätt uppfyller rekvisiten för brott ändå ska anses straffri. I detta avseende bör understrykas att begreppet överträdelse av sociala normer inte är avsett att innefatta att offret själv har begått en brottslig gärning. Ingen av omständigheterna kan heller anses utgöra en grund enligt svensk rätt för att bedöma ett brott som mindre allvarligt. Tvärtom ger

Åklagarmyndighetens genomgång av rättspraxis snarare vid handen att omständigheterna vid hedersrelaterade gärningar snarare betraktas i försvårande riktning i rättstillämpningen (Hedersrelaterat våld – Handbok, Utvecklingscentrum Göteborg, december 2006). Det torde i många fall vara fråga om gärningar som inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Sådana gärningar ska, enligt 29 kap. 1 § brottsbalken, särskilt beaktas i skärpande riktning vid bedömningen av straffvärdet.

Ansvar för att förmå en underårig att begå brott

Artikel 42.2 föreskriver att sådana åtgärder också ska vidtas för att säkerställa att om en person förmår ett barn att utföra någon av de handlingar som avses i artikel 42.1 så ska det inte minska personens straffrättsliga ansvar för de begångna handlingarna. Avsikten med artikeln är att person inte ska undgå straffansvar genom att förmå en icke straffmyndig person att begå brott.

När det gäller artikel 42.2 är frågan om svensk rätt lever upp till det medverkansansvar som avses i artikeln. Straffmyndighetsåldern i Sverige är 15 år, vilket framgår av 1 kap. 6 § brottsbalken. Den som begått en straffbar gärning före fyllda 15 kan inte dömas till straff, men gärningen är ändå brottslig. Det innebär att en vuxen person (och ungdomar över 15 år)kan dömas för medhjälp eller anstiftan till brottet trots att huvudgärningen har begåtts av en underårig. Medverkansbestämmelserna i 23 kap. 4 § brottsbalken är tillämpliga för alla brott enligt brottsbalken och för brott enligt andra lagar för vilket fängelse är föreskrivet. Såsom redan har redovisats gäller bestämmelserna i 23 kap. 4 § även för brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Även i fall då gärningsmannen inte kan straffas till följd av t.ex. bristande uppsåt kan en anstiftare eller medhjälpare ändå dömas till ansvar eftersom det är tillräckligt att brottet rent objektivt har blivit förverkligat (se Holmqvist m.fl., Brottsbalken – en kommentar, s. 23:49).

Relationen mellan offret och förövaren

Enligt artikel 43 ska de gärningar som avses i konventionen utgöra brott oavsett vilket slags förhållande som brottsoffret och förövaren har till varandra. Bakgrunden till bestämmelsen är att lag eller praxis i vissa stater emellanåt visat sig hindra straffansvar för brott som begås mellan närstående, t.ex. i fråga om våldtäkt inom äktenskapet. Något undantag för straffansvar beroende på relationen mellan offer och förövare gäller inte i svensk rätt.

Sammanfattande bedömning

Svensk rätt uppfyller således de krav som artiklarna 42 och 43 ställer upp och någon lagändring behövs inte.

8.12 Domsrätt

Bedömning: Lagändringar krävs för att uppfylla förpliktelserna i artikel 44.3 att inte tillämpa något krav på dubbel straffbarhet för vissa brott enligt konventionen när de begåtts utomlands. Ett alternativ är att nyttja den reservationsmöjlighet som finns i artikel 78.2.

I övrigt krävs ingen lagändring med anledning av bestämmelserna i artikel 44 om domsrätt.

Skälen för bedömningarna: Artikel 44 innehåller förpliktelser i fråga om straffrättslig domsrätt för de parter som ansluter sig till konventionen. Artikel 44.1-2 och 7 avser grunder för domsrätt medan artikel 44.3 avser frågan om dubbel straffbarhet. Artikel 44.4 innehåller ett förbud mot anmälan eller angivelse som krav för åtal. Artikel 44.5 handlar om domsrätt i en viss situation när utlämning för brott inte kan ske och artikel 44.6 om konkurrerande jurisdiktion. Enligt artikel 78.2 får staterna reservera sig i fråga om artiklarna 44.1 punkt e), 44.3

och 44.4. De olika bestämmelserna analyseras närmare i det följande.

Grunder för domsrätt

Artikel 44.1 föreskriver att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att fastställa att de har domsrätt över de gärningar som är straffbelagda i enlighet med konventionen när brottet har begåtts:

a) inom dess territorium,
b) ombord på ett fartyg som för flagg från den parten,
c) ombord på ett luftfartyg som är registrerat enligt den partens lagar,
d) av en av dess medborgare eller
e) av en person som har sitt hemvist inom dess territorium.

Vidare ska parterna, enligt artikel 44.2, sträva efter att ha domsrätt när brottet har begåtts mot en av dess medborgare eller en person som har sitt hemvist inom dess territorium. I artikel 44.7 finns härtill en bestämmelse av innebörd att konventionen inte utesluter att parterna har längre gående domsrättsregler, om inte annat följer av allmänna bestämmelser i internationell rätt.

Regler om svensk domstols behörighet i brottmål finns huvudsakligen i 2 kap. brottsbalken. Enligt 2 kap. 1 § döms efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet har begåtts i Sverige. Ett brott anses, enligt 2 kap. 4 §, begånget där den brottsliga handlingen företogs, så ock där brottet fullbordades eller, vid försök, där brottet skulle ha fullbordats. Så snart någon del av den brottsliga handlingen har ägt rum i Sverige är handlingen i dess helhet att anse som begången här. I 2 kap. 3 § 1 föreskrivs domsrätt för bl.a. brott förövade på ett svenskt fartyg eller luftfartyg. De fall som tas upp i artikel 44.1 punkterna a)-c) omfattas av svensk domsrätt enligt 2 kap. 1 § och 3 § 1.

Svensk domstol är enligt 2 kap. 2 § samma balk också behörig att döma för brott som har begåtts utomlands, bl.a. om brottet har begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning med

hemvist i Sverige. Behörigheten enligt 2 § omfattar också, under vissa förhållanden, utlänningar utan hemvist i landet. Bestämmelserna uppfyller de fall som avses i artikel 44.1 punkterna d)-e). Frågan om krav dubbel straffbarhet, vilket är huvudregeln när det gäller domsrätt enligt 2 §, behandlas närmare nedan.

Artikel 44.2, som ger uttryck för den s.k. passiva personalitetsprincipen, saknar en direkt motsvarighet i svensk rätt. En begränsad tillämpning av denna princip kommer dock till uttryck i 2 kap. 3 § 5 brottsbalken. För brott som begåtts utom riket döms, enligt den bestämmelsen, efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet begåtts inom område som ej tillhör någon stat och förövats mot svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot utlänning med hemvist i Sverige. I sammanhanget kan också framhållas andra bestämmelser som i praktiken ger svensk domstol behörighet att döma i många fall som också omfattas av den passiva personalitetsprincipen. Det gäller t.ex. bestämmelserna i 2 kap. 2 § första stycket 3 som ger behörighet att döma för alla brott som begås utomlands, utom rena bagatellbrott, om gärningsmannen finns här i landet. Ett annat exempel är bestämmelserna i 2 kap. 3 § 7 som ger behörighet i fråga om brott begångna utanför Sverige när det gäller brott med ett minimistraff om fyra års fängelse eller mer i straffskalan.

Konventionen kräver alltså inte att den domsrättsgrund som anges i artikel 44.2 ska införas. Det är i stället fråga om ett målsättningsstadgande. Nuvarande svenska regler ger domsrätt i många fall som också omfattas av artikel 44.2. Frågor om eventuella förändringar av domsrättsreglerna som är av mer grundläggande natur måste bedömas i ett större sammanhang. Sådana överväganden är varken påkallade eller lämpliga att göra i detta ärende. En liknande bedömning har gjorts av motsvarande bestämmelse i Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (SOU 2010:71 s. 448).

Artikel 44.7 är av förklarande natur och innebär inte heller något krav på lagändring.

Krav på dubbel straffbarhet

Enligt artikel 44.3 ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att deras jurisdiktion inte är underkastad villkoret att gärningarna ska vara straffbara inom det territorium där de har utförts (krav på s.k. dubbel straffbarhet). Bestämmelsen avser sexuellt våld (artikel 36), tvångsäktenskap (artikel 37), kvinnlig könsstympning (artikel 38) samt tvångsabortering och tvångssterilisering (artikel 39).

Svensk domsrätt beträffande brott som begåtts utom riket förutsätter att brottet är straffbart såväl på gärningsorten som i Sverige, om det inte uttryckligen framgår att svensk domsrätts gäller även i annat fall.

De gärningar som omfattas i artikel 36 om sexuellt våld motsvaras av olika bestämmelser i 6 kap. brottsbalken, se avsnitt 8.4. För alla dessa brott, utom sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 §, och för försök till sådana brott gäller enligt 2 kap. 2 § fjärde stycket undantag från kravet på dubbel straffbarhet, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år. Eftersom minimistraffet för grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn är fängelse i fyra år är dessa brott, enligt 2 kap. 3 § 7, helt undantagna från kravet på dubbel straffbarhet. För övriga brott enligt 6 kap. 1-6 §§ som begåtts mot en person som är arton år eller äldre och för sexuellt ofredande krävs således dubbel straffbarhet om i fråga om brott utomlands. Kravet i artikel 44.3 uppfylls därmed endast till viss del enligt nuvarande regler.

I fråga om tvångsäktenskap enligt artikel 37 uppfylls kriminaliseringsåtagandet delvis genom straffstadgandet om olaga tvång i 4 kap. 4 § brottsbalken. Den gärning som avses i artikel 37.2 saknar motsvarighet i svensk rätt. Olaga tvång är inte undantaget från kravet på dubbel straffbarhet. I den mån gärningarna också utgör människohandel enligt 4 kap. 1 a § samma balk eller försök till detta brott ställs dock inte något krav på dubbel straffbarhet i 2 kap. 2 §. Svensk rätt uppfyller alltså inte artikel 44.3 såvitt avser tvångsäktenskap enligt artikel 37. Utredningen för stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barn-

äktenskap har föreslagit att de nya brott som föreslås, och som omfattar de gärningar som avses i artikel 37, samt försök till sådana brott ska undantas från kravet på dubbel straffbarhet (SOU 2012:35 s. 287 och 322). Förslaget lämnas bl.a. för att uppfylla kraven i artikel 44.3.

När det så gäller tvångsabortering och tvångssterilisering i artikel 39 uppfylls kriminaliseringsåtagandet genom befintliga misshandelsbrott. Endast i fråga om misshandel som är synnerligen grov, enligt 3 kap. 6 § andra stycket brottsbalken, som har ett straffminimum på fängelse i fyra år, görs undantag från kravet på dubbel straffbarhet (2 kap. 3 § 7). I övrigt uppfylls inte förpliktelsen i artikel 44.3 såvitt avser gärningarna i artikel 39.

Gärningar enligt artikel 38 om kvinnlig könsstympning motsvaras främst i svensk rätt av brott enligt 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Brott enligt den lagen som begåtts utomlands är, enligt 3 § första stycket, undantagna från kravet på dubbel straffbarhet. Svenska regler uppfyller därmed kravet i artikel 44.3 i detta avseende. I den mån gärningen är att anse som en ansvarsform knuten till olaga tvång eller misshandel gäller dock vad som sagts ovan om krav på dubbel straffbarhet.

Sverige uppfyller följaktligen endast i viss utsträckning de förpliktelser som följer av artikel 44.3. De alternativ som står till buds för att uppfylla förpliktelserna fullt ut är lagstiftning eller utnyttjande av reservationsmöjligheten i artikel 78.2.

Förbud mot krav på angivelse som förutsättning för åtal

Artikel 44.4 ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att domsrätt enligt artikel 44.1 punkt d) och e) inte är underkastat villkoret att åtal endast kan väckas efter anmälan av brottsoffret eller angivelse av den stat där brottet har begåtts. Bestämmelsen gäller i förhållande till sexuellt våld (artikel 36), tvångsäktenskap (artikel 37),

kvinnlig könsstympning (artikel 38) samt tvångsabortering och tvångssterilisering (artikel 39).

Samtliga svenska brott som aktualiseras av artiklarna 36-39 faller under allmänt åtal. Det krävs inte att brottsoffret eller en annan stat har angett brottet. Nuvarande regler uppfyller således kraven i artikel 44. Denna bedömning påverkas inte av att åtalstillstånd enligt 2 kap. 5 § brottsbalken krävs i de flesta fall då det är fråga om brott begångna utanför Sveriges gränser.

Lagföring när utlämning inte kan ske

Artikel 44.5 innehåller en variant av ett traditionellt krav att en stat som inte kan utlämna en eftersökt person för lagföring i en annan stat beträffande ett visst brott, i stället ska lämna över saken till de egna rättsliga myndigheterna för lagföring (principen *aut dedere aut judicare*). Kravet i artikel 44.5 är dock begränsat till den situationen att en uppgiven gärningsman befinner sig på statens territorium och staten inte utlämnar honom eller henne till en annan statspart enbart på grund av personens nationalitet. Bestämmelsen hänger samman med det förbud mot utlämning av egna medborgare som gäller i många stater. Artikel 44.5 ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa jurisdiktion i nu nämnda fall.

Artikel 44.5 avser alltså enbart det fallet att utlämning enbart hindras av den eftersöktes nationalitet. Andra utlämningshinder omfattas alltså inte. Något generellt förbud mot att utlämna svenska medborgare finns inte. Om än under vissa villkor får en svensk medborgare överlämnas för lagföring till en annan nordisk stat enligt lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder, som trätt i kraft den 16 oktober 2012 (se SFS 2012:572). En svensk medborgare får även överlämnas för lagföring i enlighet med lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Däremot innehåller lagen (1957:668) om utlämning för

brott ett förbud mot utlämning av svenska medborgare (3 §). Den situation som avses i artikel 44.5 kan alltså uppstå i förhållande till icke-nordiska stater utanför Europeiska unionen.

I svensk rätt återspeglas principen *aut dedere aut judicare* genom behörigheten, enligt 2 kap. 2 § första stycket 1 brottsbalken, i fråga om brott utom riket som begåtts av en svensk medborgare. Såsom tidigare nämnts omfattar dessutom de svenska domsrättsreglerna utlänningar med hemvist i Sverige och, under vissa förutsättningar, utlänningar utan svenskt hemvist. För domsrätt enligt 2 kap. 2 § gäller som huvudregel ett krav på dubbel straffbarhet. Av den förklarande rapporten framgår dock att parterna inte är förhindrade att ställa upp ett sådant krav i dessa fall. Svensk rätt uppfyller alltså förpliktelserna enligt artikel 44.5.

Konkurrerande jurisdiktion

Artikel 44.6 föreskriver att när mer än en part hävdar jurisdiktion beträffande en gärning som är straffbelagd enligt konventionen så ska parterna, när det är lämpligt, samråda med målsättningen att bestämma den lämpligaste jurisdiktionen för lagföring av brottet.

Konkurrerande jurisdiktionsanspråk uppstår emellanåt och det finns inga generella internationella bestämmelser om hur sådana konflikter ska lösas. Frågan uppmärksammas vanligen i samband med olika former av internationellt straffrättsligt samarbete. Lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott (lagföringslagen) tillhandahåller en modell för samarbete då konkurrerande jurisdiktion föreligger, men den tillämpas mycket sällan. Härtill finns ett samarbetsavtal mellan de nordiska länderna från 1970, med senare ändringar, om lagföring i annat nordiskt land än det där brottet förövats.

I praktiken förekommer det kontakter mellan åklagare, och i vissa länder domare, i syfte att lösa jurisdiktionskonflikter. Åklagarmyndighetens handbok Överförande av lagföring

(November 2006) rekommenderar sådana kontakter även inför att en framställning om överförande av lagföring görs utanför lagföringslagens tillämpningsområde.

Informationsutbyte och en skyldighet att inleda direkt samråd i sådana frågor är också huvudpunkter i rådets rambeslut 2009/948/RIF om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden som antagits den 30 november 2009 (EGT L 328, 15.12.2009, s. 42-47). Arbetet med att genomföra rambeslutet pågår för närvarande inom Regeringskansliet. Inom Europeiska unionen kan också kontakter ske genom Eurojust beträffande fall där behörighetskonflikter har uppstått eller kan tänkas uppstå, vilket också föreskrivs i rådets beslut 2009/426/RIF av den 16 december 2008 om förstärkning av Eurojust och om ändring av beslut 2008/187/RIF om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet (EUT L 138, 4.6.2009, s. 14-32 (artikel 13.7a, se även Åklagarmyndigheten, Anvisningar för informationsöverföring till Eurojust, RättsPM 2011:9, s. 11 f.).

Artikel 44.6 ställer inte krav på någon uttrycklig nationell reglering om samråd och i praktiken torde Sverige leva upp till åtagandet om samråd när så är lämpligt. Några ytterligare åtgärder är därmed inte påkallade med anledning av artikel 44.5.

8.13 Påföljder och andra reaktioner på brott

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 45 om påföljder och andra möjliga reaktioner på brott, artikel 46 om försvårande omständigheter och artikel 48.2 om böter.

Skälen för bedömningarna: Konventionens innehåller vissa bestämmelser om påföljder och andra reaktioner på brott, vilka återfinns i artiklarna 45, 46 och 48.2.

Påföljder och andra sanktioner

Artikel 45.1 föreskriver att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att de gärningar som är straffbelagda enligt konventionen kan straffas med effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner med hänsyn till deras svårhetsgrad. Sanktionerna ska, när så är lämpligt, omfatta frihetsberövande påföljder som kan leda till utlämning. Motsvarande föreskrift finns i andra Europarådskonventioner, t.ex. Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (ETS 201, se SOU 2010:71). Den förklarande rapporten förtydligar att artikeln inte bara tar sikte på straffrättsliga sanktioner utan också, där så tillåts enligt artiklarna 31-41, på civilrättsliga sanktioner.

Straffskalorna för olika brott måste ses i sitt sammanhang. Det är fråga om ett system för att motverka brottslighet där straffmätningen utgår från brottets eller brottslighetens straffvärde som bedöms utifrån olika kriterier. Den grundläggande utgångspunkten är brottets svårhetsgrad, men även andra faktorer som krav på proportionalitet och konsekvens, samhällsskydd, det straffrättsliga systemets legitimitet, humanitet, respekt för individen och det brottsförebyggande syftet måste vägas in. Det är ett system som emellanåt förändras och som i Sverige för närvarande är föremål för en övergripande översyn (se betänkandet Påföljder och andra sanktioner, SOU 2012:34).

De krav som ställs på sanktioner i artikel 45.1 motsvarar alltså, om än förenklat, grundläggande faktorer som också gäller för det svenska straffrättsliga systemet. Vad som utgör effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner kan naturligtvis bedömas på olika sätt. Någon närmare förklaring ges inte och en harmonisering av nationella påföljdssystem är inte avsedd. Svenska straffpåföljder får anses uppfylla dessa krav i konventionens mening. Även de icke straffrättsliga sanktioner vid diskriminering, som redovisats i anslutning till artikel 40 om sexuella trakasserier, bedöms uppfylla dessa krav.

Föreskriften i artikel 45.1 om utlämning tar sikte på det krav som traditionellt ställs på straffskalan för att brottet ska kunna föranleda utlämning. Europarådets konvention om utlämning för brott (ETS 24), till vilken den förklarande rapporten hänvisar, kräver t.ex. att nationell rätt i såväl den ansökande som den anmodade staten ska föreskriva ett års fängelse eller mer för brottet i fråga. Enligt 4 § lagen (1957:668) om utlämning för brott (utlämningslagen) krävs det i fråga om utlämning för lagföring att gärningen motsvarar brott för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. För den europeiska arresteringsordern, som reglerar motsvarande situationer mellan Europeiska unionens medlemsstater, gäller däremot en annan ordning där strafftröskeln vid överlämnande för lagföring avser lagen i den utfärdande staten. För svensk del framgår det av 2 kap. 2 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Därmed spelar den svenska straffskalan inte någon roll för frågan om ett överlämnande för lagföring, dvs. motsvarigheten till utlämning, får ske. Motsvarande ordning gäller för utlämning till en annan nordisk stat, enligt lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge och, på sikt, för överlämnande enligt lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder.

Artikel 45.1 tar således sikte på den strafftröskel som gäller enligt utlämningslagen. Bestämmelsen är inte absolut och ger staterna frihet att avgöra om olika brott ska kunna leda till en påföljd som möjliggör utlämning eller inte. De allra flesta brott som är aktuella i förhållande till konventionens kriminaliseringsåtaganden och som redovisats i detta avsnitt har ett års fängelse eller mer i straffskalan. De kan alltså ligga till grund för utlämning till en annan stat för lagföring. Undantag gäller för ringa misshandel, förolämpning (även grovt brott) och förtal av normalgraden. Det inte påkallat att i detta ärende överväga en skärpning av straffskalorna för dessa brott i avsikt att möjliggöra utlämning.

I sammanhanget kan också nämnas att de förslag till nya brott beträffande tvångsäktenskap som lämnats i SOU 2012:35 innefattar straffstadganden som innehåller ett års fängelse eller mer. Inte heller i dessa fall medför artikel 45.1 krav på visst straff och därmed utlämningsbarhet för att uppfylla konventionen.

Andra åtgärder i förhållande till förövare

Enligt artikel 45.2 får staterna vidta andra åtgärder när det gäller förövare, t.ex. övervaka dömda personer eller hålla dem under tillsyn och dra in rättigheter som härrör från föräldraskapet under vissa förutsättningar. Artikeln innebär inte några förpliktelser för parterna utan pekar enbart på vissa reaktioner som ansetts vara värda att överväga.

Enligt svensk rätt finns det möjligheter att övervaka och hålla uppsikt över dömda personer. Ett exempel är möjligheterna att besluta om övervakning vid villkorlig frigivning och föreskrifter under prövotiden i enlighet med 26 kap. brottsbalken. Ett annat exempel är möjligheten till elektronisk kontroll vid verkställighet av fängelsestraff utanför anstalt, enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, samt vid permissioner och utslussningsåtgärder, enligt 10 kap. 5 § och 11 kap. 6 § fängelselagen (2010:610).

När det gäller vårdnad, boende och umgänge ska, enligt 6 kap. 2 a § föräldrabalken, barnets bästa vara avgörande för alla beslut. Bedömningen kan t.ex. mynna ut i att något umgänge mellan ett barn och en förälder som utsätter barnet eller någon annan i familjen för våld, trakasserier eller andra kränkningar inte alls ska äga rum (se prop. 2005/06:99 s. 42). Det kan också leda till att vårdnaden anförtros endast den ena föräldern (t.ex. NJA 2006 s. 26).

Svensk rätt ligger alltså väl i linje med vad som kommer till uttryck i artikel 45.2. Inga lagstiftningsåtgärder krävs med anledning av artikeln.

Försvårande omständigheter

Artikel 46 föreskriver att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att de omständigheter som räknas upp i artikeln får, i överensstämmelse med tillämpliga bestämmelser i nationell rätt, tas under övervägande som försvårande omständigheter när påföljd ska bestämmas för de gärningar som är straffbelagda enligt konventionen. Det gäller dock inte om omständigheterna utgör brottsrekvisit.

Omständigheterna som anges i artikeln är:

a) Att brottet har begåtts mot en maka eller make eller partner eller före detta maka, make eller partner, i enlighet med nationell lagstiftning, eller av en familjemedlem, en person som bor tillsammans med brottsoffret eller en person som har missbrukat sin ställning.
b) Att brottet, eller liknande brott, har begåtts vid upprepade tillfällen.
c) Att brottet har begåtts mot en person som var särskilt utsatt på grund av vissa omständigheter.
d) Att brottet har begåtts mot eller i närvaro av ett barn.
e) Att brottet har begåtts av två eller flera personer tillsammans.
f) Att brottet har föregåtts eller åtföljts av extremt våld.
g) Att brottet har begåtts med hjälp av vapen eller under vapenhot.
h) Att brottet har orsakat brottsoffret allvarlig fysisk eller psykisk skada.
i) Att förövaren tidigare har dömts för samma slags brott.

Som möjliga exempel på särskilt utsatta personer (punkt c) anger den förklarande rapporten personer med funktionshinder, missbrukare, prostituerade, personer med nationell eller etnisk minoritetsbakgrund, invandrare, homo- eller bisexuella eller transpersoner, personer med HIV, hemlösa, barn och äldre personer. Ett annat exempel som nämns är personer bosatta på landsbygden eller på avlägset belägna platser, men det får anses

bygga på socio-ekonomiska förhållanden som i allmänhet inte är aktuella i Sverige.

Flera av de omständigheter som räknas upp är sådana som ska beaktas vid bedömningen av om ett brott ska anses som grovt. Det gäller t.ex. grov misshandel (3 kap. 6 § första stycket brottsbalken) för vilket särskilt ska beaktas om gärningen varit livsfarlig eller om gärningsmannen har tillfogat en svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars visat särskild hänsynslöslöshet eller råhet. Ett annat exempel är grovt sexuellt tvång (6 kap. 2 § tredje stycket) där det vid bedömningen särskilt ska beaktas om fler än en har förgripit sig på offret eller på annat sätt deltagit i övergreppet eller om gärningsmannen annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet. Upprepad brottslighet, som nämns i punkt b), är ett rekvisit för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning enligt 4 kap. 4 a § samma balk som införts just för integritetskränkande gärningar i närståendeförhållanden.

Samtliga punkter under a)-h) torde kunna beaktas i skärpande riktning vid bedömningen av straffvärdet enligt 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken. Flera av omständigheterna är vidare sådana som helt eller delvis motsvaras av särskilda bestämmelser i 29 kap. 2 § samma balk om straffvärdehöjande omständigheter. Dessa omfattar bl.a. att den tilltalade visat stor hänsynslöshet, utnyttjat någons skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig, utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende. Försvårande är också t.ex. 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, sexuell läggning eller annan liknande omständighet. Detsamma gäller om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i förhållande till en närstående person.

Omständigheten enligt punkt i) att förövaren tidigare har dömts för samma slags brott, kan medföra skärpt straffmätning enligt 29 kap. 4 § brottsbalken.

Bedömningen är sammanfattningsvis att svensk rätt, genom brottsrekvisit och reglerna om straffvärdebedömning och straff-

mätning, uppfyller det åtagande som följer av artikel 46. Inga lagändringar krävs.

Böter

Enligt artikel 48.2 ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att vederbörlig hänsyn tas till förövarens förmåga att fullgöra sina ekonomiska åtaganden gentemot brottsoffret om böter döms ut. Den förklarande rapporten förtydligar att bestämmelsen avser förhållandet mellan bötesbeloppets storlek och den försörjningsbörda som gärningsmannen ofta har gentemot brottsoffret när det är fråga om våld i närståenderelationer. Avsikten är att undvika att brottsoffret indirekt drabbas av ekonomiska umbäranden med anledning av bötesstraffet.

Bötesstraff bestäms, utom för de minst allvarliga förseelserna, i form av dagsböter. Brottets svårhet återspeglas i antalet dagsböter, som bestäms till lägst 30 och högst 150 för ett enstaka brott och högst 200 vid flerfaldig brottslighet (25 kap. 2 § första stycket och 6 § andra stycket brottsbalken). Varje dagsbot bestäms till ett visst belopp, lägst 50 och högst 1000 kr, efter vad som är skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt (25 kap. 2 § andra stycket samma balk). Om det finns särskilda skäl får dagsbotsbeloppet jämkas och minsta bötesbelopp kan då vara 750 kr.

De svenska reglerna för beräkningen av dagsbotens storlek och möjligheten till jämkning uppfyller konventionens krav. I fråga om brottsoffrets ekonomiska förhållande bör dessutom beaktas den rätt till bistånd av socialnämnden som finns. Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet ska

utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. I undantagsfall kan härtill tredjemanshänsyn tas vid straffmätningen med stöd av 29 kap. 5 § 8 brottsbalken. Något behov av lagändringar eller andra åtgärder för att uppfylla artikel 48.2 kan inte anses föreligga.

8.14 Beaktande av utländska domar

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 47 om beaktande av utländsk dom när påföljden ska bestämmas.

Skälen för bedömningen: I artikel 47 föreskrivs att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att skapa möjlighet att vid bestämmande av påföljd beakta lagakraftvunna domar som har meddelats i en annan statspart och som gäller gärningar som är straffbelagda i enlighet med konventionen.

Den omständigheten att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott kan få betydelse för påföljdsbestämningen på olika sätt. Tidigare brottslighet kan framförallt få betydelse i skärpande riktning vid straffmätning, enligt 29 kap. 4 § brottsbalken, eller vid val av påföljd, enligt 30 kap. 4 § samma balk. Återfall kan också föranleda ett förhöjt maximistraff enligt 26 kap. 3 § samma balk. Tillämpningen av dessa regler är inte begränsad till domar som har meddelats i Sverige. En uttrycklig föreskrift om att en utländsk dom får tillmätas samma verkan som en svensk finns i 26 kap. 3 §. Därmed uppfyller svensk rätt det krav som följer av artikel 47 i fråga om möjligheten att beakta utländska domar när påföljden ska bestämmas.

Återfall i brott regleras också i bestämmelserna om förverkande av villkorligt medgiven frihet i 34 kap. brottsbalken. Emellertid förutsätter tillämpningen av dessa regler i princip att den tidigare domen är meddelad av svensk domstol. Härtill

kommer de särskilda regler som gäller för verkställighet i Sverige av en utländsk brottmålsdom och som innebär att utländska domar i vissa fall ska jämställas med en svensk dom. Enligt 29 § lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. ska en dom meddelad i en annan nordisk stat anses som en svensk dom med avseende på bestämmelserna i 34 kap. brottsbalken. Motsvarande torde gälla vid verkställighet av en utomnordisk dom där påföljden har omvandlats med stöd av 11 § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (se Brottsbalken – en kommentar, s. 34:2). Däremot anses inte utländska domar som verkställs direkt, utan omvandling, enligt den senare lagen vara att jämställa med en svensk dom vid tillämpningen av bestämmelserna i 34 kap. brottsbalken (se RH 1981:65). Verkställigheten av en frihetsberövande påföljd kan också överföras till Sverige, med eller utan påföljdsomvandling, enligt 7 kap. lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Inom Europeiska unionen har ytterligare rambeslut antagits beträffande erkännande och verkställighet av påföljder (se Dir. 2011:28).

Möjligheten att beakta utländska domar i anslutning till frågor om förverkande av villkorligt medgiven frihet får dock anses ligga vid sidan av det åtagande som följer av artikel 47. Även om frågan formellt rör påföljdsbestämning berörs den inte i artikeln eller i den förklarande rapporten som i stället tar upp frågor om straffmätning och påföljdsval. En behörighet att vidta en så ingripande åtgärd i förhållande till en utländsk dom får, med hänsyn till den folkrättsliga non-interventionsprincipen, anses förutsätta stöd i en internationell överenskommelse mellan de berörda staterna. De regler om verkställighet av utländska domar som redovisats bygger på internationella överenskommelser eller, såsom i förhållande till nordiska länderna, likartad nationell lagstiftning som tagits fram i nära samråd mellan de berörda länderna. Utan närmare reglering kan inte konventionen anses innebära att parterna ska kunna förverka villkorligt medgiven frihet från ett straff som bestämts i en utländsk dom.

Nuvarande svenska regler i detta avseende är därmed förenliga med konventionen. En liknande bedömning har gjorts av 2008 års sexualbrottsutredning i fråga om motsvarande bestämmelse i Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (SOU 2010:71 s. 456 f.).

8.15 Preskription

Bedömning: Ingen lagändring krävs för att uppfylla artikel 58 om förlängd preskriptionstid när det gäller sexuellt våld (artikel 36) och kvinnlig könsstympning (artikel 38).

Lagstiftning krävs för att uppfylla artikel 58 såvitt avser tvångsäktenskap (artikel 37) samt tvångsabortering och tvångssterilisering (artikel 39). Alternativt kan möjligheten till reservation enligt artikel 78.2 nyttjas.

Skälen för bedömningarna: Artikel 58 om preskription är visserligen placerad i kapitel 6 i konventionen, som handlar om processrättsliga frågor m.m., men eftersom frågan i svensk rätt är reglerad i brottsbalken tas den ändå upp i detta avsnitt. Enligt artikeln ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att preskriptionstiderna för vissa brott enligt konventionen ska fortsätta att löpa under en tidsperiod så att rättegången ska kunna inledas på ett effektivt sätt efter det att brottsoffret har uppnått myndighetsålder. Preskriptionstiden ska vara tillräcklig och stå i proportion till det aktuella brottets svårhetsgrad Föreskriften gäller för sexuellt våld (artikel 36), tvångsäktenskap (artikel 37), kvinnlig könsstympning (artikel 38) samt tvångsabortering och tvångssterilisering (artikel 39).

Enligt artikel 78.2 får parterna reservera sig mot att tillämpa artikel 58 såvitt avser brott enligt artiklarna 37-39.

Allmänna bestämmelser om åtalspreskription finns i 35 kap. 1 § brottsbalken. Preskriptionstiderna varierar för olika brott

beroende på det straff som högst kan följa på brottet. Huvudregeln är, enligt 35 kap. 4 §, att tiden ska räknas från den dag då brottet begicks eller från den dag då en viss verkan av handlingen inträdde om detta krävs innan en påföljd får dömas ut. Vissa, mycket allvarliga brott, bl.a. mord och dråp samt försök till något av dessa brott, undantas från preskription utom när brottet har begåtts av någon som inte fyllt 21 år vid brottstillfället (35 kap. 2 §). I 35 kap. 6 § finns bestämmelser om absoluta preskriptionstider.

I 35 kap. 4 § andra stycket föreskrivs förlängd preskriptionstid när det gäller sexualbrott som riktat sig mot barn. Beträffande dessa brott ska i stället preskriptionstiden räknas från den dag då målsäganden fyller eller skulle ha fyllt arton år, dvs. har uppnått svensk myndighetsålder. Reglerna är så konstruerade att även den absoluta preskriptionstiden enligt 35 kap. 6 § förskjuts (se prop. 2004/05:45 s. 154).

Reglerna om förlängd preskription gäller för flertalet brott som aktualiseras av artikel 36 om sexuellt våld. De gäller bl.a. våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn och försök till sådana brott. Vidare gäller de våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt tvång, grovt sexuellt tvång, sexuellt utnyttjande av person i beroendeställning, grovt sexuellt utnyttjande av person i beroendeställning eller försök till sådana brott, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år. Brottsbalken gör inte skillnad mellan olika slags medverkan och reglerna om beräkning av preskriptionstid gäller såväl för gärningsmannen som för anstiftare och medhjälpare (se Brottsbalken – en kommentar, s. 35:43).

Vanliga preskriptionsregler gäller dock för sexuellt ofredande som har betydelse för att uppfylla kriminaliseringskravet i artikel 36 punkt b) och c), se avsnitt 8.4. Utgångspunkten i svensk rätt är att förlängd preskription är motiverad endast när det gäller allvarliga kränkningar och att sexuellt ofredande inte uppfyller detta krav (se prop. 1994/95:2 s. 24 f., 1997/98:43 s. 52 och 2004/05:45 s. 122 f.). Detta ställningstagande får anses vara för-

enligt med artikel 58 som uttryckligen utgår från att preskriptionstiden ska stå i proportion till brottets svårhetsgrad. Det överensstämmer också med syftet bakom artikel 58 som, enligt den förklarande rapporten, är att offren efter att ha uppnått vuxen ålder ska ha tillräcklig tid för att komma över sitt trauma och därigenom kunna göra en anmälan. Begreppet trauma ger vid handen att det ska vara fråga om handlingar av mer allvarligt slag. Vid denna bedömning uppfyller svenska preskriptionsregler artikel 58 såvitt avser sexuellt våld enligt artikel 36.

Bestämmelserna om förlängd preskription gäller också brott enligt 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor eller försök till sådant brott, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år. Som tidigare nämnts omfattas de olika formerna av medverkansansvar. Även om vissa gärningar enligt artikel 38 kan utgöra andra brott enligt svensk rätt får kravet i artikel 58 anses vara uppfyllt i förhållande till kvinnlig könsstympning.

När det gäller tvångsäktenskap enligt artikel 37 uppfylls kravet på kriminalisering delvis av de svenska reglerna om olaga tvång. Den handling som avses i artikel 37.2 (att förleda någon att resa utomlands för att ingå tvångsäktenskap) är dock inte straffbar i Sverige. För olaga tvång gäller ordinarie preskriptionsregler. Svensk rätt uppfyller därmed inte kravet på förlängd preskriptionstid såvitt avser tvångsäktenskap enligt artikel 37. De alternativ som står till buds är lagstiftning eller reservationsmöjligheten i artikel 78.2. Frågan har behandlats av Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. Utredningen har föreslagit att de nya brotten barnäktenskapsbrott och äktenskapstvång, eller försök till ett sådant brott, som riktats mot en underårig person, ska omfattas av reglerna om förlängd preskription i 35 kap. 4 § andra stycket brottsbalken (SOU 2012:35 s. 360 ff.). Däremot föreslås inte någon senareläggning av utgångspunkten för preskription när det gäller det nya brott som föreslås för att uppfylla artikel 37.2.

Kriminaliseringsåtagandet i fråga om tvångsabortering och tvångssterilisering i artikel 39 uppfylls av reglerna om miss-

handel, se avsnitt 8.7. Någon förlängning av preskriptionstiden föreskrivs inte för misshandelsbrott och svensk rätt uppfyller således inte kravet i artikel 58 i förhållande till artikel 39. Lagstiftning krävs alltså om reservationsmöjligheten inte utnyttjas.

9 Processrättsliga bestämmelser och skyddsåtgärder

9.1 Allmänna skyldigheter

Bedömning: Ingen lagändring eller annan åtgärd krävs för att uppfylla artikel 49 om allmänna skyldigheter i förhållande till utredning och lagföring av konventionsbrotten.

Skälen för bedömningen: Artikel 49 innehåller vissa allmänna förpliktelser för parterna när det gäller utredning och lagföring av brott som omfattas av konventionen.

Enligt artikel 49.1 ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att utredningar och rättsliga förfaranden vid alla former av våld som faller inom ramen för konventionen genomförs utan oskäligt dröjsmål och med beaktande av brottsoffrens rättigheter i alla delar av processen. Artikel 49.2 ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att de gärningar som är straffbelagda i enlighet med konventionen utreds och lagförs effektivt. Det senare ska ske i enlighet med de mänskliga rättigheternas grundläggande principer och med beaktande av en genusteoretisk förståelse av våldet.

Frågan om stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet är en av hörnstenarna i regeringens handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer(skr. 2007/08:39 s. 27 ff.). Detta arbete omfattar bl.a. kapacitets- och kompetensfrågor, men

också sådant som förbättrat bemötande av brottsoffer från polisens, åklagarnas och domstolarnas sida. En annan hörnsten är ökat skydd och stöd till våldsutsatta (a. skr. s. 16 ff.). Satsningar inom polisen på våld i nära relationer har bl.a. lett till att antalet inkomna ärenden om sådana brott har ökat, och så även antalet ärenden som redovisats till åklagare (Slutredovisning av regeringsuppdrag IJ2007/349/JÄM och IJ2007/2249/JÄM, Rikspolisstyrelsen, 16 februari 2010). Åtgärderna har berörts i avsnitt 4 och 6.4.

Insatserna har också lett till att handledningar har tagits fram. Rikspolisstyrelsens handbok Brott i nära relationer (2009) beskriver arbetssätt och åtgärder för att förbättra polisens arbete med att utreda och förebygga brott i nära relationer. Åklagarmyndigheten har tagit fram publikationerna Handläggning av fridskränkningsbrotten (2006/2012), Handläggning av ärenden rörande övergrepp mot barn (2012) samt Hedersrelaterat våld (2006). Socialstyrelsen har, tillsammans med polis och åklagare, bl.a. publicerat en Handledning om kvinnlig könsstympning för polis och åklagare (2005). Metodutvecklingen sker fortlöpande och Brottsförebyggande rådet har t.ex. under 2012 föreslagit förbättrade utredningsmetoder i fråga om hedersvåld (Polisens utredningar av hedersrelaterat våld, BRÅ Rapport 2012:1).

Den som leder förundersökningen ska, enligt 1 § förundersökningskungörelsen (1947:948) se till att den bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Förundersökningen ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger (23 kap. 4 § rättegångsbalken) Särskilda skyndsamhetskrav gäller när målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt arton år om brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader (2 a § första stycket förundersökningskungörelsen). Huvudregeln är då att förundersökningen ska vara avslutad och att beslut i åtalsfrågan vara fattat så snart det kan ske och inom tre månader efter den tidpunkt då det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet (2 a § andra stycket). Den

information som ska lämnas till målsäganden är särskilt reglerad (13 a – 13 d §§).

Sedan åtal har väckts ska rätten, enligt 45 kap. 14 § rättegångsbalken, bestämma tid för huvudförhandling så snart som möjligt. Om den tilltalade är häktad ska huvudförhandling normalt påbörjas inom två veckor från den dag då åtal väcktes.

Svensk rätt innehåller alltså bestämmelser som är avsedda att leda till en effektiv utredning och lagföring utan onödiga dröjsmål, men som också tillgodoser olika rättssäkerhetskrav. Den kraftsamling som skett under senare år betonar kvalitet och effektivitet i rättsväsendets insatser samt skydd och stöd till brottsoffren. Jämställdhet och respekt för grundläggande mänskliga rättigheter är underliggande värden. För att få bättre information om kvaliteten i den brottsutredande verksamheten i stort har regeringen i regleringsbreven för 2012 givit Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten i uppdrag att granska handläggningen av brottmålsärenden. Det är fråga om ett fortlöpande arbete med inriktning på ytterligare förbättringar.

Sverige måste anses leva upp till de allmänt hållna krav som ställs i artikel 49. Detta utesluter naturligtvis inte att det pågående utvecklingsarbetet kan leda till åtgärder för att ytterligare stärka de processrättsliga reglerna på detta område.

9.2 Allmänt om förebyggande arbete, skyddsåtgärder och riskbedömningar

Bedömning: Inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder från regeringens sida krävs med anledning av artikel 50.2 om förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder eller artikel 51 om riskbedömningar.

Skälen för bedömningen: Frågor om förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder tas upp i flera olika artiklar, vilka delvis över-

lappar varandra. Under detta avsnitt behandlas bestämmelser om skyddsåtgärder som är av mer allmän natur.

Förebyggande arbete och skyddsåtgärder

Enligt artikel 50.2 ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att de ansvariga brottsbekämpande myndigheterna skyndsamt och på lämpligt sätt arbetar för att förebygga och erbjuda skydd för alla former av våld som omfattas av konventionen, inbegripet genom att vidta förebyggande åtgärder och samla in bevis.

Det förebyggande arbete som många aktörer medverkar i har redovisats i avsnitt 5. Insatser och ansvar för att tillhanda skydd och stöd till brottsoffer, inklusive bemötandefrågor, har tagits upp i avsnitt 6. Frågor om utredningsmetoder och åtgärder för att säkra bevis i fråga om brott som omfattas av konventionen har behandlats i avsnitt 6 och 9.1.

Att skydda utsatta personer mot brott är en polisiär uppgift. Det särskilda personsäkerhetsarbetet, som sker med stöd av 2 a § polislagen (1984:387), avser främst grov organiserad brottslighet. Närmare föreskrifter finns i förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. Enligt 2 § i förordningen får särskilt personsäkerhetsarbete även bedrivas beträffande andra personer om det finns särskilda skäl. Det kan således i undantagsfall avse t.ex. bevispersoner, vittnen och målsägande, samt deras anhöriga vid hot om hedersrelaterade brott (prop. 2005/06:138 s. 14 och Allmänna råd till 7 § Rikspolisstyrelsens författningssamling RPSFS 2011:8 (FAP 480-1)). Det särskilda personsäkerhetsarbetet riktar sig alltså till en begränsad krets av särskilt hotade personer.

Bredare är det lokala personsäkerhetsarbete som grundar sig på polisens uppdrag, enligt 1 § polislagen, att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Till uppgifterna hör, enligt 2 § 1 och 4 polislagen, att förebygga brott och att lämna allmänheten skydd,

upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen. Enligt 3 § polislagen ska polisen fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd från deras sida. Såsom redovisats i avsnitt 6.3 ansvarar socialnämnden för viktiga stöd- och skyddsåtgärder.

Närmare föreskrifter och allmänna råd om det lokala personsäkerhetsarbetet finns i Rikspolisstyrelsens författningssamling RPSFS 2009:16 (FAP 480-3). Polismyndigheten ska ha en väl sammanhållen personsäkerhetsverksamhet, med en tydlig organisation och ansvarsfördelning (12 §). Avsikten är att verksamheten ska vara nära sammankopplad med polismyndighetens brottsoffersamordning som i första hand omfattar information, stöd och annan hjälp till brottsoffer. Personsäkerhetsarbetet ska bedrivas strukturerat, långsiktigt, med hög säkerhet och åtskilt från brottsutredningsverksamheten (13 §). Ett skyddsärende ska inledas när hot- och riskbedömningen innebär att hotet bedöms som så allvarligt att det krävs skyddsåtgärder som inte kan vidtas inom ramen för brottsoffersamordningen (15 §). Brottsoffersamordningen kan också omfatta vissa skyddsåtgärder, t.ex. larmpaket och uppföljning av besöksförbud (7 §). Hot- och riskbedömningen ska uppdateras kontinuerligt. När ett skyddsärende inleds ska en s.k. skyddsplan upprättas och fastställas (16-17 §§). Skyddsåtgärderna ska anpassas efter den enskilda skyddspersonens behov, miljö och situation samt beslutas efter samråd med honom eller henne (18 §). Särskilda föreskrifter och råd lämnas också för bl.a. intern och extern samverkan, diarieföring, uppföljning och utbildning.

Defensiva skyddsåtgärder avser skyddspersonen och dennes anhöriga. Dessa kan t.ex. avse en larmtelefon eller andra tekniska åtgärder, hemligt telefonnummer eller telefonabonnemang, skyddade personuppgifter, skyddat boende och omlokalisering. Offensiva skyddsåtgärder riktas mot den som utövar eller förväntas utöva hot mot skyddspersonen och kan t.ex. bestå av öppen övervakning, medling, uppföljning och prioritering av

kontaktförbud. Frågor om skyddat boende och kontaktförbud behandlas närmare i avsnitt 6.5 och 9.5.

Polisen har också tagit fram en handbok för polisens lokala personsäkerhetsarbete och en handledning för tekniskt skydd av brottsoffer samt genomfört utbildningsinsatser.

Skydd av hotade personer kan vara svårt och resurskrävande. Ett fortlöpande utvecklingsarbete pågår i avsikt att förbättra insatserna och analysverktygen. En rapport från Brottsförebyggande rådet (Strukturerad riskanalys vid våld mot närstående: En lägesbeskrivning av polisens arbete, Brå rapport 2010:20) redovisar t.ex. brister i polisens arbete med riskanalyser och i kopplingen med sådana analyser och beslut om skyddsåtgärder samt behov av att utveckla arbetet kring skyddsåtgärderna. Utveckling av skydds- och stödåtgärder för brottsoffer ingår också i uppdraget till den nationella samordnaren mot våld i nära relationer (Dir. 2012:38).

Inom ramen för ett uppdrag till Socialstyrelsen att utveckla metoder och vägledning för arbetet med personer som utövar våld mot närstående ingår även att genomföra en försöksverksamhet för att ta fram en modell för att förbättra säkerheten för närstående till våldsutövaren (dnr. S2012/3248/FST). I ett parallellt uppdrag ska Socialstyrelsen utveckla bedömningsinstrument och stödinsatser för personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp av närstående (dnr. S2012/4385/FST).

Några ytterligare lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder kan inte anses krävas för att uppfylla artikel 50.2.

Riskbedömningar

Enligt artikel 51.1 ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att alla berörda myndigheter gör en bedömning av om liv riskeras, hur allvarlig situationen är och risken för upprepat våld, i syfte att förhindra detta och vid behov ge samordnat skydd och stöd. Enligt artikel 51.2 ska parterna även vidta sådana åtgärder för att säkerställa att

vederbörlig hänsyn tas vid riskbedömningen enligt artikel 51.1, i alla delar av utredningen och vid tillämpningen av skyddsåtgärder, till det förhållandet att våldsverkaren har tillgång till skjutvapen.

Polisens personsäkerhetsarbete som redovisats ovan vilar på riskbedömningar. Rikspolisstyrelsen har utfärdat Riktlinjer för polisiära riskanalyser vid våld på individnivå (2010). En initial riskbedömning ska göras av varje polisanställd som kommer i kontakt med brottsoffer och avser frågan om det finns en omedelbar risk för att brottsoffret drabbas av våld eller hot om våld. Om den initiala bedömningen pekar på en sådan risk bör så snart som möjligt en strukturerad riskbedömning göras. Det finns checklistor som har utformats för att kunna användas av polisanställda utan klinisk kompetens. Bedömningarna görs av ett fåtal, särskilt utsedda och utbildade personer. Brottsoffersamordningen ansvarar för att strukturerade riskbedömningar görs. I särskilt komplicerade ärenden, t.ex. ärenden som rör grov organiserad brottslighet, hedersvåld eller gränsöverskridande brottslighet, kan det göras en fördjupad riskbedömning.

För riskanalyserna används olika, vetenskapligt baserade checklistor såsom SARA:SV (partnerrelaterat våld), SAM (stalkning) och PATRIARK (hedersrelaterat våld). Hot- och riskbedömningen ligger till grund för skyddsåtgärder som vidtas inom ramen för personsäkerhetsverksamheten eller, i mindre allvarliga situationer, av brottsoffersamordningen (15 § RPSFS 2009:16 (FAP 480-3)). Hot- och riskbedömningar ska följas upp, utvärderas och uppdateras kontinuerligt.

Enligt polisens riktlinjer ska riskanalysen hållas åtskild från brottsutredningen. Detta är viktigt för att inte påverka objektiviteten och effektiviteten i utredningsarbetet (Allmänna råd till 13 § RPSFS 2009:16 (FAP 480-3)). Därmed avlastas även utredningsarbetet och minskar risken för partsinsyn. Däremot bör personsäkerhetshandläggaren och brottsutredare ha en nära dialog i fråga om planerade och genomförda åtgärder.

De riktlinjer som tagits fram är ett resultat av den allt större uppmärksamhet som riktats på strukturerade och kvalitativa hot-

och riskbedömningar, inte minst i förhållande till våld i nära relationer. De svarar mot det behov av nationella riktlinjer som förts fram i olika utvärderingar. Riktlinjerna ger också en enhetlig bedömningsskala för strukturerade och fördjupande riskbedömningar, vilket underlättar överföringen av ärenden mellan eller inom myndigheter.

Enligt Rikspolisstyrelsens handbok Brott i nära relationer (2009) är huvudprincipen att hot- och riskbedömningar ska genomföras i samtliga ärenden gällande brott i nära relationer. Den bör ske i ett så tidigt skede som möjligt då erfarenheten visar att risken för upprepad brottslighet i dessa fall är särskilt stor i nära anslutning till brottet.

De riskbedömningar som polisen gör är också av intresse för bl.a. åklagare, socialtjänsten och Skatteverket. Åklagare kan t.ex. behöva informationen i samband med bedömningar om kontaktförbud. Skatteverket kan ha behov av riskanalysen vid bedömningen av skyddsåtgärder i folkbokföringen, såsom en sekretessmarkering eller kvarskrivning. Socialnämnden begär emellanåt polisens riskanalys som underlag för beslut i stöd- och skyddsåtgärder inom socialtjänsten. En rekommendation eller sammanfattning av riskanalysen överlämnas då till Skatteverket eller socialnämnden.

Socialnämnderna gör också egna riskbedömningar. Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag bl.a. utvecklat och prövat instrument för risk- och säkerhetsbedömningar när det gäller våld i nära relationer och har, såsom tidigare nämnts, ett fortsatt uppdrag att vidareutveckla bl.a. detta instrument.

Även utvecklingen av riskanalysarbetet och metoderna för detta är en fortlöpande process. Brottsförebyggande rådet har i sin ovan nämnda rapport (Brå rapport 2010:20) redovisat hur polisen i olika län arbetar med strukturerade riskanalyser och där belyst frågor om omfattning, organisation, kompetens och svårigheter. Rapporten för fram vissa brister i polisens arbete, t.ex. skillnader i olika delar av landet, hindrande faktorer såsom kunskapsbrister och en tydligare koppling mellan analyserna och skyddsåtgärder. Vissa förslag lämnas med inriktning på att för-

bättra arbetet och öka kunskaperna om riskanalysernas effekter. Rikspolisstyrelsen har också följt upp polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor genom inspektioner, bl.a. hösten 2011 (Uppföljande inspektion av polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor, Inspektionsrapport 2012:6). I Polisens årsredovisning 2011 redovisas fortsatta insatser för att förbättra riskanalysarbetet, bl.a. ett uppdrag till Malmö högskola att göra en utvärdering av polisens arbete med riskanalyser.

Befintliga insatser och det pågående utvecklingsarbetet på detta område får anses uppfylla kraven i artikel 51.1.

När det gäller artikel 51.2 om att beakta innehav av eller tillgång till skjutvapen i de riskanalyser som görs kan det konstateras att tidigare våldsbrott med användande av vapen uttryckligen ska vägas in t.ex. enligt den checklista som används av polisen i fråga om partnerrelaterat våld (SARA:SV2). Checklistan innehåller även ”Andra överväganden” vilka, enligt användarmanualen för SARA, bl.a. kan omfatta tillgänglighet till skjutvapen. Motsvarande gäller för checklistan PATRIARK som används för riskanalyser i samband med hedersrelaterat våld och SAM som avser stalkning. Även Socialstyrelsens publikation Våld – Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld (2011) tar upp den våldsutövande personens tillgång till vapen som en faktor att väga in i riskbedömningen.

Innehav av eller tillgång till skjutvapen är alltså en faktor som ska beaktas vid riskbedömningen. Av tillgängligt material framgår dock inte huruvida information om detta regelmässigt hämtas in i riskbedömningsarbetet på ett strukturerat sätt, t.ex. genom frågor eller kontroll av vapentillstånd. Denna frågeställning framgår inte heller tydligt i checklistorna SARA:SV, SAM och PATRIARK. Även om informationsinhämtning beträffande skjutvapen troligtvis ofta sker i praktiken finns det anledning att förtydliga att så ska ske i de checklistor och handböcker som används. Detta bör dock kunna åstadkommas utan några lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder som regeringen initierar.

9.3 Omedelbara skyddsåtgärder

Bedömning: Inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder krävs med anledning av artikel 50.1 om omedelbara skyddsåtgärder.

Skälen för bedömningen: Artikel 50.1 ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att de ansvariga brottsbekämpande myndigheterna skyndsamt och på lämpligt sätt kan erbjuda brottsoffer adekvat och omedelbart skydd vid alla former av våld som faller inom ramen för konventionen.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för polismyndigheternas lokala personsäkerhetsverksamhet understryker att akuta skyddsåtgärder vid behov ska vidtas omgående (18 § RPSFS 2009:16 (FAP 480-3)). Omedelbara skyddsåtgärder förutsätter att en initial riskbedömning görs och att ett eventuellt akut skyddsbehov därigenom uppmärksammas. Såsom redovisats i avsnitt 9.2 ska en initial riskbedömning göras av varje polisanställd som kommer i kontakt med ett brottsoffer. Polispersonal i tjänst ska vidta akuta skyddsåtgärder där så behövs. Polisens Riktlinjer för polisiära riskanalyser vid våld på individnivå (2010) redovisar hur det bör gå till. Förundersökningsledare och brottsoffersamordningen ska bevaka att och hur skyddsbehov har uppmärksammats.

Brottsförebyggande rådet har understrukit vikten av att de initiala riskbedömningarna görs på ett mer strukturerat och enhetligt sätt (Brå rapport 2010:20). En annan svårighet är att vissa av de skyddsåtgärder som ofta påkallas akut, t.ex. besöksförbud och skyddat boende, beslutas av någon annan än polisen. Det blir därmed särskilt viktigt att samarbetet mellan myndigheter verkligen är upparbetat och fungerar i praktiken samt att onödigt dubbelarbete i fråga om riskbedömningar undviks. Såsom Brå-rapporten, och även andra undersökningar, visar finns här utrymme för förbättringar.

Såväl skyddsarbetet som utvecklad samverkan mellan olika myndigheter ingår i uppdraget till den nationella samordnaren mot våld i nära relationer (Dir. 2012:38). Vidare omfattar regeringens uppdrag till Socialstyrelsen om skyddat boende, se vidare avsnitt 6.5, bl.a. att analysera socialtjänstens samarbete med och ansvarsförhållande till polisen i fråga om denna skyddsform.

Den förklarande rapporten framhåller att artikel 50.1 också tar sikte på andra förutsättningar för omedelbart skydd av brottsoffer, t.ex. att polisen ska ha rätt att ta sig in i ett utrymme där en utsatt person befinner sig. Bestämmelser om befogenheter för polismän som uppfyller detta krav finns i polislagen (1984:387).

Det finns således regler och rutiner för omedelbara skyddsåtgärder som avses i artikel 50.1. Sverige får anses uppfylla de förpliktelser som följer av artikeln. Åtgärder för att komma till rätta med förekommande brister och förbättringar av skyddsarbetet bör vidtas i de olika reformprocesser som pågår.

9.4 Andra brottsofferåtgärder

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av artikel 56 om åtgärder för att skydda brottsoffrens rättigheter och intressen. Det kan övervägas om en föreskrift i förordning bör införas angående underrättelse till målsäganden när en gripen, anhållen eller häktad person frisläpps.

Skälen för bedömningen: Enligt artikel 56.1 ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att skydda brottsoffrens rättigheter och intressen, inbegripet deras särskilda behov som bevispersoner, under alla stadier i utredningar och rättsliga förfaranden.

Artikeln anvisar särskilt att parterna ska göra följande:

a) Vidta åtgärder för att ge brottsoffren, samt deras familjer och vittnen, skydd mot hotelser, hämnd och upprepad viktimisering.
b) Säkerställa att brottsoffren informeras, åtminstone i de fall då brottsoffren och deras familjer kan befinna sig i fara, om förövaren flyr eller när denne blir temporärt eller slutligt frigiven.
c) Informera brottsoffren, enligt villkoren i nationell rätt, om deras rättigheter och om tjänster som står till deras förfogande och uppföljningen av deras anmälan, åtalspunkterna, de allmänna framstegen i utredningen eller förfarandet och deras roll i detta samt utfallet i deras mål.
d) Göra det möjligt för brottsoffer, på ett sätt som är förenligt med nationella processrättsliga regler, att höras, inge bevis och få sina åsikter och behov och sin sak presenterade, direkt eller via en mellanhand, och prövade.
e) Tillhandahålla brottsoffer lämpliga stödtjänster så att deras rättigheter och intressen presenteras och beaktas i vederbörlig ordning.
f) Säkerställa att åtgärder kan vidtas för att skydda brottsoffrens integritet och bild.
g) Säkerställa att kontakter mellan brottsoffer och förövare om möjligt undviks i domstolens och polismyndighetens lokaler.
h) Förse brottsoffer med oberoende och kompetenta tolkar när brottsoffren är parter i förfaranden eller när de ger in bevis.
i) Göra det möjligt för brottsoffren att, i enlighet med reglerna i nationell rätt, höras i bevissyfte i rättssalen utan att behöva närvara eller åtminstone utan att den misstänkte förövaren är närvarande, särskilt genom att använda lämplig kommunikationsteknik när sådan är tillgänglig.

Artikel 56.2 föreskriver att särskilda skyddsåtgärder med beaktande av barnets bästa ska vidtas, när så är lämpligt, för barn

som är brottsoffer eller vittnen till våld mot kvinnor och våld i hemmet.

Artikel 56 överensstämmer i huvudsak med bestämmelser i Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp, vilka har varit föremål för 2008 års sexualbrottsutrednings bedömning (SOU 2010:71 s. 460 ff.).

Skyddsåtgärder (punkt a)

Också här överlappar bestämmelserna delvis med andra artiklar och den redovisning som gjorts bl.a. i avsnitt 6 bör beaktas även i förhållande till artikel 56. Föreskriften i punkt a) uppfylls framförallt genom lagstiftningen om kontaktförbud, se avsnitt 9.5, och polisens personsäkerhetsarbete, se avsnitt 9.2. Även skyddsåtgärder som socialtjänsten ansvarar för, t.ex. skyddat boende som behandlas i avsnitt 6, har betydelse i detta avseende. Andra skyddsåtgärder som avser personuppgifter i folkbokföringen hanteras av Skatteverket. Sverige uppfyller kraven i artikel 56 punkt a).

Information om förövaren avviker eller friges (punkt b)

När det gäller information enligt punkt b) finns regler i 35 § fängelseförordningen (2010:2010). I fråga om en intagen som avtjänar straff för brott som har riktats mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, ska målsäganden tillfrågas om han eller han önskar bli underrättad om den intagne. Detta omfattar underrättelser om i vilken anstalt den intagne är placerad, om den intagne förflyttas till en annan anstalt eller vistas utanför anstalt enligt olika regler i fängelselagen (2010:610) eller om den intagne ansöker om omvandling av ett livstidsstraff. Vidare omfattas underrättelser om den intagne friges, rymmer eller fritas eller uteblir från en permission eller annan vistelse utanför anstalten. Vissa undantag gäller. De brott som straffverkställigheten ska

avse är främst brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken, men även vissa andra brott där våld, hot om våld eller frihetsberövande ingår (se prop. 1997/98:95 s. 68). En underrättelse av detta slag ska, enligt 36 §, lämnas i lämplig tid och utformas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet samt innehålla information om kontaktförbud.

Motsvarande bestämmelser i fråga om den som avtjänar ett straff men är intagen i häkte finns i 27-28 §§ häktesförordningen (2010:2011) och beträffande den som undergår sluten ungdomsvård i 21 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Ifråga om den som är dömd till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning finns liknande regler i 28 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. I det senare fallet får dock underrättelse lämnas utan att målsäganden har begärt det, om det finns särskilda skäl. Kriminalvården ska, enligt 10 § förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, underrätta målsäganden om beslut att den som dömts för brott som riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid ska verkställa fängelsestraffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Nu redovisade regler uppfyller och går dessutom längre än kraven i artikel 56 punkt b).

När det gäller underrättelser till målsäganden beträffande en gripen, anhållen eller häktad person föreskriver 13 c § förundersökningskungörelsen (1947:948) att målsäganden, om det behövs, ska underrättas om att en på så sätt frihetsberövad person avviker. Däremot finns det ingen föreskrift om underrättelse till målsäganden när en gripen, anhållen eller häktad person friges. Även om underrättelser troligen lämnas i praktiken kan detta ses som en brist i regleringen. En bestämmelse om underrättelser vid frigivning kan övervägas. En reglering kan i så fall ske på förordningsnivå och lagstiftning är inte påkallad.

Artikel 56 punkt b) tar dock främst sikte på situationer när brottsoffret eller dennes familj kan befinna sig i fara. Ett frisläppande av en misstänkt som berövats friheten torde då inte vara särskilt vanligt förekommande med hänsyn till den särskilda

häktningsgrunden risk för fortsatt brottslighet (s.k. recidivfara). Skulle det ändå ske finns det i en sådan situation skäl att utgå från att målsäganden underrättas inom ramen för personsäkerhetsverksamheten eller ett kontaktförbud. Sverige får därmed anses uppfylla punkt b) även i detta avseende. Detta överensstämmer också med den bedömning som 2008 års sexualbrottsutredning har gjort i förhållande till Europarådets konvention om skydd mot barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (SOU 2010:71 s. 461).

Information om rättigheter, tjänster och pågående rättssak (punkt c)

Av förundersökningskungörelsen (1947:948) följer skyldigheter för polis och åklagare att lämna underrättelser och information till den som utsatts för brott (13 a-d §§, 14 § och 14 a-b §§). Det gäller bl.a. enskilt anspråk, ersättning enligt brottsskadelagen (1978:413) och möjligheterna att begära målsägandebiträde, ansöka om kontaktförbud, få stödperson samt rättshjälp och rådgivning enligt rättshjälpslagen (1996:1619). Information ska också lämnas om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd och hjälp.

Målsäganden har också rätt att få kunskap om mer betydelsefulla åtgärder under förundersökningen och rättegången och ska tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om beslut om att förundersökning inte ska inledas, att en inledd förundersökning läggs ned, att åtal inte ska väckas, tidpunkt för huvudförhandling i målet och dom i målet (13 b § förundersökningskungörelsen). Det gäller även beslut om åtal (13 d § förundersökningskungörelsen). Särskilda bestämmelser om underrättelser till målsägande som angett brottet eller anmält enskilt anspråk med anledning av brottet finns i 14 § förundersökningskungörelsen. Riktlinjer för underrättelser, särskilt när de avser beslut att lägga ner förundersökningen, finns bl.a. i Rikspolisstyrelsens handbok Brott i nära relationer (2009) och Åklagarmyndighetens handbok Handläggning av fridskränkningsbrotten (2006). Båda hand-

böckerna påpekar att beslut av detta slag bör lämnas personligen till målsäganden i vissa fall.

En målsägande som biträder åtalet, enligt 20 kap. 8 § rättegångsbalken, har partsställning och därmed vissa processuella rättigheter i rättegången. I fråga om möjligheten att väcka enskilt anspråk föreskrivs en särskild underrättelseskyldighet för undersökningsledaren eller åklagaren i 22 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken (se även Justitieombudsmannens beslut den 12 mars 2009, dnr. 1821-2008).

I målsägandebiträdets uppgifter ligger att lämna stöd och hjälp till målsäganden. Åklagaren får initiera frågan om förordnande av ett målsägandebiträde även om brottsoffret inte begärt detta (se även Åklagarmyndighetens handbok Bemötande av brottsoffer, 2012, s. 14).

I praktiken har det dock visats sig finnas brister när det gäller polisens information till brottsoffer, vilket tydligt framkommit bl.a. i en nationell brottsofferundersökning som Statistiska centralbyrån genomfört 2009 på uppdrag av Rikspolisstyrelsen (Polisens nationella brottsofferundersökning, en attitydundersökning av hur brottsoffren upplever sina kontakter med polisen, RPS rapport 2010:3). Detta har också bekräftats i undersökningar som gjorts av Brottsförebyggande rådet (Brottsoffers kontakter med rättsväsendet, en fördjupad studie utifrån Nationella trygghetsundersökningen 2006-2008 och intervjuer med fokusgrupper, Brå rapport 2010:1) och Riksrevisionen (Brottsutsatt, myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott, Riksrevisionens rapport 2011:18).

Bristerna har föranlett Rikspolisstyrelsen att vidta olika åtgärder, bl.a. i polisens datoriserade anmälningssystem (RAR), ändringar i föreskrifter om polisens klassifikationssystem för sakregistrering så att uppföljning, kontroll och analys underlättas och en handbok om information till brottsoffer (dnr. POA-400-6166/10). En ny brottsofferundersökning ska också göras under 2012. I regleringsbrevet för 2012 har regeringen ålagt Rikspolisstyrelsen att inom ramen för brottsofferarbetet särskilt redovisa de åtgärder som vidtas under 2012 och 2013 i syfte att förbättra

informationen till brottsoffer och öka deras möjligheter att få sina skadeståndskrav tillgodosedda.

Även Åklagarmyndigheten har nyligen tagit fram en handbok om bemötande av brottsoffer (2012), som bl.a. tar upp frågor om underrättelser och information. Regeringen har i regleringsbrevet för 2012 till Åklagarmyndigheten begärt att myndigheten ska redovisa de åtgärder som vidtagits för att vidareutveckla åklagarnas kompetens i frågor som rör kontakten med brottsoffer. Enligt regleringsbrevet för 2012 till Sveriges domstolar ska Domstolsverket redovisa åtgärder som vidtagits för att öka allmänhetens förtroende för domstolarna, inklusive åtgärder som vidtagits för att säkerställa att parter, målsäganden och vittnen får ett bra bemötande och relevant information.

Härtill kommer all den information som andra myndigheter, bl.a. Brottsoffermyndigheten, och socialtjänsten lämnar till brottsoffer via publikationer, webbsidor, direktkontakter m.m. Bra information lämnas också av olika ideella organisationer.

Svensk rätt innehåller regler om underrättelser och information till brottsoffer som uppfyller kraven i artikel 56 punkt c) och ett betydande arbete pågår för komma till rätta med brister i den praktiska tillämpningen. Sverige får därmed anses leva upp till förpliktelserna i punkt c).

Medverkan i det rättsliga förfarandet och vissa stödtjänster (punkterna d och e)

Såsom redan har berörts ovan har målsägande möjlighet att ha ställning som part i ett brottmål där åklagaren har väckt talan genom att biträda åtalet enligt 20 kap. 8 § rättegångsbalken. Målsäganden får också föra talan om enskilt anspråk i anledning av brott med stöd av reglerna i 22 kap. samma balk. Åklagaren är skyldig att bistå målsäganden med en sådan talan i enlighet med reglerna i 22 kap. 2 §. Om ett målsägandebiträde förordnas ska biträdet, enligt 3 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde, ta till vara målsägandens intressen i målet, lämna stöd och hjälp till

målsäganden och bistå denne med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brott.

I fråga om artikel 56 punkt d) bör förutom målsägandebiträde också framhållas möjligheten att få stödperson, se avsnitt 9.10, de särskilda reglerna i lagen (1997:997) om särskild företrädare för barn och socialtjänstens ansvar enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453), se avsnitt 6.3.

Sverige uppfyller därmed förpliktelserna enligt artikel 56 punkterna d) och e).

Skydd av brottsoffrens integritet och bild (punkt f)

Enligt den förklarande rapporten avser punkt f) åtgärder för att, när så är lämpligt och i överensstämmelse med nationell rätt, hindra spridning av information som kan leda till identifiering av brottsoffret. Bestämmelsen tar dock bara sikte på spridning av informationen till allmänheten och hindrar inte att den avslöjas i det aktuella rättsliga förfarandet. Frågor om partsinsyn i rättsliga processer aktualiseras alltså inte av denna bestämmelse.

En pågående förundersökning är i princip hemlig och omfattas av förundersökningssekretess enligt framförallt 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Bestämmelserna i 35 kap. 1 § avser sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden och i fråga om sekretessen gäller ett s.k. omvänt skaderekvisit som innebär att uppgifterna kan hållas hemliga om det inte står klart att de kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider skada eller men. Med stöd av dessa regler kan brottsoffrets identitet hållas hemlig under förundersökningen.

En förhandling vid domstol ska dock i princip vara offentlig (5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). I linje med detta upphör som huvudregel sekretess enligt 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen när uppgifterna lämnas över till domstol med anledning av åtal (35 kap. 7 § samma lag). Några undantag gäller dock från denna huvudregel, bl.a. i fråga om

sekretess ska gälla vid domstolen enligt vissa bestämmelser. En sådan bestämmelse är 35 kap. 12 § som innebär att sekretess även gäller i domstol till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i vissa typer av brottmål, bl.a. sexualbrott, människorov och människohandel. Här gäller dock ett s.k. rakt skaderekvisit och därmed sekretess om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Det innebär att brottsoffrets identitet kan hållas hemlig på rättegångsstadiet endast beträffande vissa brott som omfattas av konventionen och då bara när förutsättningarna för sekretess är uppfyllda.

När sekretess enligt 35 kap. 12 § gäller får förhandling hållas bakom stängda dörrar enligt 5 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken. Förhör med den som är under femton år eller lider av en allvarlig psykisk störning får, enligt 5 kap. 1 § tredje stycket samma balk, alltid hållas bakom stängda dörrar.

Även om namn och andra identitetsuppgifter inte kan hemlighållas finns det generella regler om sekretess för kontaktuppgifter i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Uppgifter om målsägandes (eller vittnes) ålder, yrke eller bostadsadress, som saknar betydelse för åtalet, ska inte heller framgå av handlingar som delges den tilltalade (45 kap. 9 § rättegångsbalken).

För ordnings skull bör också nämnas att det i två speciella fall finns möjlighet för en person att uppträda under tillskapad identitet, nämligen enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter och lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter.

När det gäller bilder så gäller, enligt 5 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken, att bildupptagning och bildöverföring från rättssalen får ske bara om det följer av lag. Fotografering i rättssalen är i allmänhet inte tillåten och straff för den som bryter mot detta förbud finns i 9 kap. 5 § rättegångsbalken. För bilder i en sådan bildupptagning av förhör i domstol som ska ske enligt 6 kap. 6 § rättegångsbalken gäller sekretess enligt 43 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen, med ett omvänt skaderekvisit.

Av det anförda följer att något heltäckande skydd mot ett avslöjande av brottsoffrets identitet genom hela straffrätts-

processen inte ges i svensk rätt. Ett sådant skydd är inte heller nödvändigt för att uppfylla artikel 56 punkt f) och de svenska bestämmelserna får anses vara förenliga med konventionen.

Undvikande av kontakter mellan brottsoffer och förövare (punkt g)

En målsägande kan höras i bevissyfte i brottmålsrättegången. Målsäganden har därvid rätt att begära att den tilltalade inte närvarar vid förhöret utan i stället tar del av det från en annan plats genom s.k. medhörning eller genom att berättelsen återges på annat sätt (36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § rättegångsbalken). Beslut av detta slag fattas av rätten och förfarandet får användas bl.a. om det finns anledning att anta att vittnet av rädsla eller annan orsak inte fritt berättar sanningen på grund av partens eller åhörarens närvaro.

Enligt 5 kap. 10 § andra stycket rättegångsbalken får rätten vidare besluta att parter eller andra som ska delta i ett sammanträde inför rätten i stället för att inställa sig personligen ska delta genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. Detta sker i så fall främst genom medverkan via telefon eller videolänk. Vid bedömningen ska rätten särskilt beakta bl.a. om någon som ska delta i sammanträdet känner särskild rädsla för att vara närvarande i rättssalen.

På de flesta domstolar finns dessutom särskilda väntrum för brottsoffer och vittnen.

Svensk rätt uppfyller således kraven i artikel 56 punkt g).

Tolkhjälp (punkt h)

Brottsoffer anses i Sverige ha rätt till kostnadsfri tolkning under brottmålsförfarandet (JO 1999/2000 s. 127 och prop. 2009/10:152 s. 39). Rätten till tolkning gäller vid polisanmälan, under förundersökningen och under rättegången. Rätten till tolkning i domstol följer av 5 kap. 6 § rättegångsbalken, som

också innehåller bestämmelser om tolks oberoende. På förundersökningsstadiet är rätten till tolk inte särskilt reglerad men enligt doktrin och praxis tillämpas bestämmelserna i 5 kap. 6 § analogt. Regler om tolkhjälp, t.ex. i kontakter med socialtjänsten eller hälso- och sjukvården, finns också i 8 § förvaltningslagen (1986:223). I Åklagarmyndighetens handbok Bemötande av brottsoffer (2012) påtalas att en kvinnlig tolk kan vara att föredra t.ex. när det rör sig om sexualbrott, hedersrelaterad brottslighet eller könsstympning av kvinnor (s. 16). Motsvarande råd ges i polisens handbok Brott i nära relationer (2009).

Svenska regler uppfyller förpliktelserna i artikel 56 punkt h).

Förhör i den tilltalades frånvaro (punkt i)

Även i detta sammanhang är de ovan redovisade reglerna om möjligheter att bli hörd i rätten utan närvaro av en part eller en åhörare (36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § rättegångsbalken) och om deltagande genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring (5 kap. 10 § andra stycket samma balk) av betydelse. Sverige lever upp till kravet i artikel 56 punkt i).

Skyddsregler för barn som vittnen till brott

När barn eller ungdomar antas fara illa ska en anmälan göras till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), vilket även gäller för polisen (se 3 § andra stycket polislagen (1984:387). Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning och i fråga om barn är utredningsansvaret långtgående (11 kap. 1-2 §§ socialtjänstlagen). Detta kan i sin tur leda till olika stöd- eller skyddsinsatser, se avsnitt 6.5.

När det gäller den straffrättsliga processen finns också särskilda regler om barn som målsägande. En särskild företrädare kan under vissa förutsättningar utses med stöd av lagen

(1999:997) om särskild företrädare för barn för att ta till vara barnets rätt under bl.a. en förundersökning. Såsom redovisats i avsnitt 9.1 ska en förundersökning bedrivas särskilt skyndsamt i fråga om vissa allvarliga brott och en ung målsägande (2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948).

I förundersökningskungörelsen finns särskilda regler för förhör med den som är under 18 år. Ett sådant förhör ska planeras så att det inte uppkommer fara för att den som förhörs tar skada och det bör noga tillses så att uppseende inte väcks kring förhöret (17 §). Förhöret får inte göras mer ingående än omständigheterna kräver och får inte äga rum fler gånger än vad som är nödvändigt med hänsyn till utredningens art och barnets bästa. Förhöret bör i dessa fall hållas av en person med särskild kompetens för uppgiften (18 §). Under vissa omständigheter bör någon som har särskild sakkunskap i barn- eller förhörspsykologi biträda vid förhöret (19 §). Vid förhör med barn under 15 år bör vårdnadshavaren vara närvarande, om det kan ske utan men för utredningen (23 kap. 10 § sjätte stycket rättegångsbalken). Förhör med barn, särskild barn under 15 år, som rör allvarligare brott, t.ex. sexualbrott, dokumenteras regelmässigt genom en videoupptagning. Barnahus och andra arrangemang för barn som utsatts för brott har redovisats i avsnitt 6.3 och 6.8. Ytterligare vägledning ges i Åklagarmyndighetens handbok Handläggning av ärenden rörande övergrepp mot barn (2012), som framförallt avser brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken. Särskilda handböcker har dessutom tagits fram beträffande handläggning av fridskränkningsbrotten och om hedersrelaterat våld.

Särskilda regler gäller vidare för att höra barn under 15 år i bevissyfte i rättegången. När ett åberopat vittne är under 15 år prövar rätten med hänsyn till omständigheterna om barnet ska få höras som vittne (36 kap. 4 § rättegångsbalken). Bakgrunden till bestämmelsen är bl.a. att ett hörande av den som är under 15 år kan vara till men för denne. Den som är under 15 år får inte avlägga ed och de regler om vittnen som gäller vitesföreläggande och häktning får inte heller tillämpas (36 kap. 13 § första stycket 1 och 22 § rättegångsbalken). Om det blir aktuellt att höra ett

barn vid huvudförhandlingen bör åklagaren träffa barnet tillsammans med den särskilda företrädaren eller målsägandebiträdet före förhandlingen (Åklagarmyndigheten, Handledning av ärenden rörande övergrepp mot barn, 2012, s. 48). Om barnet inte kan höras vid huvudförhandlingen åberopar åklagaren i stället de uppgifter som barnet lämnat under förundersökningen och, i förekommande fall, den videoupptagning av förhöret som gjorts. Bevis av detta slag får åberopas i rättegången i enlighet med 35 kap. 14 § rättegångsbalken (se även NJA 1993 s. 616).

De svenska reglerna lever upp till de krav som ställs i artikel 56.2. Ingen lagändring är nödvändig.

9.5 Besöksförbud

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av artikel 53 om besöksförbud.

Skälen för bedömningen: Artikel 53 innehåller bestämmelser om besöksförbud. Artikel 53.1 ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att beslut om lämpliga besöksförbud är tillgängliga för personer som har utsatts för våld som faller inom ramen för konventionen. Enligt artikel 53.2 ska besöksförbudet:

- vara tillgängligt för omedelbart skydd och utan att vara oskäligt ekonomiskt eller administrativt betungande för brottsoffret,
- utfärdas för en viss period eller tills beslutet ändras eller upphävs,
- utfärdas *ex parte* och med omedelbar verkan när så är nödvändigt,
- vara tillgängligt oberoende av, eller utöver, andra rättsliga förfaranden,
- få presenteras i efterföljande rättsliga förfaranden.

Artikel 53.3 föreskriver vidare att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att överträdelser av besöksförbud som har utfärdats enligt artikel 53.1 är föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga eller andra rättsliga sanktioner.

Bestämmelser om det som i konventionen betecknas besöksförbud finns sedan 1988 i svensk rätt. Dessförinnan bestod skyddet för den som utsätts för våld, hotelser eller trakasserier huvudsakligen av allmänna straffbestämmelser och möjligheterna att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel (se prop. 1987/88:137 s. 8ff.). Genom lagstiftning som trätt i kraft den 1 oktober 2011 har uttrycket besöksförbud ersatts med kontaktförbud och bestämmelser finns i lagen (1988:688) om kontaktförbud.

Kontaktförbud

Kontaktförbud är, enligt 1 § första stycket lagen om kontaktförbud, ett förbud för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter den personen. Ett sådant får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda (1 § andra stycket). Det krävs att det finns en klar och konkret risk i förhållande till den person som skyddet avser. En proportionalitetsavvägning ska göras (1 § tredje stycket).

Om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (2 § första stycket). Detta betecknas utvidgat kontaktförbud. Den som överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas (2 § andra stycket). Ett sådant särskilt utvidgat

kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning om det inte finns särskilda skäl mot det (2 § tredje stycket). Även i dessa fall ställs krav på proportionalitet (2 § fjärde stycket).

En särskild form är kontaktförbud avseende gemensam bostad, som behandlas närmare i avsnitt 9.6.

Kontaktförbudet i svensk rätt är konstruerat annorlunda än besöksförbudet i artikel 53 även om syftet – att förebygga farliga eller hotfulla situationer genom ett straffsanktionerat förbud mot besök och kontakter – är detsamma. De svenska reglerna går längre än artikeln eftersom skyddet inte bara tar sikte på risk för brott utan även förföljelse och allvarliga trakasserier som inte nödvändigtvis är straffbelagda. De brott som motiverar kontaktförbud är i första hand brott mot någons liv, hälsa, frihet eller frid samt sexualbrott (se prop. 2010/11:45 s. 32), men även andra brott kan komma i fråga. Samtliga gärningar som är straffbelagda enligt konventionen får anses tillhöra dessa brott.

Medan artikel 53 hänvisar till brottsoffer är svenska regler om kontaktförbud tillämpliga också då den som förbudet avses skydda inte tidigare har utsatts för brott (prop. 2010/11:45 s. 78 f.). Vid bedömningen om kontaktförbud ska meddelas ska det, enligt 1 § andra stycket lagen om kontaktförbud, särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid. Detta har införts för att förstärka kontaktförbudets brottsförebyggande funktion (a. prop. s. 38 ff.) och går alltså längre än vad konventionen synes kräva. Tidigare brottslighet mot den som skyddet avser att skydda ska dock också särskilt beaktas och detta får anses vara den i praktiken viktigaste omständigheten vid riskbedömningen. Reglerna om kontaktförbud är alltså, uttryckt som i artikel 53, även tillgängliga för personer som har utsatts för våld som faller inom ramen för konventionen. Svensk rätt uppfyller sålunda kraven i artikel 53.1.

Tillämpningsfrågor och processuella frågor

Frågor om kontaktförbud prövas, enligt 7 § lagen om kontaktförbud, av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning för det. Polisen biträder åklagaren med utredningen (9 §). Åklagarens beslut får överklagas och prövas då av tingsrätt (14 §). Beslutet gäller omedelbart om inte annat bestäms (4 § andra stycket). Frågor om kontaktförbud ska handläggas skyndsamt och särskilt skyndsamt om det avser en gemensam bostad (6 a §). Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter om kontaktförbud ska beslut meddelas inom en vecka från det att ansökan har kommit in eller av annan anledning tagits upp vid en åklagarkammare, om inte särskilda skäl föreligger med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter (ÅFS 2011:6). Kontaktförbudet kan inte anses medföra någon otillbörlig ekonomisk eller administrativ börda för den som förbudet avses skydda.

Kontaktförbud ska meddelas för viss tid: kontaktförbud avseende gemensam bostad för högst två månader, särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning för högs sex månader och kontaktförbud i övrigt för högst ett år (4 § första stycket). Förlängningar är möjliga och tidsgränser gäller även för dessa (4 § tredje stycket). Rättens prövning kan innebära att beslutet upphävs eller ändras. Rätten får också interimistiskt besluta att kontaktförbudet tills vidare inte ska gälla (17 §). Åklagaren får häva eller ändra ett beslut om kontaktförbud på grund av ändrade förhållanden, dock inte om beslutet är föremål för rättens prövning (23 §).

Som huvudregel ska beslutet meddelas efter kommunikation med den som förbudet gäller och den som förbudet avses skydda för att ge dem möjlighet att yttra sig över uppgifter som tillförts ärendet av någon annan än honom eller henne själv (11 §). Frågan får dock avgöras utan sådan kommunikation om åtgärderna är uppenbart obehövliga, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller

om avgörandet inte kan skjutas upp. Den sistnämnda situationen får anses förutsätta att det föreligger sådana omständigheter som objektivt motiverar att snabbhet får ges prioritet framför den rättssäkerhetsgaranti som kommunikationen är avsedd att vara (jfr Justitieombudsmannens beslut den 4 mars 2011, dnr. 4293-2010, JO 2011/12 s. 156).

Ärenden om kontaktförbud är oberoende av andra rättsliga förfaranden. Beslut om kontaktförbud ska antecknas i belastningsregistret (3 § 5 lagen (1998:620) om belastningsregister). Inget hindrar att beslutet åberopas i andra rättsprocesser.

Reglerna om kontaktförbud uppfyller föreskrifterna i artikel 53.2.

Överträdelse av kontaktförbud

Överträdelse av besöksförbud straffas enligt 24 § lagen om kontaktförbud med böter eller fängelse i högst ett år. Ringa fall är undantagna från ansvar, vilket framförallt avser klart ursäktliga kontakter (prop. 2010/11:45 s. 61). Överträdelse av kontaktförbud tillhör också de brottsliga gärningar som kan föranleda ansvar för olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken, dvs. det brott som införts som en reaktion på s.k. stalkning. Härtill utgör hindrande av elektronisk övervakning ett särskilt brott i enlighet med 25 § lagen om kontaktförbud. Svensk rätt får anses uppfylla kraven i artikel 53.3.

9.6 Kontaktförbud i bostad

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 52 om kontaktförbud i bostad.

För att tillgodose kravet i artikeln om att skyddspersonen ska prioriteras vid åtgärder som vidtas i enlighet med artikeln, och mot bakgrund av tillkännagivanden som riksdagen

beslutat, bör det övervägas om förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad, och då främst rekvisitet ”påtaglig risk”, bör förändras.

Skälen för bedömningarna: Artikel 52 innehåller – under rubriken akuta förbudsåtgärder – vissa bestämmelser om kontaktförbud i bostad. Artikeln ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att behöriga myndigheter bemyndigas att besluta om att den som utövar våld i hemmet måste lämna den bostad som brottsoffret eller personen som riskerar att utsättas för våld bor i och förbjuda förövaren att gå in i bostaden eller kontakta brottsoffret eller personen som riskerar att utsättas för våld. Kravet gäller bara i situationer av överhängande fara. Säkerheten för brottsoffren eller de personer som riskerar att utsättas för våld ska prioriteras vid åtgärder som vidtas i enlighet med artikeln.

Frågan om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud har behandlats i avsnitt 9.5. Till den del artikel 52 avser kontaktförbud i en bostad där den person som förbudet avser att skydda är bosatt och som inte är gemensam, gäller de regler som redovisats i det avsnittet. Hänvisningen i artikeln till brottsoffret eller personen som riskerar att utsättas för våld får anses vara utformad för att täcka olika lösningar för regleringen som valts i olika länder. Svenska regler uppfyller i den nu angivna situationen de krav som ställs i artikel 52.

Enligt den förklarande rapporten tar artikel 52 också sikte på kontaktförbud beträffande en bostad som den som avses med förbudet och den som avses att skyddas har tillsammans. Rapporten noterar vidare att nationella förbud av detta slag i Europarådets medlemsstater varierar mellan tio dagar och fyra veckor och att förlängning är möjlig i vissa rättsordningar.

Lagen om kontaktförbud innehåller särskilda bestämmelser om kontaktförbud avseende gemensam bostad. Avsikten bakom förbudet är att avvärja den omedelbara fara som kan uppstå när

de berörda personerna bor ihop men också att ge skyddspersonen ett visst rådrum för att kunna vidta de åtgärder som är nödvändiga i det enskilda fallet (prop. 2010/11:45 s. 41). Det kan t.ex. vara fråga om att väcka talan om äktenskapsskillnad eller om vårdnad och umgänge med barn, begära kvarsittanderätt eller hitta ny bostad och ansöka om kvarskrivning i folkbokföringen.

Förutsättningarna för ett kontaktförbud av detta slag är, förutom att personerna ska ha gemensam bostad, att det på grund av särskilda omständigheter ska finnas en påtaglig risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes hälsa, frihet eller frid (1 a § första stycket). Striktare villkor gäller således för dessa kontaktförbud eftersom det krävs en påtaglig risk och att risken ska avse brott mot person. Risk för förföljelse eller allvarliga trakasserier som inte utgör brott räcker alltså inte. De högre kraven motiveras av det betydande integritetsintrång som åtgärden innebär (a. prop. s. 42 f.).

En proportionalitetsprövning ska göras och skälen för förbudet måste väga väsentligt tyngre än det intrång som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla (1 a § andra stycket 1). En annan förutsättning är att skyddspersonen förbinder sig att medverka till att den mot vilken förbudet avses gälla i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter (1 a § andra stycket 2). Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas för högst två månader, men förbudet får förlängas om det finns särskilda skäl med högst två veckor i taget (4 §).

Villkoren för kontaktförbud avseende gemensam bostad är föremål för diskussion. Stalkningsutredningen föreslog att rekvisitet ”påtaglig risk” skulle utgå, men vissa remissinstanser och regeringen ansåg att kravet skulle finnas kvar (se a. prop. s. 42). I betänkandet med anledning av propositionen antog Justitieutskottets majoritet bl.a. ett tillkännagivande med innebörd att rekvisitet ”påtaglig risk” bör utgå och att regeringen snarast bör återkomma med ett lagförslag som tillgodoser vad utskottet anfört (bet. 2010/11:JuU5). En minoritet reserverade sig mot

utskottets förslag. Riksdagen biföll utskottets förslag till beslut (rskr. 2010/11:236). I nu föreliggande utredningsuppdrag ingår att lämna de förslag som behövs med anledning av riksdagens tillkännagivande om kontaktförbud avseende gemensam bostad.

Justitieutskottet har härefter, med anledning av ett motionsyrkande, på nytt föreslagit att riksdagen till regeringen ska tillkännage som sin mening att rekvisitet ”påtaglig risk” i bestämmelsen om kontaktförbud avseende gemensam bostad ska utgå och att regeringen ska återkomma till riksdagen under 2012 med ett lagförslag som tillgodoser vad utskottet anför (bet. 2011/12:JuU14). Till förslaget finns ett särskilt yttrande. Även nu biföll riksdagen utskottets förslag (rskr. 2011/12:136).

De svenska reglerna om kontaktförbud uppfyller de krav som ställs upp i artikel 52, såväl när förbudet avser skyddspersonens enskilda bostad som i fråga om en gemensam bostad. Även föreskriften i artikeln att säkerheten för den som avses skyddas av förbudet ska prioriteras får anses vara uppfylld genom det faktum att reglerna innebär att den person som förbudet avser kan utestängas från sitt eget hem till förmån för skyddspersonen och hans eller hennes trygghets- och säkerhetsbehov. Föreskriften får dock anses medföra en skyldighet att säkerställa att den utpekade prioriteringen också återspeglas i utformningen av de aktuella kontaktförbudsreglerna. Med denna tolkning, och mot bakgrund av riksdagens ovan nämnda tillkännagivanden, finns det anledning att på nytt överväga om förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad, och då främst rekvisitet ”påtaglig risk”, bör förändras.

9.7 Brott under allmänt åtal

Bedömning: Ingen lagändring eller annan åtgärd krävs med anledning av artikel 55.1 om allmänt åtal.

Skälen för bedömningen: Artikel 55.1 föreskriver att parterna ska säkerställa att utredningar eller lagföring av brott inte förutsätter att brottsoffret anmäler brottet eller anger det till åtal, om brottet helt eller delvis har begåtts på partens territorium, och att förfarandet får fortsätta även om brottsoffret tar tillbaka sin utsaga eller sin angivelse. Förpliktelsen är begränsad till brott enligt artiklarna 35-39 som avser fysiskt våld, sexuellt våld, tvångsäktenskap, kvinnlig könsstympning samt tvångsabortering och tvångssterilisering.

Såsom redan redovisats i anslutning till konventionens regler om domsrätt, se avsnitt 8.12, omfattas samtliga svenska brott som aktualiseras av artiklarna 36-39 av allmänt åtal (jfr. 20 kap. 3 § rättegångsbalken). Detsamma gäller för de svenska brott som motsvarar artikel 35 om fysiskt våld, dvs. mord, dråp och misshandelsbrott. Angivelse av målsägande utgör ingen förutsättning för åklagarens behörighet att väcka åtal. Vidare är brotten föremål för absolut åtalsplikt när de har begåtts i Sverige. Svensk rätt får således anses leva upp till föreskrifterna i artikel 55.1.

9.8 Bevisregler

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av bestämmelserna i artikel 54 om bevisning.

Skälen för bedömningen: Artikel 54 ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att bevis som hänför sig till brottsoffrens tidigare sexuella erfarenheter eller beteende endast är tillåtet i civil- och straffrättsliga förfaranden när det är av betydelse och nödvändigt.

I svensk råder fri bevisprövning, dvs. fri bevisföring och fri bevisvärdering, i tvistemål och brottmål. I princip finns det inte något hinder mot att förebringa bevisning rörande en parts eller vittnes personliga förhållanden, anseende eller karaktär i syfte att

påverka bedömningen av trovärdigheten i partens eller vittnets utsaga. Bevis av det slag som anges i artikel 54 kan i vissa fall vara av betydelse (t.ex. NJA 2007 s. 547), vilket också framgår av artikeln. I sammanhanget måste också beaktas bevisningens betydelse för rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen och Europadomstolens praxis i detta avseende (se t.ex. RH 2012:14). Enligt 35 kap. 7 § rättegångsbalken får rätten avvisa bevisning bl.a. om den omständighet som parten vill bevisa är utan betydelse i målet, om beviset inte behövs eller om beviset uppenbart skulle bli utan verkan. Domstolen kan vägra att ta upp bevisning rörande en parts eller ett vittnes trovärdighet i allmänhet, om den läggs fram i chikanöst syfte (se NJA II 1943 s. 451). De svenska reglerna får anses vara förenliga med artikel 54 och ingen lagändring är nödvändig.

9.9 Rättshjälp

Bedömning: Inga åtgärder krävs med anledning av artikel 57 om rätt till juridiskt biträde och rättshjälp till brottsoffer.

Skälen för bedömningen: Enligt artikel 57 ska parterna vidta åtgärder för rätt till juridiskt biträde och kostnadsfri rättshjälp för brottsoffer enligt de villkor som ställs upp i nationell rätt. Den förklarande rapporten förtydligar att artikeln inte föreskriver någon automatisk rätt till fri rättslig hjälp utan att det är upp till varje statspart att avgöra förutsättningarna för detta.

Förutsättningarna för att förordna ett målsägandebiträde framgår av lagen (1988:609) om målsägandebiträde. Ett sådant biträde ska, enligt 1 §, när förundersökning har inletts förordnas i mål om brott av vissa slag. Det gäller för mål om sexualbrott enligt 6 kap. brottsbalken, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant biträde. Vidare gäller det i fråga om brott mot liv och hälsa respektive mot frihet och frid enligt 3 och 4 kap. samma balk på vilket fängelse kan följa, om det med

hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av ett sådant biträde. Det gäller också för annat brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av sådant biträde. Reglerna om målsägandebiträde är alltså tillämpliga beträffande alla de brott som aktualiseras av konventionens kriminaliseringsförpliktelser.

Målsägandebiträdet ska ta till vara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden och i uppdraget ingår normalt också att bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet (3 §). Ett målsägandebiträde ersätts av allmänna medel och är kostnadsfri för målsäganden.

Rättshjälp kan också utgå under de förutsättningar som anges i rättshjälpslagen (1996:1619). När rättshjälp beviljats betalar staten, med vissa begränsningar, kostnaderna för bl.a. rättshjälpsbiträde, bevisning i domstol och utredning som är skäligen påkallad för att tillvarata den rättssökandes rätt (15-17 §§). Den som beviljats rättshjälp ska betala en rättshjälpsavgift som beräknas med hänsyn till bl.a. den rättssökandes ekonomiska förhållanden (23 §). Rättshjälp kan också beviljas för den som utsatts för sexualbrott utomlands (21-22 §§) och i vissa gränsöverskridande, privaträttsliga angelägenheter (22 a-22 d §§).

Den svenska regleringen i fråga om juridiskt biträde och kostnadsfri rättshjälp uppfyller de förpliktelser som följer av artikel 57. Därmed krävs inga ytterligare åtgärder i detta avseende.

9.10 Hjälp och stöd till brottsoffer

Bedömning: Ingen lagändring eller annan åtgärd krävs med anledning av artikel 55.2 om hjälp och stöd till brottsoffer.

Skälen för bedömningen: Artikel 55.2 föreskriver att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att, i enlighet med de villkor som ställs upp i nationell rätt, säkerställa att statliga och icke-statliga organisationer och rådgivare i frågor som rör våld i hemmet ges möjlighet att hjälpa och stödja brottsoffer som så önskar under utredningar och rättsliga förfaranden beträffande de brott som omfattas av konventionen.

Artikeln överlappar delvis de artiklar om stödåtgärder som har tagits upp i avsnitt 6 och det som där redovisas har därmed betydelse även här. Härtill kan det som sagts om rätten till målsägandebiträde i avsnitt 9.9 uppmärksammas även i detta sammanhang. Undersökningsledaren i en förundersökning ska, enligt 23 kap. 5 § rättegångsbalken, göra en anmälan till rätten om målsäganden begär att få målsägandebiträde eller det annars finns anledning att förordna ett sådant biträde. Målsägandebiträdet ska tillvarata målsägandens intressen i målet och har rätt att närvara vid förhör med målsäganden (23 kap. 10 § femte stycket rättegångsbalken). Målsäganden kan även, enligt samma lagrum, få stöd av en stödperson som t.ex. har rätt att närvara vid förhör med målsäganden under förundersökningen, om det kan ske utan men för utredningen.

Brottsoffermyndigheten och Domstolsverket har regeringens uppdrag att se till att vittnesstöd bedrivs vid tingsrätterna och hovrätterna. Vittnesstödet, som är en ideell verksamhet, är avsett att skapa större trygghet i samband med domstolsförhandlingar. Brottsoffermyndigheten har i nära samarbete med Domstolsverket och Brottsofferjourernas Riksförbund tagit fram nationella riktlinjer för vittnesstödsverksamheten.

Stödpersoner finns också inom den jourverksamhet som många ideella föreningar bedriver på olika orter: brottsofferjourer, kvinnojourer, tjejjourer, ungdomsjourer, mansjourer osv. De kan bl.a. hjälpa till med myndighetskontakter och följa med till rätten, men i många fall också lämna mer kvalificerat stöd. Stöd- och jourverksamhet bedrivs också av landets kommuner.

En betydande del av denna vittnesstödsverksamheten finansieras genom brottsofferfonden (förordningen (1994:426) om brottsofferfond). Ideella organisationer kan ansöka om verksamhetsbidrag. Ett särskilt vittnesstödsbidrag kan också sökas. Enligt Brottsoffermyndighetens årsredovisning beviljade brottsofferfonden år 2011 verksamhetsstöd för 171 projekt med sammanlagt drygt 14,5 miljoner kronor. Detta omfattade bl.a. stöd till Brottsofferjourernas Riksförbund, 95 lokala brottsofferjourer och 51 ideella föreningar som bedriver vittnesstödsverksamhet. Organisationer som arbetar för att motverka våld mot kvinnor kan även söka organisationsanslag som Socialstyrelsen fördelar. Lokala brottsofferjourer får i allmänhet också bidrag från kommunerna.

Sverige lever upp till åliggandena enligt artikel 55.2. Inga lagstiftningsåtgärder är påkallade.

9.11 Alternativa tvistlösningsprocesser

Bedömning: Ingen lagändring eller annan åtgärd krävs med anledning av artikel 48.1 om förbud mot tvingande alternativa tvistlösningsprocesser.

Skälen för bedömningen: Enligt artikel 48.1 ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att förbjuda tvingande alternativa tvistlösningsprocesser, inbegripet medling och förlikning, när det gäller alla former av våld som faller inom ramen för konventionen. Förbudet tar sikte på såväl civilrättsliga som straffrättsliga tvistlösningsmekanismer som inte innefattar ett kontradiktoriskt förfarande inför en opartisk domare. Endast tvingande processer av detta slag omfattas av förbudet.

För svensk del är det främst medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott som är av intresse. Lagen omfattar medling som anordnas av staten eller en kommun med

anledning av brott. Förfarandet är inte begränsat till vissa brott, men det anses normalt inte vara lämpligt när det t.ex. gäller sexualbrott (prop. 2001/02:126 s. 39 ff.). Medlingen innebär att en gärningsman och en målsägande möts inför en medlare, som ska vara opartisk, för att tala om brottet och följderna av detta. Den ska ske i båda parters intresse med målet att minska de negativa följderna av brottet. Medlingen ska, enligt 3 §, vara frivillig för både gärningsmannen och brottsoffret. Det är alltså inte fråga om ett tvingande förfarande.

Medling förekommer också i familjerättsliga tvister. Enligt 6 kap. 18 a § föräldrabalken får rätten uppdra åt en medlare att försöka få föräldrarna att nå en samförståndslösning som är förenlig med barnets bästa. Avsikten är att om möjligt nå samförståndslösningar i frågor om vårdnad, boende och umgänge (prop. 2005/06:99 s. 63 f.). Medlingsförfarandet kan initieras när någon av föräldrarna har väckt talan i domstol. Medling är lämpligt när det finns en möjlighet att föräldrarna kan nå en samförståndslösning (a. prop. s. 64). Något formellt krav på parternas godkännande ställs inte men i praktiken är en positiv inställning till medlingen en förutsättning för att kunna nå fram till en samförståndslösning. Det torde därför vara ovanligt att domstolen förordnar om medling om föräldrarna inte förklarar sig positiva till förfarandet. Vidare är det fråga om indispositiva tvistemål där rätten inte är bunden av en överenskommelse som parterna träffar. Detta medlingsinstitut bör därför inte heller betraktas som en tvingande, alternativ tvistlösningsprocess i den mening som avses i artikel 48.1.

Svensk rätt uppfyller de förpliktelser som följer av artikel 48.1. Ingen lagändring är påkallad.

10 Migrations- och asylrättsliga bestämmelser

10.1 Uppehållstillstånd

Bedömning: Svenska regler är inte i alla avseenden förenliga med artikel 59.1 om uppehållstillstånd och familjeanknytning. Det krävs därför lagändring eller tillämpning av reservationsmöjligheten i artikel 78.2 i förhållande till artikel 59.1.

I övrigt krävs det inte någon lagändring med anledning av artikel 59.

Skälen för bedömningarna: Artikel 59 innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd i vissa, till konventionen knutna situationer. Enligt artikel 78.2 är reservationer i förhållande till artikel 59 tillåtna.

Uppehållstillstånd och familjeanknytning

Enligt artikel 59.1 ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att brottsoffer, vars rätt att vistas i landet är beroende av en make, maka eller partnern, efter ansökan kan beviljas ett självständigt uppehållstillstånd vid upplösning av äktenskapet eller förhållandet under särskilt svåra omständigheter. Ett sådant uppehållstillstånd ska kunna beviljas oberoende av hur länge äktenskapet har varat. Villkoren för att bevilja det självständiga uppehållstillståndet och

dess längd fastställs i nationell rätt, liksom frågan om partnerskap.

Bakgrunden till bestämmelsen är, enligt den förklarande rapporten, att förlust av uppehållsrätt och risk för deportation visat sig vara en viktig anledning till att inte anmäla brott i nära relationer eller att flytta ifrån förövaren. De gärningar som straffbeläggs enligt konventionen bör ses som sådana särskilt svåra omständigheter som motiverar ett självständigt uppehållstillstånd.

Bestämmelser om uppehållstillstånd finns i 5 kap. utlänningslagen (2005:716). I situationer som här är aktuella ska uppehållstillstånd på grund av anknytning ges, med de undantag som framgår av 5 kap. 17-17 b §§, till en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats permanent uppehållstillstånd för bosättning i Sverige (5 kap. 3 § första stycket 1). Med make avses även registrerad partner enligt 3 kap. 1 § andra stycket lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Vem som är sambo följer av 1 § sambolagen (2003:376). Uppehållstillstånd får också bl.a. ges till en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande för bosättning i Sverige, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges (5 kap. 3 a § första stycket 1).

För uppehållstillstånd i anknytningsfall som nu nämnts tillämpas en ordning med s.k. uppskjuten invandringsprövning (5 kap. 8 § utlänningslagen). Det innebär att sökanden först får ett eller flera tidsbegränsade uppehållstillstånd innan ett permanent tillstånd beviljas. Undantag gäller dock bl.a. för makar som stadigvarande sammanbott utomlands. Ett permanent tillstånd ges vanligen efter två år men kan, om det finns särskilda skäl, ges tidigare (5 kap. 16 § andra stycket). Ordningen med uppskjuten invandringsprövning har, trots att den ofta utsatts för kritik, tillämpats under lång tid beträffande nyligen etablerade förhållanden med hänsyn till svårigheterna att utreda om förhållandet är seriöst (se t.ex. prop. 1983/84:144 s. 33 f. och 1999/2000:43 s. 23 f.).

Den som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får som huvudregel beviljas ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd endast om förhållandet består (5 kap. 16 § första stycket). Vissa undantag finns dock. Det gäller bl.a. om förhållandet har upphört främst på grund av att utlänningen, eller utlänningens barn, i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid (5 kap. 16 § tredje stycket 2). Andra skäl som kan motivera fortsatt uppehållstillstånd är att utlänningen har särskild anknytning till Sverige eller att andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt tillstånd (5 kap. 16 § tredje stycket 1 och 3).

Bestämmelsen som möjliggör fortsatt uppehållstillstånd vid våld m.m. har tillkommit för att förhindra att kvinnor av rädsla för utvisning stannar kvar i anknytningsförhållanden där de misshandlas eller på annat sätt utsätts för allvarliga kränkningar (se prop. 1999/2000:43 s. 52 f.). Av rättspraxis framgår bl.a. att det inte behöver vara styrkt att sökanden har utsatts för en brottslig handling utan att det är tillräckligt att det görs sannolikt att övergrepp som avses i bestämmelsen har förekommit (a. prop. s. 54 f. och Migrationsöverdomstolens avgörande, MIG 2011:25).

Det är alltså möjligt enligt svensk rätt att bevilja fortsatt uppehållstillstånd i situationer som avses i artikel 59.1. Reglerna går längre än artikeln såvitt avser personkretsen. Att bedömningen av frågan om fortsatt uppehållstillstånd när förhållandet har upphört ska göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet är förenligt med artikeln.

Av förarbeten och praxis framgår dock som förutsättningar för att tillämpa bestämmelsen att sammanboendet inte varit helt kortvarig och att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande (prop. 1999/2000:43 s. 52 f. och MIG 2011:25). Förutsättningarna har ansetts vara nödvändiga för att förhindra missbruk av rätten till invandring. Det förstnämnda villkoret är dock svårförenligt med den uttryckliga föreskriften i artikel 59.1 att ett självständigt uppehållstillstånd ska kunna beviljas obero-

ende av hur länge äktenskapet eller förhållandet har varat. Det senare villkoret kan innebära svårigheter att tillämpa bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 när det gäller tvångsäktenskap enligt artikel 37. Även om dessa förutsättningar inte framgår av lagtexten och en samlad bedömning ska göras i det enskilda fallet, kan de medföra att ett fortsatt uppehållstillstånd är uteslutet i vissa situationer som artikel 59.1 avser att omfatta. Därmed bör antingen en lagändring eller en tillämpning av möjligheten att avge en förklaring enligt artikel 78.2 övervägas.

Också utredningen för stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap har i sitt betänkande analyserat reglerna i 5 kap. utlänningslagen i förhållande till tvångs- och barnäktenskap, bl.a. i fråga om den s.k. tvåårsregeln för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 16 § (SOU 2012:35 s. 404 ff.). Utredningen har bedömt att det finns skäl för en översyn med fokus på bestämmelsens funktion och effekter när det gäller personer som kommer till Sverige för att de har blivit tvingade att gifta sig. Även den nu aktuella konventionen har beaktats och utredningen anser att de bedömningar som görs i fråga om artikel 59 bör avvaktas. Inga förslag har lämnats i denna del.

Härtill har en särskild utredare fått i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av våld, hot och kränkningar som kan drabba utländska kvinnor som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man bosatt i Sverige (Dir. 2011:44). I betänkandet Kvinnor och barn i rättens gränsland (SOU 2012:45) föreslås ändringar i bl.a. 5 kap. 3 § första stycket 1 och 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. I detta arbete har dock inte bestämmelserna i den nu aktuella konventionen varit föremål för bedömning. Även här görs bedömningen att tvåårsregeln måste utredas vidare (SOU 2012:45 s. 171 ff.).

Det finns anledning att återkomma till dessa utredningar i förhållande till frågan om alternativa handlingslinjer när det gäller artikel 59.1, se vidare avsnitt 12.2.

Uppskov i ett utvisningsförfarande

Enligt artikel 59.2 ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att brottsoffer har möjlighet till uppskov i utvisningsförfaranden, som inletts med anledning av ett uppehållstillstånd som är beroende av maken, makan eller partnern har rätt att vistas i landet, för att kunna ansöka om ett självständigt uppehållstillstånd. Frågan om vem som kan anses som partner följer nationell rätt.

Artikeln kräver alltså att ett utvisningsförfarande ska kunna avbrytas så att den som har uppehållstillstånd på grund av anknytning ska kunna ansöka om fortsatt uppehållstillstånd enligt artikel 59.1.

Huvudregeln enligt 5 kap. 18 § utlänningslagen är att en ansökan om uppehållstillstånd ska göras före inresa till Sverige. Undantag gäller bl.a. om det finns synnerliga skäl (5 kap. 18 § andra stycket 9), vilket enligt ett förarbetsuttalande bl.a. kan vara att sökanden åberopar en ny grund för sin ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (prop. 1999/2000:43 s. 65, se även Migrationsöverdomstolens avgörande, MIG 2008:11). En person som ansöker om ett fortsatt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 16 § tredje stycket utlänningslagen får följaktligen vistas i landet så länge ärendet om uppehållstillståndet inte är slutligt avgjort.

Om en utlänning får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd eller får ett uppehållstillstånd återkallat medan han eller hon befinner sig i Sverige, ska samtidigt ett avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelas om inte särskilda skäl talar emot detta (8 kap. 16 § utlänningslagen). I allmänhet får det förutsättas att frågan om fortsatt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 16 § tredje stycket i förekommande fall har prövats i den process som lett till avslaget eller återkallelsen. Om så inte skett och beslutet om utvisning vinner laga kraft, eller om beslutet kan verkställas utan hinder av laga kraft, kan verkställigheten avbrytas genom inhibition.

Genom möjligheten till inhibition och med hänsyn till att skälen för att avbryta verkställigheten då ska prövas får Sverige anses levat upp till förpliktelsen i artikel 59.2. Det faktum att en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd i verkställighetsärenden, här främst enligt 12 kap. 18 §, är ett extraordinärt rättsmedel och därmed ska tillämpas restriktivt (t.ex. MIG 2008:20), bör inte anses vara oförenligt med artikeln.

Förnyelsebart uppehållstillstånd i vissa fall

Artikel 59.3 ålägger parterna att utfärda ett förnyelsebart uppehållstillstånd till brottsoffer när den behöriga myndigheten anser att deras vistelse:

a) är nödvändig på grund av deras personliga situation, eller
b) krävs för deras samarbete med de behöriga myndigheterna i utredningsförfaranden eller straffrättsliga förfaranden.

I fråga om punkt a) hänvisar den förklarande rapporten till omständigheter såsom brottsoffrets säkerhet, hälsa, familjesituation och förhållandena i hemlandet.

Inledningsvis kan konstateras att situationen i hemlandet, skyddsbehov och familjeanknytning är omständigheter som rent allmänt har betydelse för frågan om uppehållstillstånd. När det gäller brottsoffer enligt konventionen bör, utöver den bestämmelse i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen som redovisats ovan, också möjligheten att bevilja uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § första stycket samma lag, om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Personliga förhållanden som särskilt ska beaktas är utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet (prop. 2004/05:170 s. 280). Bestämmelserna i 5 kap. 6 § är subsidiära till övriga regler om uppehållstillstånd och tillstånd får lämnas endast om det inte kan ges på annan grund.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan också, enligt 5 kap. 15 b §, beviljas en utlänning som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen (1984:387). Ett sådant tillstånd ska gälla i minst ett år och kan, enligt 5 kap. 16 a §, övergå i ett permanent uppehållstillstånd.

När det gäller punkt b) finns särskilda regler i 5 kap. 15 § om tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader till en utlänning som vistas i Sverige för att möjliggöra förundersökning och huvudförhandling i brottmål. Ett sådant uppehållstillstånd får förlängas. Artikel 59.3 är inspirerad av en liknande föreskrift i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (ETS 197), vilken inför Sveriges tillträde bedömdes vara uppfylld genom reglerna i 5 kap. 15 § (prop. 2009/10:152 s. 41).

Svensk rätt uppfyller således kraven i artikel 59.3.

Uppehållstillstånd vid tvångsäktenskap i vissa fall

I artikel 59.4 föreskrivs att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att offer för tvångsäktenskap som har förts till ett annat land för att ingå äktenskap och som på grund av detta har förlorat sin rätt att vistas i det land där de har sin hemvist, ska kunna återfå denna rätt. Det handlar alltså om personer utan medborgarskap i den aktuella konventionsstaten som genom att vistas i utlandet en längre tid förlorar sitt uppehållstillstånd. Den förklarande rapporten uttalar att möjligheten att återfå uppehållstillståndet särskilt avser situationen då äktenskapet har upplösts.

Regler om återkallelse av tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd finns i 7 kap. utlänningslagen. Tiden för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan naturligtvis också löpa ut. Enligt 7 kap. 7 § ska ett permanent uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Särskilda regler gäller när det gäller den som vistats i Sverige som flykting eller annan skyddsbehövande och som återvänt till ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt. Migrationsöverdomstolen

har slagit fast att det måste ställas krav på en noggrann undersökning av om bosättningen har upphört och att det ankommer på Migrationsverket att se till att ärendet blir tillräckligt utrett (t.ex. MIG 2009:12). För att få behålla ett permanent uppehållstillstånd måste personen ha för avsikt att varaktigt vara bosatt i Sverige. Enstaka längre vistelser för besök, arbete eller andra uppdrag kan göras utan att bosättningen anses upphöra.

En längre vistelse utomlands i samband med ingående av äktenskap där kan alltså leda till att ett uppehållstillstånd återkallas, men behöver inte göra det. Återkallas uppehållstillståndet kan fråga om ett nytt tillstånd prövas mot bakgrund av bl.a. utlänningens tidigare vistelse i Sverige och övrig anknytning till landet. Enligt 5 kap. 3 a § första stycket 4 utlänningslagen får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har svenskt ursprung eller som har vistats i Sverige under lång tid med sådant tillstånd. Enligt äldre förarbetsuttalanden framgår dock att vid en längre utlandsvistelse ges normalt inte uppehållstillstånd på grund av den anknytning som tidigare vistelser innebär (prop. 1983/84:144 s. 76 f.), om inte den tidigare vistelsen i Sverige varit mycket lång, minst 10-15 år, eller om det föreligger starka humanitära skäl. Har sökanden bildat ny familj i hemlandet ställs strängare krav för att tillstånd ska beviljas. I prövningen ligger att bedöma om personen har starkare anknytning till sitt hemland än till Sverige (MIG 2008:16).

Uppehållstillstånd vid återvändande till Sverige kan också ske på övriga grunder för ett sådant tillstånd, t.ex. på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen.

Prövningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas eller ett nytt tillstånd beviljas sker alltså med hänsyn tagen till de aktuella omständigheterna. Någon princip om mer eller mindre automatisk återkallelse efter ett viss tids utlandsvistelse, något som den förklarande rapporten hänvisar till, gäller inte. Det finns således möjligheter såväl att slippa en återkallelse som att få ett nytt tillstånd beviljat vid återkomst efter tvångsäktenskap utomlands. Det faktum att det varit fråga om ett äktenskap mot per-

sonens vilja torde också kunna tala för ett nytt tillstånd, även om detta kan vara svårt att påvisa i tillståndsärendet.

Särskilda regler gäller för tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatt i Sverige enligt 5 a kap. 1 § utlänningslagen. Med tredjelandsmedborgare avses personer som inte är medborgare i en EU-stat, i en annan EES-stat eller i Schweiz (1 kap. 3 c §). En ansökan om sådan ställning ska beviljas om sökanden har vistats i Sverige utan avbrott i minst fem år och under denna tid har haft, och vid tiden för ansökan har, permanent uppehållstillstånd, ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och uppehållstillstånd i Sverige eller uppehållstillstånd här som anhörig till en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat. Vissa ytterligare villkor gäller. Den som beviljas ställning som varaktigt bosatt ska, om han eller hon inte redan har det, ges permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 a §).

Ställningen som varaktigt bosatt i Sverige ska återkallas under vissa omständigheter, bl.a. om personen i fråga har vistats utanför Europeiska unionens medlemsstater under 12 månader i följd eller utanför Sverige under sex år i följd (5 a kap. 5 §). Under vissa förhållanden har en person vars ställning som varaktigt bosatt återkallats på grund av vistelse utanför EU eller Sverige rätt att återfå denna ställning oavsett kravet på vistelsetid här under minst fem år (5 a kap. 6 §). Vidare ska en tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som på grund av vistelse utanför Sverige har förlorat sitt uppehållstillstånd, ges ett nytt tillstånd om han eller hon återvänder till Sverige för att bosätta sig här (5 kap. 16 b §, enligt lagändring som träder i kraft den dag som regeringen bestämmer, 16 c § - se SFS 2012:322). I nu nämnda fall finns alltså en rätt till nytt uppehållstillstånd.

EES-medborgare (medborgare i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, dvs. EU-staterna, Island, Liechtenstein och Norge) och deras familjemedlemmar har, under vissa förhållanden, s.k. uppehållsrätt enligt 3 a kap. utlänningslagen och får därmed vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd. Efter laglig vistelse i Sverige utan avbrott i minst fem år

övergår den i permanent uppehållsrätt som gäller utan villkor och endast kan upphöra om personen har vistats utanför Sverige i mer än två på varandra följande år (3 a kap. 6-9 §§).

De svenska regler som nu redovisas uppfyller det krav på en möjlighet att återfå uppehållstillstånd som föreskrivs i artikel 59.4. Att villkoren för detta skiftar för olika grupper är inte oförenligt med artikeln. Någon lagändring krävs alltså inte. Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap har med hänsyn till detta uppdrag valt att inte gå in närmare på bestämmelsen (SOU 2012:35 s. 407).

10.2 Asylansökningar och asylärenden

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av artikel 60 om att anlägga ett genusperspektiv i vissa asylfrågor.

Skälen för bedömningarna: Betecknad ”könsrelaterade asylansökningar” innehåller artikel 60 vissa bestämmelser om att anlägga ett genusperspektiv vid tolkningen av 1951 års konvention om flyktingars rätt, vid flyktingmottagning och i asylprocessen. Den förklarande rapporten innehåller en relativt grundlig kommentar till artikeln.

1951 års flyktingkonvention m.m.

Artikel 60.1 föreskriver att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att könsrelaterat våld mot kvinnor kan betraktas som en form av förföljelse i den mening som avses i artikel 1 A 2 i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning och som en form av allvarligt hot som kan ge rätt till alternativt eller subsidiärt skydd. Vidare ska, enligt artikel 60.2, parterna säkerställa att varje grund i konventionen tolkas utifrån ett genusperspektiv

och att sökanden beviljas flyktingstatus i enlighet med tillämpliga instrument då det kan fastställas att rädslan för förföljelse kan kopplas till en eller flera av dessa grunder.

Artikel 1 A 2 i 1951 års flyktingkonvention (eller Genevekonventionen), som antagits inom ramen för Förenta nationerna och som Sverige har tillträtt (SÖ 1954:55), definierar de förhållanden under vilka en medborgare i en stat eller en statslös person ska anses vara flykting. Ett grundläggande villkor är att personen befinner sig utanför sitt hemland eller, beträffande den som är statslös, det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort, ”i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning”. I artikel 1 D-F anges fall då en person är utesluten från flyktingskap och i artikel 1 C fall då flyktingskap upphör. Flyktingkonventionen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om att konventionsstaterna är skyldiga att ta emot flyktingar, men däremot en bestämmelse om förbud mot avvisning eller utvisning av en flykting i vissa fall (refoulement), se vidare i avsnitt 10.3. Flyktingkonventionen innehåller även andra bestämmelser om flyktingars rättigheter och skyldigheter i asyllandet. FN:s flyktingkommissariats (UNHCR) handbok och riktlinjer utgör internationellt erkända tolkningsinstrument för flyktingkonventionen (se prop. 2009/10:31 s. 72 f. och 80 f. samt Migrationsöverdomstolens avgörande, MIG 2006:1). UNHCR har bl.a. utfärdat riktlinjer om könsrelaterad förföljelse.

Begreppet flykting definieras i 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) och definitionen överensstämmer i allt väsentligt med den som finns i artikel 1 A 2 i 1951 års flyktingkonvention (se prop. 2009/10:31 s. 72). En flykting är en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Som flykting ska även

anses en utlänning som är statslös och som av nämnda skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit.

Förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning räknas alltså enligt definitionen som tillhörighet till en viss samhällsgrupp. Detta överensstämmer med UNHCR:s handbok och riktlinjer och synen på frågan i allt fler länder samt följer av skyddsgrundsdirektivet (prop. 2005/06:6 s. 20 ff.). I förarbetena anges att begreppet kön inte bara avser biologiskt kön utan också social- och kulturrelaterade könsroller (a. prop. s. 21 f.). Därmed uppfylls det krav i fråga om könsrelaterat våld som ställs upp i artikel 60.1. Den förklarande rapporten påtalar att åtagandet i artikel 60.2 innebär att ett genusperspektiv också ska tillämpas i förhållande till de övriga förföljelsegrunderna i flyktingdefinitionen. En sådan uppfattning har också kommit till uttryck i förarbetena till den svenska bestämmelsen (a. prop. s. 22 ff., se även MIG 2011:8). I Migrationsverkets Handbok i migrationsärenden påtalas i anslutning till förföljelse på grund av kön att flera förföljelsegrunder kan vara tillämpliga samtidigt och att det därför kan vara nödvändigt att pröva de åberopade asylskälen i förhållande till samtliga grunder (Handboken, Kap. 40.1).

Frågan om alternativt eller subsidiärt skydd i artikel 60.1 avser internationellt skydd som kan ges till en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för flyktingstatus, men som om han eller hon skickas tillbaka till hem- eller vistelsestaten riskerar att utsättas för våld som är att anse som omänsklig eller förnedrande behandling eller en allvarlig risk för sitt liv. Den förklarande rapporten understryker att skydd av detta slag följer av andra internationella instrument än 1951 års flyktingkonvention.

Regler av detta slag finns i EU:s direktiv av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade

skyddet, det s.k. skyddsgrundsdirektivet (EUT L 304, 30.9.2004, s. 12). Alternativt skyddsbehövande definieras i artikel 2 e i direktivet och allvarligt hot i artikel 15. Bestämmelserna i 4 kap. 2 § utlänningslagen har utformats för att uppfylla direktivets krav i detta avseende (prop. 2009/10:31 s. 115). Reglerna om alternativt skyddsbehövande gäller, liksom reglerna i 4 kap. 1 §, oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för den risk som avses eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för en sådan risk genom handlingar av en enskild, t.ex. en familjemedlem eller en klan. Även om förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning i första hand bedöms enligt bestämmelserna i 4 kap. 1 § kan frågor om könsrelaterat våld även aktualiseras under 2 §. Sådant våld är också kvalificerande för tillämpning av de senare bestämmelserna.

Av genomgången följer att svensk rätt uppfyller de krav som artikel 60.1-2 ställer upp. Inga lagändringar krävs.

Genusperspektiv vid flyktingmottagning och i asylprocessen

Parterna ska vidare, enligt artikel 60.3, vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att utveckla mottagningsförfaranden och stödtjänster för asylsökanden där hänsyn tas till genusperspektivet samt riktlinjer för asylförfaranden utifrån ett genusperspektiv, inbegripet för bestämning av en persons flyktingstatus och ansökan om internationellt skydd.

Enligt 2 § första stycket 6 förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket ska Migrationsverket vid genomförande av sin verksamhet belysa och beakta kvinnors och mäns villkor. Migrationsverkets Handbok i migrationsärenden innehåller ett särskilt avsnitt om utredning och bedömning av skyddsbehov på grund av kön (Kap. 40.1). Avsikten är att sökande som anför skäl kopplade till kön ska få goda möjligheter att berätta om sina upplevelser och behov av skydd och att öka handläggarnas medvetenhet om problem som dessa sökande kan

ha och sin egen roll och förhållningssätt. Handboken understryker bl.a. behovet av ett gott samarbete mellan prövnings- och mottagningsenheter i dessa fall, behovet av en separat utredning för varje familjemedlem och vikten av att utredare, tolk och offentligt biträde väljs med omsorg. Sökanden bör tillfrågas om hon eller han föredrar en manlig eller kvinnlig utredare, tolk och offentligt biträde. Normalt förordnas ett offentligt biträde för en familj, men ett separat offentligt biträde kan vara motiverat t.ex. när heders- eller skamproblematik aktualiseras i ärendet. Handboken innehåller även riktlinjer om intervjumiljö och förtur.

Sverige får anses uppfylla de förpliktelser som följer av artikel 60.3. Inte heller i detta avseende krävs någon lagändring.

10.3 Non-refoulement

Bedömning: Ingen lagändring krävs med anledning av artikel 61 om förbud mot utvisning eller avvisning till en stat där personen i fråga riskerar förföljelse (non-refoulement).

Skälen för bedömningen: I artikel 61 behandlas principen om non-refoulement, dvs. ett förbud mot att avvisa eller utvisa någon till en stat där han eller hon riskerar förföljelse.

Enligt artikel 61.1 ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att respektera principen om non-refoulement i överensstämmelse med befintliga skyldigheter enligt internationell rätt. Artikel 61.2 ålägger vidare parterna att vidta sådana åtgärder för att säkerställa att kvinnor som har utsatts för våld och som är i behov av skydd, oavsett deras ställning eller hemvist, under inga omständigheter får skickas tillbaka till ett land där deras liv riskeras eller där de kan utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Principen om non-refoulement återspeglas i artikel 33 i 1951 års flyktingkonvention (Genevekonventionen). Den återges

också i EU:s s.k. skyddsgrundsdirektiv (artikel 14.5), se avsnitt 10.2. Såväl flyktingkonventionen (artikel 33.2) som skyddsgrundsdirektivet (artikel 21) medger dock undantag om personen utgör en fara för säkerheten i den stat där han eller hon befinner sig eller en samhällsfara i den staten med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen grovt brott. Den förklarande rapporten betonar att artikel 61.2 inte är avsedd att hindra tillämpningen av det undantag från förbudet mot non-refoulement som finns i artikel 33.2 i flyktingkonventionen.

Svenska regler som uppfyller dessa förpliktelser enligt flyktingkonventionen och skyddsgrundsdirektivet finns i 12 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) som behandlar verkställighetshinder med anledning av risk för förföljelse (se prop. 2009/10:31 s. 149 ff.). Enligt detta lagrum får avvisning och utvisning av en utlänning inte verkställas till ett land om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse i det landet eller om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där han eller hon löper risk för förföljelse. Undantag gäller dock om utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allmän fara för allmän ordning och säkerhet att vara kvar i Sverige (2 § andra stycket) eller om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten i Sverige (2 § tredje stycket). Undantaget enligt andra stycket gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art. För båda undantagsgrunderna krävs även att det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land.

Bestämmelserna i 12 kap. 2 § utlänningslagen uppfyller således internationella, migrationsrättsliga bestämmelser om non-refoulement. När det gäller internationella förpliktelser är dock även andra internationella konventioner av betydelse. Det gäller särskilt artikel 3 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

(Europakonventionen) och artikel 3 i 1984 års FN-konvention mot tortyr samt den tolkning av dessa bestämmelser som Europadomstolen respektive FN-kommittén mot tortyr (CAT) har gjort. Av artikel 3 i Europakonventionen följer förbud mot att avvisa eller utvisa någon till ett land där det finns grundad anledning att anta att personen skulle utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ett motsvarande förbud i fråga om tortyr följer av artikel 3 i FN-konventionen mot tortyr.

Enligt bestämmelserna om verkställighetshinder i 12 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) får avvisning eller utvisning aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att anta att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Detsamma gäller om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse. En särskild bestämmelse om hinder mot verkställighet finns i 12 kap. 3 § beträffande den som flytt från en väpnad konflikt eller en miljökatastrof och det föreligger synnerliga skäl mot att sända honom eller henne till hemlandet.

Härtill gäller Europakonventionen som lag i Sverige i enlighet med lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. När det gäller Europadomstolen och FN:s övervakningskommittéer, däribland FN-kommittén mot tortyr, finns en särskild bestämmelse i 5 kap. 4 § utlänningslagen. Om ett sådant organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att ett beslut om avvisning eller utvisning strider mot ett svenskt konventionsåtagande, ska uppehållstillstånd ges till den som omfattas av beslutet, såvida inte synnerliga skäl talar mot att uppehållstillstånd ges (se även prop. 2004/05:170 s. 278 f.).

Utlänningslagens regler om verkställighetshinder uppfyller således de krav som följer av artikel 61 och går i vissa avseenden längre än vad konventionen kräver. Artikeln påkallar inte någon lagändring

11 Internationellt samarbete

11.1 Internationellt straff- och civilrättsligt samarbete

Bedömning: Ingen lagstiftning eller annan åtgärd krävs med anledning av artikel 62 om internationellt straff- och civilrättsligt samarbete m.m.

Skälen för bedömningen: Artikel 62.1-3 innehåller vissa bestämmelser om internationellt rättsligt samarbete. I artikel 62.4 finns en målsättningsbestämmelse om biståndsprogram som inte påkallar någon lagstiftning.

Principer för samarbetet

Enligt artikel 62.1 ska parterna samarbeta med varandra i största möjliga utsträckning i syfte att:

a) förebygga, bekämpa och lagföra alla former av våld som faller inom ramen för konventionen,
b) skydda och stödja brottsoffer,
c) utreda eller inleda förfaranden gällande de gärningar som är straffbelagda i enlighet med konventionen och
d) verkställa relevanta civil- och straffrättsliga avgöranden som har meddelats av parternas rättsliga myndigheter, inbegripet beslut om besöksförbud.

Konventionen skapar dock inte någon rättslig regim för det straff- och civilrättsliga samarbetet. I stället ska detta ske med tillämpning av gällande, internationella och regionala instrument om samarbete i straff- och civilrättsliga frågor, överenskommelser på grundval av enhetlig eller ömsesidig lagstiftning och nationell rätt. Med andra ord ska redan befintliga överenskommelser och lagar tillämpas. Någon ytterligare lagstiftning är inte påkallad med anledning av artikel 62.1.

I korthet kan nämnas att svenska regler om straff- och civilrättsligt samarbete i huvudsak bygger på internationella överenskommelser. Delar av det nordiska samarbetet grundas dock på gemensamt framtagna men enskilt genomförda regler.

Det straffrättsliga samarbetet omfattar utlämning eller överlämnande för brott, internationell rättslig hjälp i brottmål, verkställighet av straffrättsliga domar och påföljder samt överförande av lagföring för brott. Frågorna är föremål för reglering i ett flertal lagar. Inom Europeiska unionen har en mängd instrument tagits fram på detta område i syfte att stärka det rättsliga samarbetet mellan unionens medlemsstater. Dessa har genomförts eller är på väg att genomföras genom särskild lagstiftning. Särskilda regler gäller för det straffrättsliga samarbetet i Norden. Delar av lagstiftningen, bl.a. om utlämning och straffverkställighet, är för närvarande föremål för översyn. De samarbetsformer som nu nämnts är tillämpliga också beträffande de brott som omfattas av konventionen, se även avsnitt 8.12 om domsrätt.

I fråga om det civilrättsliga samarbetet finns äldre författningar om bevisupptagning åt utländsk domstol, bevisupptagning vid utländsk domstol och upptagande av ed för att tillvarata rättigheter i utlandet. Reglerna bygger till största delen på Haagkonventioner. Särskilda regler gäller för samarbete med bevisupptagning i tvistemål i ett annat nordiskt land. Inom Europeiska unionen gäller fr.o.m. den 1 januari 2004 förordning nr 1206/2001 om samarbete mellan medlemsstaternas domstolar i fråga om bevisupptagning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur. I anslutning till förordningen finns en särskild lag. Härtill finns bl.a. ett direktiv om rättshjälp (2003/8/EG) och

förordningar om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (44/2001), domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar (2201/2003) och underhållsskyldighet (4/2009) samt om en europeisk exekutionstitel (805/2004). Ett särskilt direktiv gäller ersättning till brottsoffer (2004/80/EG). En särskild lag gäller för erkännande och verkställighet av nordiska, privaträttsliga domar.

Härtill finns regler om delgivning i brottmål respektive i civila mål och ärenden. Någon internationell reglering i fråga om samarbete beträffande besöksförbud finns ännu inte. Inom Europeiska unionen pågår emellertid ett arbete med sikte på en straffrättslig respektive en civilrättslig s.k. europeisk skyddsorder.

Inom Europeiska unionen stöds det praktiska samarbetet bl.a. genom ett straffrättsligt och ett civilrättsligt nätverk samt genom Eurojust och Europol.

Brottsanmälan i bosättningsstaten

Enligt artikel 62.2 ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att en person som utsatts för en gärning som är straffbelagd enligt konventionen och som begåtts på en statsparts territorium där personen inte är bosatt, kan göra en anmälan till behöriga myndigheter i bosättningsstaten. Avsikten bakom bestämmelserna är att underlätta för brottsoffer som utsatts för brott utomlands att anmäla brottet genom att kunna göra anmälan där han eller hon är bosatt. Av den förklarande rapporten framgår att myndigheterna i bosättningsstaten sedan får avgöra om en brottsutredning ska inledas eller om anmälan ska överlämnas till en annan stat. Ett sådant överlämnande ska ske i enlighet med samarbetsöverenskommelser som gäller mellan staterna i fråga.

Svensk polis anses ha en principiell skyldighet att ta emot varje anmälan för brott, vilket följer av myndigheternas allmänna serviceskyldighet i 4 § förvaltningslagen (1986:223) (se även

Justitieombudsmannens ämbetsberättelse 1988/89 s. 73 och Justitiekanslerns beslut den 2 april 2008, dnr 7840-06-21). Anmälan ska kunna göras såväl muntligen som skriftligen hos vilken polismyndighet som helst. Någon prövning av det inträffade ska inte ske i samband med upprättandet av anmälan utan i stället vid den efterföljande bedömningen av om förundersökning ska inledas eller inte (Justitieombudsmannens beslut den 17 maj 2006, dnr 3244-2004, och den 2 oktober 2009, dnr 3818-2008). Inledande av en förundersökning förutsätter bl.a. att svensk domsrätt föreligger i förhållande till det uppgivna brottet, se vidare avsnitt 8.12.

Svenska myndigheter kan i dag lämna information av aktuellt slag – med de begränsningar som gäller med hänsyn till sekretess och skydd för personuppgifter – och får vid behov ställa upp villkor som begränsar den mottagande statens användning av uppgifterna. För polisens del finns bestämmelser om sådana användningsbegränsande villkor i 3 a § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete. Om en anmälan avser en händelse utomlands ska polismyndigheten, i de fall det bedöms som ändamålsenligt att utländsk myndighet underrättas om brottet, kontakta Interpolsektionen vid Rikspolisstyrelsen för samråd och beslut om hur underrättelse ska ske (vilket följer bl.a. av ICPO-Interpols stadga). Det finns rutiner för hur anmälningar som görs i olika länder ska hanteras (se prop. 2009/10:152 s. 49 f.).

Sverige uppfyller således förpliktelserna enligt artikel 62.2. Motsvarande bedömning har gjorts av liknande regler i andra sammanhang, t.ex. i förhållande till Europeiska unionens rambeslut 2001/220/RIF om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden (se prop. 2003/04:12 s. 40).

Reciprocitet

I artikel 62.3 finns bestämmelser som innebär att konventionen kan betraktas som rättslig grund för det fall en statspart ställer

upp krav på avtal med ömsesidiga förpliktelser, dvs. reciprocitet, för internationell rättslig hjälp i brottmål, utlämning för brott eller verkställighet av straff- eller civilrättsliga avgöranden.

Något sådant krav ställs inte upp i svensk rätt för internationell rättslig hjälp i brottmål eller utlämning. Sverige kan alltså även lämna rättslig hjälp eller utlämna en eftersökt person till en stat mot vilken vi inte har några konventionsbaserade skyldigheter.

När det gäller verkställighet i Sverige av utländska straff- eller civilrättsliga avgöranden är däremot principen att så bara får ske om det finns stöd i svensk lag som grundar sig på internationella överenskommelser eller gemenskapsrättsakter. Konventionen skapar emellertid inte någon särskild ordning för internationellt samarbete utan förutsätter att existerande internationella instrument (eller i flera stater gemensamt införda regler) ska tillämpas. De instrument som avser erkännande och verkställighet av utländska avgöranden som gäller för svensk del är också genomförda i svensk rätt. Ytterligare lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder påkallas därmed inte.

11.2 Informationsutbyte på eget initiativ

Bedömning: Ingen lagstiftning krävs med anledning av artikel 63 om informationsutbyte på eget initiativ.

Skälen för bedömningen: Artikel 63 innehåller vissa, icke bindande föreskrifter om informationsutbyte på eget initiativ. Det handlar alltså om information som överlämnas utan samband med någon reglerad form av rättsligt samarbete, t.ex. internationell rättslig hjälp i brottmål.

När en part, med stöd av upplysningar som den har till sitt förfogande, har skälig anledning att tro att det finns en omedelbar risk för att en person kan komma att utsättas för vissa våldshandlingar som omfattas av konventionen på en annan parts

territorium, uppmuntras den part som har upplysningarna att skyndsamt överföra dem till den senare parten i syfte att säkerställa att lämpliga skyddsåtgärder vidtas. I förekommande fall ska upplysningarna innehålla uppgifter om vilken typ av skydd som den utsatta personen åtnjuter. Bestämmelsen avser sexuellt våld (artikel 36), tvångsäktenskap (artikel 37), kvinnlig könsstympning (artikel 38) samt tvångsabortering och tvångssterilisering (artikel 39).

Såsom nämnts i avsnitt 11.1 kan svenska myndigheter frivilligt lämna information med de begränsningar som gäller med hänsyn till sekretess och skydd för personuppgifter. Detta är inte föremål för någon särskild reglering. Däremot finns det bestämmelser om användningsbegränsande villkor som kan ställas upp om det krävs med hänsyn till enskilds rätt eller från allmän synpunkt. Föreskrifter om användningsbegränsande villkor finns bl.a. i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål och lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar. Information av aktuellt slag kan skickas av svensk polis t.ex. via Interpol eller Europol.

Bestämmelser om frivilligt lämnade uppgifter av straffrättslig natur finns i flera andra internationella instrument, men den svenska bedömningen har hittills varit att särskilda regler om detta – utöver föreskrifter om användningsbegränsande villkor – inte behövs (t.ex. prop. 2004/05:144 s. 59 och 2009/10:152 s. 54). Det finns inte anledning att göra någon annan bedömning i detta sammanhang. Sverige kan i lämplig utsträckning samarbeta på det sätt som avses i artikel 63.

11.3 Upplysningar

Bedömning: Ingen lagstiftning krävs med anledning av artikel 64 om upplysningar som en part ska eller kan lämna.

Skälen för bedömningen: Artikel 64 innehåller föreskrifter om vissa upplysningar som en part ska eller bör lämna.

I artikel 64.1 föreskrivs att en anmodad part utan dröjsmål ska upplysa den begärande parten om det slutliga resultatet av åtgärder som vidtas enligt kapitel VIII om internationellt samarbete i konventionen. Den anmodade parten ska också utan dröjsmål upplysa den begärande parten om eventuella omständigheter som gör att den önskade åtgärden inte kan utföras eller avsevärt försenas.

Bestämmelserna i artikel 64.1 är utformade att tillämpas för formaliserat samarbete där en stat begär att en annan stat ska vidta någon åtgärd, t.ex. lämna internationell rättslig hjälp i brottmål. I dessa fall föreskriver svensk rätt, och i allmänhet de underliggande internationella överenskommelserna, att upplysningar av det slag som avses i artikeln ska lämnas utan dröjsmål. I fråga om rättslig hjälp finns t.ex. bestämmelser om upplysningar och återredovisning i 2 kap. 8 och 17 §§ lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Enligt 2 kap. 10 § ska ansökningar om rättslig hjälp behandlas skyndsamt. Sverige uppfyller kraven i artikel 64.1.

Enligt artikel 64.2 kan en part utan föregående begäran, inom ramen för sin nationella lagstiftning, lämna upplysningar som den har fått i egna utredningar till en annan part. Det är fråga om sådant frivilligt informationsutbyte som tagits upp i avsnitt 11.2. Inga lagändringar behövs.

Artikel 64.3 föreskriver vidare att en part som mottar information som avses i artikel 64.2 ska skicka den till sina behöriga myndigheter så att förfaranden kan inledas om det anses lämpligt eller så att upplysningarna kan beaktas i relevanta civil- eller straffrättsliga förfaranden. Inte heller artikel 64.3 påkallar någon lagstiftningsåtgärd.

11.4 Skydd av personuppgifter

Bedömning: Ingen lagstiftning krävs med anledning av artikel 65 om skydd av personuppgifter.

Skälen för bedömningen: Enligt artikel 65 ska personuppgifter lagras och användas i enlighet med de åtaganden som parterna har gjort genom Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (ETS 108). Artikeln innehåller en upplysning om andra konventionsåtaganden som ska beaktas. Sverige har tillträtt dataskyddskonventionen och dess bestämmelser är således bindande (prop. 1981/82:189, bet. KU 1981/82:33, rskr. 1981/82:349). För Sverige och övriga EU-länder har dock dataskyddskonventionens roll i princip övertagits av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, vilket genomförts i svensk rätt genom bl.a. personuppgiftslagen (1998:204). Artikel 65 påkallar inte någon lagstiftningsåtgärd.

12 Överväganden och förslag

12.1 Tillträde till konventionen

Förslag: Sverige ska tillträda konventionen.

Skälen för förslaget: Regeringen har beskrivit mäns våld mot kvinnor som den mest akuta jämställdhetsfrågan (t.ex. prop. 2012/13:1 utg.omr. 9, s. 50). Våld mot kvinnor och våld i nära relationer är ett mångfacetterat och svårlöst samhällsproblem som sedan många år är föremål för intensiva insatser. Problemet finns i alla länder och frågan har också under en längre tid varit på den internationella dagordningen, särskilt inom Förenta nationerna och Europarådet. Det har hittills främst varit fråga om politiska deklarationer samt problem- och kunskapsinventeringar.

Många former av övergrepp och andra sammanhängande frågeställningar, t.ex. om skydd av och stöd till brottsoffer, är desamma runt om i världen. En del frågor hänger samman med traditioner och sedvänjor i vissa länder och kulturer, men de berör ändå de flesta länder på grund av en ökad internationell rörlighet. I många fall är det fråga om brott utan några internationella implikationer. I andra fall finns det gränsöverskridande aspekter som kan hanteras bättre genom internationellt överenskomna principer och regler.

Den nu föreliggande konventionen är resultatet av ett ambitiös arbete för att skapa internationella principer och regler på detta område. Genom en övervakningsmekanism med ett fort-

löpande uppdrag i förhållande till staternas genomförande av konventionen skapas även ett forum för fortsatt dialog, erfarenhetsutbyte och vidareutveckling av dessa principer och regler. Såsom tidigare nämnts är tillämpningsområdet smalare än vad Sverige och andra stater hade önskat. Härtill har vissa bestämmelser utformats på ett relativt onyanserat sätt och de hade förtjänat en grundligare analys och diskussion i konventionsförhandlingarna. Det senare gäller t.ex. frågor om dubbel straffbarhet och förlängd preskription för hela kategorier av brott (se vidare avsnitt 12.2 och 12.3).

Oaktat den kritik som kan riktas mot enskildheter i konventionen innebär den att gemensamma principer och regler slås fast på ett viktigt rättsområde. Frågorna hänger intimt samman med mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som tillkommer var och en samt viktiga principer i ett demokratiskt samhälle. Många bestämmelser, om än inte alla, är utformade för att bidra till jämställdhet mellan män och kvinnor och för att motverka diskriminering. Såsom framgår av den jämförelse som gjorts i avsnitten 4 till 11 mellan konventionens bestämmelser samt gällande rätt, utvecklingsprocesser och andra förhållanden i Sverige, är också likheterna slående vad gäller de olika principerna och reglerna. Det är därför närmast självklart att Sverige ska bidra till den internationella rättsutveckling på området som konventionen innebär genom att tillträda densamma.

Sverige har undertecknat konventionen den 11 maj 2011. Såsom närmare beskrivs i avsnitt 12.2 krävs vissa lagändringar för att Sverige ska uppfylla de förpliktelser som följer av konventionen. Ett svenskt tillträde till konventionen kräver därför riksdagens godkännande i enlighet med 10 kap. 3 § första stycket 1 regeringsformen.

12.2 Lagstiftningsbehovet

Bedömning: Lagändringar krävs för att Sverige ska leva upp till konventionens förpliktelser i fråga om:

* Kriminalisering av tvångsäktenskap och därmed sammanhängande frågor om försök till brott, domsrätt utan krav på dubbel straffbarhet och förlängd preskription.

* Undantag från kravet på dubbel straffbarhet för svensk domsrätt i fråga om vissa brott när de har begåtts utomlands.

* Förlängd preskription, räknad från den dag målsäganden fyller eller skulle ha fyllt 18 år, i fråga om misshandelsbrott i anslutning till tvångsabortering och tvångssterilisering.

* Fortsatt uppehållstillstånd i anknytningsfall.

Förslag till lagändringar i fråga om tvångsäktenskap bör dock övervägas i anslutning till betänkandet SOU 2012:35 och inte i detta ärende. Förslag till lagändringar i fråga om fortsatt uppehållstillstånd i anknytningsfall bör övervägas i anslutning till betänkandet SOU 2012:45.

Förslag till lagändringar bör inte lämnas beträffande de övriga frågor som identifierats.

Utöver vad som nu sagts medför konventionen inte några krav på lagändringar. En förordningsändring bör övervägas i fråga om underrättelse till målsäganden när den misstänkte som är gripen, anhållen eller häktad friges.

Skälen för bedömningarna: I avsnitten 4 till 11 finns en närmare genomgång av konventionens viktigaste bestämmelser och bedömningar av hur de förhåller sig till gällande rätt och svenska förhållanden i övrigt.

Konventionens allmänna bestämmelser om grundläggande rättigheter, en samlad politik och datainsamling m.m. (avsnitt 4) och bestämmelser om förebyggande åtgärder (avsnitt 5) ställer endast delvis upp krav på lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder. Bedömningen är att Sverige lever upp till vad konventionen kräver i dessa delar.

Bestämmelser i konventionen om skydd och stöd för brottsoffer (avsnitt 6) och dess civilrättsliga bestämmelser (avsnitt 7) är huvudsakligen utformade så att de ålägger parterna att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder i enlighet med artiklarna. Även i dessa delar görs bedömningen att Sverige uppfyller de förpliktelser som följer av artiklarna och därmed att ingen lagändring behövs.

Motsvarande bedömning görs vidare i förhållande till flertalet av konventionens straffrättsliga bestämmelser (avsnitt 8). När det gäller kriminalisering av tvångsäktenskap och därmed sammanhängande frågor uppfyller dock inte svensk rätt konventionens krav i alla avseenden. Frågorna behandlas närmare nedan. Genomgången visar också att konventionens bestämmelse om straffrättslig domsrätt utan krav på s.k. dubbel straffbarhet delvis är oförenlig med nuvarande svenska regler. Denna fråga är föremål för närmare överväganden i det följande. Detsamma gäller i fråga om konventionens föreskrift om förlängd preskription i förhållande till vissa brott.

Bedömningen är vidare att Sverige huvudsakligen lever upp till konventionens processrättsliga bestämmelser och regler om skyddsåtgärder och därmed att inga lagändringar eller andra åtgärder är påkallade i dessa delar(avsnitt 9). I fråga om underrättelser till brottsoffer bör dock en författningsändring övervägas såvitt avser frisläppande av en gripen, anhållen eller häktad person, se vidare nedan.

Härtill görs bedömningen att konventionens bestämmelser om kontaktförbud i bostad visserligen inte medför ett krav på lagändring, men att det ändå bör övervägas om förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad, och då särskilt rekvisitet ”påtaglig risk”, bör förändras (avsnitt 9.6). Närmare överväganden redovisas i avsnitt 12.4.

Även i förhållande till konventionens migrations- och asylrättsliga bestämmelser uppfyller svenska regler till övervägande del de krav som ställs (avsnitt 10). Möjligheten till fortsatt uppehållstillstånd, som beviljats på grund av anknytning men där för-

hållandet har upphört, enligt svensk rätt avviker dock i vissa avseenden från konventionsreglerna. Frågan tas upp nedan.

Konventionens bestämmelser om internationellt samarbete medför inte något krav på lagstiftning eller andra åtgärder från svensk sida (avsnitt 11).

Utöver de bestämmelser som bedömts i avsnitten 4 till 11 finns det ytterligare en bestämmelse som påkallar en lagändring, nämligen artikel 66.7 om immunitet och privilegier i förhållande till övervakningsmekanismen GREVIO. Närmare överväganden redovisas i avsnitt 12.5.

Frågan om Sverige bör göra några förbehåll i enlighet med artikel 78 i konventionen behandlas i avsnitt 12.3.

Kriminalisering av tvångsäktenskap och därmed sammanhängande frågor

I enlighet med den analys som gjorts i avsnitt 8.5 uppfyller svensk rätt det krav på kriminalisering av tvångsäktenskap som följer av artikel 37.1. Såvitt avser kriminalisering av den gärning som avses i artikel 37.2 – att förleda någon att resa till en annan stat i syfte att där tvingas att ingå äktenskap – krävs däremot nya lagregler. Såsom redovisats i avsnitt 8.9 måste straffstadgandet i förhållande till gärningen i artikel 37.2 också uppfylla konventionens krav beträffande kriminalisering av medverkan till brott (artikel 41.1). Härtill behövs det, som framgår av avsnitt 8.10, lagregler för att straffbelägga försök till såväl tvångsäktenskap enligt artikel 37.1 som gärningen i artikel 37.2.

Vidare föranleder konventionen behov av lagändringar i fråga om domsrätt utan krav på dubbel straffbarhet i enlighet med artikel 44.3, se avsnitt 8.12, och om förlängd preskription i enlighet med artikel 58, se avsnitt 8.15, när det gäller tvångsäktenskap.

Samtliga dessa frågor har också behandlats av Utredningen för stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap, som i sitt betänkande har lämnat förslag till författningsändringar

(SOU 2012:35). Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utredningen föreslår att ett särskilt brott – äktenskapstvång – ska införas för tvångsäktenskap. Även om en särreglering av detta slag alltså inte krävs för att möta kriminaliseringskravet i artikel 37.1, vilket uppfylls av dagen regler om olaga tvång, har utredningen funnit andra skäl tala för att ett sådant straffstadgande införs. Enligt utredningens förslag ska även försök (och förberedelse) till äktenskapstvång vara straffbart. Alternativ, som dock utredningen anser vara mindre bra, är att generellt kriminalisera försök till olaga tvång av normalgraden eller att föreskriva att tvångsäktenskap utgör ett exempel på sådant som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Ett särskilt brott när gärningen avser ett barn – barnäktenskapsbrott – föreslås också.

Utredningen föreslår vidare att en ny straffbestämmelse ska införas i brottsbalken – vilseledande till utlandsresa med tvångsäktenskapssyfte – och att den ska utformas för att uppfylla kriminaliseringsåtagandet i artikel 37.2. Enligt utredningens förslag ska detta brott vara straffbart även på försöksstadiet. Om förslaget genomförs blir också brottsbalkens medverkansregler tillämpliga.

Utredningen har härtill föreslagit att de nya brotten, som omfattar de gärningar som avses i artikel 37.1-2, samt försök till sådana brott, i fråga om svensk domsrätt ska undantas från kravet på dubbel straffbarhet. Förslaget lämnas bl.a. för att uppfylla kraven i artikel 44.3.

I fråga om preskription föreslår utredningen att det nya brottet äktenskapstvång, eller försök till sådant brott, som riktas mot en underårig person, ska omfattas av reglerna om förlängd preskription i 35 kap. 4 § andra stycket brottsbalken. Inget motsvarande förslag lämnas när det gäller det nya brottet som är avsett att uppfylla kriminaliseringsåtagandet i artikel 37.2.

De förslag som Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap har lämnat uppfyller således det lagstiftningsbehov som konventionen medför i fråga om krimi-

nalisering av tvångsäktenskap och de därmed sammanhängande frågor som redovisats ovan. Det enda undantaget är förslaget i fråga om förlängd preskription som inte uppfyller konventionens krav såvitt avser den gärning som avses i artikel 37.2. Vid sina överväganden har utredningen valt bort alternativa lösningar som i och för sig skulle uppfylla konventionens bestämmelser. Förslagen har lämnats i ett lagstiftningsärende där frågor om tvångs- och barnäktenskap behandlas bredare och mer ingående. Utredningens förslag till ny lagstiftning för tvångsäktenskap bör lämpligen bedömas i ett sammanhang och därför bör inga lagförslag lämnas i detta ärende.

Krav på dubbel straffbarhet

I enlighet med den bedömning som gjorts i avsnitt 8.12 uppfyller svensk rätt endast delvis det krav på undantag från krav på dubbel straffbarhet som ställs i artikel 44.3. För att fullt ut uppfylla artikeln skulle ett slopande av detta krav bl.a. behövas beträffande sexualbrott som i dag inte är undantagna enligt 2 kap. 2 § fjärde stycket eller 2 kap. 3 § 7 brottsbalken, olaga tvång och misshandelsbrott som inte omfattas av undantaget i 2 kap. 3 § 7. Som nämnts ovan krävs också ett undantag för den gärning som avses i artikel 37.2 (att förleda någon att bege sig utomlands för att ingå tvångsäktenskap). Artikel 44.3 tar endast sikte på brott som begåtts av en medborgare eller någon med hemvist i domslandet. Kravet att villkor om dubbel straffbarhet inte får ställas upp är inte begränsat till att gälla mellan statsparterna utan i stället utformat så att det ska tillämpas generellt.

Det grundläggande kravet på dubbel straffbarhet för domsrätt över brott begångna utomlands har bl.a. motiverats som rimligt i förhållande till den vidsträckta, straffrättsliga kompetens som gäller enligt svensk rätt (se prop. 1972:98 och 2004/05:45 s. 125 ff.). Över tiden har dock undantag gjorts från kravet på dubbel straffbarhet. I förhållande till det undantag som gäller för kvinnlig könsstympning anfördes bl.a. vikten av att tydligt mar-

kera att det inte är tillåtet att könsstympa ett barn, oavsett var detta sker, och för att hindra att barn i Sverige förs utomlands för sådana ingrepp utan att den som medverkar riskerar att lagföras (prop. 1998/99:70 s. 9 f.). När det gäller de undantag som införts beträffande allvarliga sexualbrott mot barn anfördes bl.a. att det råder en internationell samsyn när det gäller det förkastliga i och allvarliga med sådana brott och att en extraterritoriell lagstiftning således fyller en viktig funktion i kampen mot sådan brottslighet (prop. 2004/05:45 s. 128). I fråga om undantaget för människohandel betonades brottets internationella och gränsöverskridande karaktär (prop. 2009/10:152 s. 24).

Varje gång som ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet varit aktuell måste således en avvägning göras. En allmän tumregel har dessutom varit att undantag inte bör omfatta brott med böter i straffskalan (prop. 2004/05:45 s. 128). Även om våld i nära relationer i sig är allvarligt uppfyller inte de allmänt tillämpliga brott som nu är i fråga de krav som tidigare ansetts motivera ett undantag. Flertalet av dessa brott har dessutom böter i straffskalan. Det finns inte några bärande skäl att här frångå den restriktivitet som gäller i fråga om undantag av detta slag. Lagförslag om undantag från kravet på dubbel straffbarhet för svensk domsrätt bör därmed inte lämnas. Frågan om detta krav i förhållande till gärningar som avses i artikel 37 om tvångsäktenskap har behandlats separat ovan.

Förlängd preskription för vissa brott

Bedömningen i avsnitt 8.15 är att reglerna om förlängd preskription i 35 kap. 4 § andra stycket brottsbalken och 2 § lagen (1982:316) med förbud mot kvinnlig könsstympning endast till viss del uppfyller de krav i fråga om preskription som följer av artikel 58. Utanför reglerna faller olaga tvång och misshandelsbrott som har betydelse för de gärningar som omfattas av artikel 37 (tvångsäktenskap) och 39 (tvångsabortering och tvångssterili-

sering). Frågan om preskription i förhållande till tvångsäktenskap har tagits upp separat ovan.

Att ändra reglerna om förlängd preskription i 35 kap. 4 § andra stycket brottsbalken så att de även omfattar misshandel av någon som är omyndig skulle vara en långtgående förändring vars närmare konsekvenser kräver en grundlig analys. Reglerna om förlängd preskription bör endast avse allvarliga kränkningar och ledning kan hämtas i straffskalorna för de brott som redan omfattas av reglerna (prop. 2004/05:45 s. 122 f.). Brott med böter i straffskalan bör inte omfattas av bestämmelsen om förlängd preskription. Därmed skulle grov misshandel och synnerligen grov misshandel kunna kvalificeras, men inte misshandel av normalgraden eller ringa misshandel. En sådan utvidgning skulle dock också påkalla en bedömning av om andra, jämförbara brott även borde omfattas. En så omfattande process kan inte anses vara motiverad med anledning av konventionens kriminaliseringsåtaganden som hänför sig till tvångsabortering och tvångssterilisering, vilket får betecknas som praktiskt sett mycket ovanliga situationer. I sammanhanget måste beaktas att kravet på samtycke enligt abortlagen (1974:595) också omfattar omyndiga kvinnor och att en vårdnadshavare inte kan besluta om abort mot den omyndiga kvinnans vilja. Att låta allvarliga misshandelsbrott omfattas av förlängd preskription men begränsa detta till de situationer som konventionen kräver skulle i praktiken få liten verkan och skulle dessutom strida mot den systematik som tillämpas i preskriptionsbestämmelserna. Sammantaget bör alltså bedömningen bli att ingen ändring av preskriptionsreglerna bör ske beträffande de gärningar som avses i artikel 39 i konventionen.

Underrättelse till brottsoffer när en gripen, anhållen eller häktad person släpps fri

I enlighet med vad som anförts i avsnitt 9.4 kan en bestämmelse övervägas om underrättelse till brottsoffer i samband med fri-

givning av den misstänkte gärningsmannen som gripits, anhållits eller häktats. En sådan föreskrift har dock inte bedömts nödvändig för att uppfylla konventionens krav i artikel 56 punkt b). En liknande bedömning av en motsvarande bestämmelse i en annan Europarådskonvention har gjorts av 2008 års sexualbrottsutredning (SOU 2010:71).

Under alla förhållanden krävs inte någon författningsändring i lag. En bestämmelse av detta slag skulle kunna placeras i häktesförordningen (2010:2011) och utformas på i princip samma sätt som 35 § fängelseförordningen (2010:2010), men begränsad till information om att den intagne friges, rymmer eller fritas. Alternativt kan en bestämmelse av detta slag placeras i förundersökningskungörelsen (1947:948) och ersätta dess nuvarande 13 c §. Den närmare utformningen av en sådan bestämmelse, inklusive behov av undantag, kräver dock ytterligare överväganden.

Fortsatt uppehållstillstånd i anknytningsfall

I avsnitt 10.1 konstateras att svenska regler om uppehållstillstånd uppfyller de förpliktelser som följer av artikel 59 i konventionen med ett undantag. Undantaget består i att svensk rätt inte helt överensstämmer med föreskrifterna i artikel 59.1 om uppehållstillstånd på grund av anhöriganknytning. Det handlar om villkor för fortsatt uppehållstillstånd när ett anhörigförhållande upphör som visserligen inte uttryckligen anges i tillämpliga lagregler men som ändå bedömts kräva lagstiftning för att ändra. De villkor som avses är att sammanboendet inte varit helt kortvarig och att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande.

De svenska reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning bygger på en ordning med s.k. uppskjuten invandringsprövning, vilket har redovisats närmare i avsnitt 10.1. Såväl de bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) som de nu aktuella villkoren har koppling till denna ordning. Ordningen har trots kritik tillämpats under en längre tid. Utredningen för stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap har i sitt

betänkande analyserat dessa regler i utlänningslagen och bl.a. funnit att det finns skäl för en översyn med fokus på bestämmelsernas funktion och effekter när det gäller personer som kommer till Sverige för att de har blivit tvingade att gifta sig (SOU 2012:35 s. 404 ff.). Inga förslag lämnas dock, bl.a. med hänvisning till de bedömningar som ska göras med anledning av artikel 59. Ett slopande av eller en mer genomgripande reglering av reglerna om uppskjuten invandringsprövning och om fortsatt uppehållstillstånd ansågs även aktualisera frågor som låg utanför utredningsuppdraget.

Dessa frågor behandlas även i betänkandet Kvinnor och barn i rättens gränsland (SOU 2012:45) som är resultatet av ett uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av våld, hot och kränkningar som kan drabba utländska kvinnor med uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man bosatt i Sverige (se Dir. 2011:44). Uppdraget tar alltså sikte på just den frågeställning som nu är aktuell och i betänkandet lämnas också förslag till ändringar i 5 kap. 3 och 16 §§ utlänningslagen. I betänkandet riktas också kritik mot de kriterier som enligt förarbetena ska beaktas vid prövningen av fortsatt uppehållstillstånd när anknytningsförhållandet har upphört (SOU 2012:45 s. 69 ff.). Förslagen tar således sikte på såväl den ursprungliga prövningen som prövningen av fortsatt uppehållstillstånd. Vidare föreslås att frågan om uppskjuten invandringsprövning (den s.k. tvåårsregeln) måste utredas vidare (SOU 2012:45 s. 171 ff.).

De kriterier för fortsatt uppehållstillstånd när anknytningsförhållandet har upphört som är problematiska i ljuset av artikel 59 hänger alltså samman med den grundläggande ordningen om uppskjuten invandringsprövning i svensk utlänningsrätt. I två nyligen avgivna betänkanden anförs behov av att se över den nu rådande ordningen, vilket ansetts kräva ett särskilt uppdrag. I betänkandet SOU 2012:45 lämnas vidare förslag till ändringar i utlänningslagen som också berör de nu aktuella villkoren för fortsatt uppehållstillstånd. Mot den bakgrunden är det inte lämpligt att nu lämna förslag till lagändringar för att svenska regler till fullo ska uppfylla föreskrifterna i artikel 59.1. Det bör i

stället ske i samband med att förslagen i SOU 2012:45 tas om hand eller möjligen i ett eventuellt senare uppdrag om översyn av ordningen med uppskjuten invandringsprövning. Det bör dock noteras att det är oklart hur förslagen i SOU 2012:45 förhåller sig till frågan om tvångsäktenskap (se SOU 2012:35) och till artikel 59 i konventionen, vilket är frågeställningar som bör beaktas i den fortsatta beredningen av det ärendet.

12.3 Svenska förklaringar till konventionen

Förslag: I samband med ett tillträde till konventionen ska Sverige med stöd av artikel 78.2 avge förklaringar i fråga om:

* krav på dubbel straffbarhet för svensk domsrätt (artikel 44.3),
* förlängd preskription såvitt avser tvångsäktenskap, tvångsabortering och tvångssterilisering (artikel 58) och
* självständigt uppehållstillstånd när ett anknytningsförhållande upphör (artikel 59).

Skälen för förslagen: Såsom redovisats i avsnitt 3 och i anslutning till de aktuella bestämmelserna i avsnitten 4 till 11 innehåller artikel 78 föreskrifter om förbehåll som en stat (eller Europeiska unionen) får göra i samband med ett tillträde till konventionen. Reservationsmöjligheten avser tillämpningen av vissa, särskilt angivna artiklar. Beträffande dessa får staten förklara att den förbehåller sig rätten att inte alls eller att endast i särskilda fall eller enligt särskilda villkor tillämpa de aktuella bestämmelserna.

En stat får, enligt artikel 78.4, när som helst återkalla ett förbehåll helt eller delvis. Vidare är alla förbehåll, enligt artikel 79, tidsbegränsade och gäller i fem år, men med möjlighet till förlängning med samma giltighetstid. En särskild ordning gäller för förlängningsprocessen och bl.a. ska den stat som förnyar ett

förbehåll också underrätta expertgruppen GREVIO om anledningen till förlängningen.

Kriminalisering av psykiskt våld och stalkning

I enlighet med de bedömningar som gjorts i avsnitt 8.1 och 8.2 krävs det inte någon lagändring för att uppfylla kriminaliseringsåtagandena i artiklarna 33 (psykiskt våld) och 34 (stalkning). Möjligheten att avge en förklaring i enlighet med artikel 78.3 behöver därmed inte nyttjas.

Domsrätt

Artikel 78.2 ger utrymme för att reservationer beträffande vissa bestämmelser i artikel 44 om domsrätt. Det gäller domsrätt på grund av hemvist (artikel 44.1 punkt e), slopande av krav på dubbel straffbarhet beträffande vissa brott (artikel 44.3) och slopande av krav på anmälan av brottsoffret eller angivelse av den stat där brottet begåtts i förhållande till vissa brott och jurisdiktionsgrunder (artikel 44.4).

Såsom framgår av redogörelsen och bedömningarna i avsnitt 8.12 krävs inga lagändringar med anledning av bestämmelserna i artikel 44.1 punkt e) eller 44.4. I dessa delar är det därmed inte aktuellt att avge någon förklaring enligt artikel 78.2.

När det däremot gäller artikel 44.3 ställer svensk rätt krav på dubbel straffbarhet i fråga om brott som begåtts utomlands i större utsträckning än vad artikeln lämnar utrymme för (se avsnitt 8.12). Krav på dubbel straffbarhet gäller inte i fråga om de allvarligare brotten, men vissa gärningar som avses i artikel 44.3 motsvaras av brott för vilka krav på dubbel straffbarhet gäller när gärningarna begåtts utomlands. I enlighet med den bedömning som gjorts i avsnitt 12.2 bör huvudregeln om dubbel straffbarhet inte ändras för att uppfylla artikel 44.3 i återstående delar. Därmed måste en förklaring i enlighet med artikel 78.2 avges. Av

förklaringen bör framgå att Sverige i förhållande till artikel 44.3 förbehåller sig rätten att för straffrättslig behörighet ställa upp krav på dubbel straffbarhet, och undantag från detta krav, i enlighet med nationella regler.

Preskription

Artikel 78.2 tillåter staterna att reservera sig mot bestämmelserna i artikel 58 om förlängd preskription såvitt avser tvångsäktenskap (artikel 37), kvinnlig könsstympning (artikel 38) samt tvångsabortering och tvångssterilisering (artikel 39). Som framgått i avsnitt 8.15 uppfyller svensk rätt till övervägande del föreskrifterna i artikel 58. Det gäller dock inte tvångsäktenskap, tvångsabortering och tvångssterilisering som i dag motsvaras av allmänna straffbestämmelser i brottsbalken.

När det gäller tvångsäktenskap har Utredningen för stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap föreslagit nya brott och vidare att dessa, utom det brott som föreslås för den gärning som avses i artikel 37.2, också ska omfattas av reglerna om förlängd preskription i 35 kap. 4 § andra stycket brottsbalken (SOU 2012:35 s. 360 ff.). Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. I avsnitt 12.2 görs bedömningen att förslagen i betänkandet bör övervägas i ett sammanhang. Till dess behövs en förklaring enligt artikel 78.2 i fråga om förlängd preskription för tvångsäktenskap. Förklaringens innebörd bör vara att Sverige (tills vidare) förbehåller sig rätten att inte tillämpa bestämmelserna i artikel 58 om preskription såvitt avser tvångsäktenskap enligt artikel 37. Om lagändringar sker i enlighet med betänkandet ska förklaringen återkallas eller förändras för att återspegla de ändringar som skett.

I fråga om de svenska brott som uppfyller kriminaliseringskravet i artikel 39 om tvångsabortering och tvångssterilisering görs i avsnitt 12.2 bedömningen att de svenska reglerna om förlängd preskription inte bör förändras. Vid den bedömningen behövs en förklaring med stöd av artikel 78.2 om att Sverige för-

behåller sig rätten att inte tillämpa bestämmelserna om preskription i artikel 58 såvitt avser de gärningar som avses i artikel 39.

Uppehållstillstånd

Bestämmelserna i artikel 59 om uppehållstillstånd är i sin helhet föremål för reservationsmöjlighet i artikel 78.2. I avsnitt 10.1 görs bedömningen att vissa villkor som gäller för fortsatt uppehållstillstånd när anknytningsförhållandet har upphört inte är förenliga med artikel 59.1 i konventionen. Med hänsyn till de bedömningar som gjorts och förslag som lämnats i andra betänkanden är slutsatsen i avsnitt 12.2 att inga lagförslag beträffande den nu aktuella frågan bör lämnas i detta ärende. Fram till dess ändringar gjorts i svensk rätt som innebär att bestämmelserna i artikel 59.1 till fullo uppfylls behövs således en förklaring i enlighet med artikel 78.2. Av förklaringen bör framgå att Sverige förbehåller sig rätten att tillämpa bestämmelserna om ett självständigt uppehållstillstånd i artikel 59 i enlighet med de villkor som följer av nationell rätt. Även denna förklaring bör naturligtvis återkallas om lagändringar görs som innebär att bestämmelserna i artikel 59.1 helt och hållet uppfylls.

Allmänt åtal

I enlighet med bedömningen i avsnitt 9.7 följer inte något svenskt lagstiftningsbehov av föreskrifterna i artikel 55.1 i fråga om att vissa brott enligt konventionen ska kunna lagföras utan angivelse av målsäganden och lagföringen fullföljas även om målsäganden tar tillbaka sin utsaga eller klagan. Detsamma gäller i fråga om ringa former av fysiskt våld (enligt artikel 35). Ingen förklaring enligt artikel 78.2 är påkallad i dessa avseenden.

Brottsskadeersättning

I enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 uppfyller svensk rätt bestämmelserna i artikel 30.2 om brottsskadeersättning från det allmänna. Reservationsmöjligheten enligt artikel 78.2 behöver alltså inte tillämpas.

Sammanfattande bedömning

I enlighet med vad som anförts ovan bör förklaringar enligt artikel 78.2 lämnas när det gäller frågan om dubbel straffbarhet som krav för svensk domsrätt (artikel 44.3), särskilda regler om förlängd preskription såvitt avser tvångsäktenskap, tvångsabortering och tvångssterilisering (artikel 58) och självständigt uppehållstillstånd (artikel 59). Det handlar i dessa fall om förhållandet mellan bestämmelser i konventionen och den grundläggande systematik som gäller i svensk rätt beträffande de aktuella frågorna. Att förklaringar tillåts på dessa områden kan delvis förklaras med just det faktum att dessa konventionsbestämmelser kan vara helt eller delvis oförenliga med nationella system och att mer grundläggande systemförändringar inte är avsedda.

Det bör också uppmärksammas att de avvikelser som identifierats inte avser de principer som konventionsbestämmelserna slår fast, t.ex. att det inte ska ställas krav på dubbel straffbarhet för straffrättslig behörighet över utomlands begångna brott, utan att de i stället rör tillämpningsområdet för dessa principer. Detta är ofta resultatet av att en gärning som avses i en viss artikel inte har någon exakt motsvarighet i nationell rätt utan i stället uppfylls av olika straffstadganden, varav vissa avser mindre allvarliga brott. Konventionsbrotten är utformade utan närmare hänsyn till gränsdragningar i olika nationella rättsordningar och detta kan få betydelse i förlängningen när det gäller följdfrågor såsom domsrätt och preskription. Någon skyldighet att genomföra de gärningar som avses i respektive artikel som särskilda brott föreskrivs inte. Genom möjligheten att avge en förklaring kan skill-

nader hanteras utan att de principer som gäller i nationell rätt för reglernas tillämpningsområde behöver förändras.

Det handlar således främst om en anpassning mellan konventionsregleringen och nationell rätt och inte om att åsidosätta konventionens regler och principer. Några principiella skäl mot att tillämpa denna anpassningsmöjlighet kan inte anses föreligga. Sverige bör följaktligen göra de förbehåll som anförts ovan. Senare förändringar i svensk rätt, t.ex. i fråga om tvångsäktenskap, kan medföra att förklaringarna kan återkallas eller förändras.

12.4 Kontaktförbud avseende gemensam bostad

Förslag: Förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad ändras på så sätt att den risk för brott mot person som krävs inte behöver vara påtaglig.

Skälen för förslaget: I enlighet med redogörelsen i avsnitt 9.6 och bedömning av lagstiftningsbehovet i avsnitt 12.2 krävs det inte någon lagändring med anledning av bestämmelserna i artikel 52 om kontaktförbud i bostad. För att tillgodose kravet i artikeln om att skyddspersonen ska prioriteras vid åtgärder som vidtas i enlighet med artikeln, och mot bakgrund av de tillkännagivanden som riksdagen beslutat, har det ändå bedömts finnas behov av att se över förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad. Översynen gäller främst frågan om rekvisitet ”påtaglig risk” i 1 a § lagen (1988:688) om kontaktförbud bör förändras.

Det bör nämnas att frågor om tillämpningen av kontaktförbud i allmänhet har tagits upp i andra sammanhang, t.ex. i en rapport av Stiftelsen Tryggare Sverige där det bl.a. riktas kritik mot stora skillnader inom och mellan åklagarkamrarna och krav på en rejäl resursförstärkning för de inblandade myndigheterna så att bl.a. strukturerade hot- och riskbedömningar kan ligga till grund för besluten (P. Strandell, Kontaktförbud – ett slag i

luften?, Rapport Tryggare Sverige 2011:1). Vidare har Brottsförebyggande rådet i regleringsbrevet för 2012 fått uppdraget att förbereda för ett kommande uppdrag att följa upp och utvärdera reformen om förbättrat skydd mot stalkning, vilket även omfattar hur bestämmelserna om kontaktförbud tillämpas i praktiken. En mer omfattande utvärdering av reglerna om kontaktförbud faller dock utanför nu aktuellt uppdrag.

Nuvarande regler

De nuvarande reglerna om kontaktförbud har redovisats i avsnitt 9.5 och 9.6. När det gäller kontaktförbud avseende en bostad som brukas gemensamt av den person som förbudet riktas mot och skyddspersonen ställer lagen upp ett särskilt krav på den riskbedömning som ska göras. Enligt 1 a § lagen om kontaktförbud får förbudet avse att uppehålla sig i en gemensam bostad om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. Inte bara personer som är gifta eller sambor under äktenskapsliknande förhållanden avses, utan även syskon eller kamrater som bor tillsammans kan omfattas (prop. 2002/03:70 s. 71). Det faktiska boendet är avgörande och om någon part har flyttat ut, och t.ex. vistas på en kvinnojour, prövas frågan om kontaktförbud enligt ordinarie regler och inte enligt 1 a §.

Skälen för ett förbud ska väga väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla (1 a § andra stycket 1). En ytterligare förutsättning är att skyddspersonen måste förbinda sig att medverka till att den som förbudet avser gälla i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter (1 a § andra stycket 2). Enligt förarbetena innebär det senare villkoret att den som förbjudits att uppehålla sig i bostaden ska ges möjlighet att vid ett eller flera tillfällen genom en tredje persons försorg få tillgång till person-

liga tillhörigheter som kläder, arbetsmaterial och post som inte hunnit eftersändas (prop. 2002/03:70 s. 71).

När det gäller rekvisitet påtaglig risk krävs att det är fråga om påtaglig risk för brott mot person. Risk för förföljelse eller allvarliga trakasserier som inte utgör brott räcker inte. I förarbetena ges vissa anvisningar (prop. 2002/03:70 s. 70). Bedömningen av om en risk föreligger och är påtaglig avser den sannolikhet med vilken den oönskade effekten kan förutses med hänsyn till de aktuella omständigheterna. Omständigheterna ska vara konkret hänförliga till den person och den situation det gäller. Av stor betydelse är parternas relation, vad som tidigare har hänt dem emellan samt om förbudspersonen tidigare är lagförd för brott mot skyddspersonen eller någon annan, kanske tidigare närstående person. Tidigare brott utgör inte en absolut förutsättning, men har särskild betydelse för riskbedömningen. För att risken ska anses vara påtaglig bör normalt krävas att brottet kan förväntas bli begånget relativt nära i tiden. Det befarade brottets allvarlighetsgrad bör i princip inte vägas in i riskbedömningen, men kan ha betydelse vid den proportionalitetsprövning som ska göras.

I fråga om proportionalitet ska bl.a. beaktas allvaret i de brottsliga gärningar som det finns allvarlig risk för, förbudets längd, om personen är ensam ägare till bostaden och om förbudspersonen har sin arbetsplats i hemmet eller annars kan få svårt att försörja sig på grund av förbudet (prop. 2002/03:70 s. 71).

Även ett kontaktförbud avseende gemensam bostad ska förses med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet (3 §). Beslut ska i dessa fall meddelas med särskild skyndsamhet (6 a § andra stycket). Beslutet ska vara tidsbegränsat och får meddelas för högst två månader (4 § första stycket). Det får förlängas endast om det finns särskilda skäl och med högst två veckor i taget (4 § tredje stycket). Kontaktförbudets längd ska bestämmas med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och inte ges längre giltighet än vad som behövs för att uppnå syftet

med förbudet (prop. 2010/11:45 s. 42). Förutom att avvärja den omedelbara fara som kan uppstå när personerna bor ihop syftar bestämmelserna till att ge skyddspersonen visst rådrum för att kunna vidta de åtgärder som är nödvändiga i det enskilda fallet (a. prop. s. 41). Särskilda skäl för en förlängning kan t.ex. finnas om skyddspersonen har inlett ett rättsligt förfarande vid domstol om kvarsittanderätt och kontaktförbud (enligt äktenskapsbalken eller sambolagen (2003:376)), men något interimistiskt eller slutligt beslut ännu inte har hunnit meddelas (prop. 2002/03:70 s. 73). För en förlängning krävs också att de allmänna förutsättningarna för ett kontaktförbud fortfarande är uppfyllda.

I lagen och i förordningen (1988:691) om tillämpning av lagen (1988:688) om kontaktförbud finns regler om delgivning och underrättelser av beslut. Vid beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad ska bl.a. socialnämnden underrättas samt förbudspersonen och skyddspersonen få information om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd och hjälp (4 a och 4 b §§ i förordningen). Innan beslut fattas ska den som förbudet avses gälla informeras om rätten till offentligt biträde (4 c § i förordningen).

Som stöd för åklagarnas handläggning av ärenden om kontaktförbud har Åklagarmyndigheten publicerat Kontaktförbud – en handbok (Utvecklingscentrum Göteborg, september 2011). I handboken redovisas också rättspraxis.

Nordisk jämförelse

I *Finland* föreskriver lagen om besöksförbud 4.12.1998/898 att besöksförbud avseende gemensam bostad kan meddelas för avvärjande av brott mot liv, hälsa eller frihet eller hot om sådant brott (1 §). Ett sådant besöksförbud kan meddelas om den person mot vilken förbudet avses gälla genom hotelser, tidigare brott eller annat beteende ger anledning att anta att han eller hon sannolikt kommer att begå ett brott mot den persons liv, hälsa eller frihet som känner sig hotad och ett förbud inte är oskäligt

med hänsyn till hur allvarligt det hotande brottet är, de i den gemensamma bostaden boende personernas förhållanden och andra omständigheter i saken (2 §). Villkoren för att meddela besöksförbud avseende gemensam bostad är striktare än vid ett ordinarie kontaktförbud på så sätt att det krävs risk för brott mot person (inte brott mot frid eller trakasserier), ett kvalificerat riskkriterium (”sannolikt kommer att begå”) och en proportionalitetsbedömning. För riskbedömningen ska krävas att sannolikheten är större för att ett brott begås om inget förbud meddelas (RP 144/2003 rd, s. 18). Besöksförbud av detta slag får meddelas för högst tre månader men kan förnyas för högst tre månader (7 §). Beslut om besöksförbud fattas av tingsrätten (4 §).

I *Norge* finns regler om besöksförbud i 222 a § straffeprosessloven. Ett förbud för en person att uppehålla sig i sitt eget hem får meddelas om det finns en överhängande (”naerliggende”) fara för att personen annars kommer att begå en straffbar handling mot en annan person. Villkoren är högre än för besöksförbud i övrigt eftersom det krävs risk för brott (inte förföljelse eller störande av den skyddades frid) och ett kvalificerat riskkriterium (”naerliggande fara”). I förarbetena uttalas att kriteriet innebär ett krav på sannolikhetsövervikt (Ot.prp. nr. 109 (2001-2002) s. 45). Förbudet kan gälla högst tre månader i sänder. Beslutet fattas av åklagare (påtalemyndigheten) som därefter snarast, och såvitt möjligt inom fem dagar efter beslutet, ska hänskjuta beslutet till rätten. Åklagarens avslag på en begäran om besöksförbud kan överklagas till rätten.

I *Danmark* gäller sedan den 1 mars 2012 Lov nr. 112 af 03/02/2012 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, vilken har ersatt tidigare regler. Genom ”bortvisning” kan en person över 18 år förbjudas att uppehålla sig i sitt hem (7 §). Polisen får besluta om ”bortvisning” när det finns en grundad misstanke (”begrundet misstanke”) om att personen har begått brott av visst angivet slag mot en annan person i samma hushåll eller att personen har uppträtt på annat sätt som innebär ett hot om våld mot en hushållsmedlem och det, såvitt framkommit, finns

särskilda skäl att anta (”bestemte grunde til att antage”) att personen, om han eller hon stannar kvar i hemmet, kommer att begå ett brott av angivet slag (8 §). Det brott som kan grunda ”bortvisning” är överträdelser av bestämmelser i straffeloven om sexualbrott, brott mot liv, hälsa eller personlig frihet, om brottet kan medföra 18 månaders fängelse. Misstankegraden (”bestemte grunde”) är densamma som för anhållande och häktning (se 762 § Stk. 1 retsplejeloven). ”Bortvisning” får beslutas för högst fyra veckor, med möjlighet till förlängning, och det finns möjlighet att begära rättens prövning av polisens beslut (17 §). Även andra former av kontakt- och uppehållsförbud (”tilhold” och ”opholdsforbud”) förutsätter samma misstankegrad men omfattar även andra brott och kränkningar som inte utgör brott (1-4 §§). För alla dessa åtgärder ska en proportionalitetsbedömning göras (12 §).

En jämförelse av lagstiftningen och tillämpningen i de nordiska länderna finns i en studie som Nordiska rådet publicerat år 2009 (S. Aitallaleb och A. Nilsson, Besöksförbud i Norden – En studie av ländernas lagstiftningar och tillämpning, TemaNord 2009:539).

Tidigare bedömningar och riksdagens tillkännagivanden

Uttryckliga bestämmelser om kontaktförbud avseende gemensam bostad infördes 2003. Innan dess var den allmänna uppfattningen att förbudet inte kunde avse en gemensam bostad (prop. 2002/03:70 s. 30 och 69). Regeringen ansåg detta vara en allvarlig brist och att utgångspunkten borde vara att den kränkandes och inte den kränktas rörelsefrihet borde få tåla en inskränkning vid en konflikt mellan motstående intressen (a. prop. s. 30). Andra skäl som lyftes fram var att detta kan bistå de många, framförallt kvinnor, som inte förmår att bryta upp själva och skydda barn som far illa av att växa upp i familjer där våld förekommer. Rekvisitet ”påtaglig risk” infördes för att återspegla att risken ska vara någorlunda akut och konkret hänförlig till den person och

situation det gäller samt att det är fråga om en betydligt mer ingripande åtgärd än andra former av besöksförbud (a. prop. s 34). Några remissinstanser anförde att tillämpningsområdet i praktiken kommer att bli mycket begränsat och att det i de flesta fall torde finnas förutsättningar att tillgripa mer effektiva, personella straffprocessuella tvångsmedel. Regeringen menade emellertid att även om förbudet bara skulle komma att användas vid ett fåtal tillfällen per år så är bestämmelsen motiverad om den vid dessa tillfällen leder till att allvarlig våldsbrottslighet kan förebyggas (a. prop. s. 34 f.).

I Stalkningsutredningens betänkande föreslogs att rekvisitet ”påtaglig risk” skulle utmönstras och ersättas av en allmän proportionalitetsbedömning (SOU 2008:81 s. 162 f.). Utredningen ansåg att kravet leder till att många personer måste utsättas för våld eller hot innan samhället har en reell möjlighet att ge hjälp, och därför strider mot synsättet att det ska vara en preventiv åtgärd, samt att det inte bör krävas en större hotbild i dessa fall. Den föreslagna ändringen var avsedd att skapa en mindre restriktiv bestämmelse och möjliggöra en ökad användning av kontaktförbud avseende gemensam bostad. Även nu motsatte sig några remissinstanser en ändring med hänvisning till det betydande integritetsintrång som åtgärden innebär. Regeringen delade den bedömningen och anförde bl.a. att den allmänna proportionalitetsbedömningen inte kan ersätta den kvalificering som rekvisitet ”påtaglig risk” innebär (prop. 2010/11:45 s. 42 f.). Andra remissinstanser tillstyrkte dock förslaget och framhöll bl.a. vikten av att det är gärningsmannen och inte brottsoffret som ska flytta. I remissbehandlingen lyftes även fram att det inte går att förutsätta att förbudspersonen har ett alternativt boende ordnat för sig och att ett motsvarande ingrepp i den enskildes frihet i väsentliga delar också kan åstadkommas på civilrättslig väg genom ett förordnande om kvarsittanderätt enligt äktenskapsbalken eller sambolagen.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen antogs ett tillkännagivande med innebörd att rekvisitet ”påtaglig risk” bör utgå och att regeringen snarast bör återkomma med ett lag-

förslag som tillmötesgår tillkännagivandet (bet. 2010/11:JuU5, rskr. 2010/11:236). Riksdagen har härefter antagit ett nytt tillkännagivande om att rekvisitet bör utgå samt att regeringen under 2012 ska återkomma till riksdagen med ett lagförslag som tillgodoser detta (bet. 2011/12:JuU14, rskr. 2011/12:136).

Som skäl för ställningstagandet har Justitieutskottet bl.a. anfört att rekvisitet ”påtaglig risk” leder till att många personer först måste utsättas för våld eller hot innan samhället har en reell möjlighet att ge hjälp och att kraven är så högt ställda att andra frihetsberövande åtgärder i stället hinner träda in (bet. 2010/11:JuU5). Utskottet anser att det bör vara självklart att den som utsätts för t.ex. hot eller andra brott inte ska behöva flytta från den gemensamma bostaden. Vidare måste barnperspektivet uppmärksammas. Ofta måste barn lämna hemmet tillsammans med den utsatta föräldern, många gånger för att ta skydd på en kvinnojour. I likhet med Stalkningsutredningen anser utskottet inte att det ska krävas en allvarligare hotbild vid kontaktförbud avseende gemensam bostad än vid ett grundläggande kontaktförbud. Meningarna i riksdagen var dock delade och en minoritet i Justitieutskottet har i samband med besluten anfört att det är alltför långtgående att helt ta bort rekvisitet ”påtaglig risk”.

Reglernas tillämpning och behovet av förändring

I en rapport från Åklagarmyndighetens tillsynsverksamhet år 2008, som avsåg sex åklagarkamrar, redovisades vissa problem i tillämpningen av reglerna om kontaktförbud (då besöksförbud) avseende gemensam bostad. Det anfördes bl.a. att det var fråga om ganska få fall, att reglerna var svåra att tillämpa och att vägledande praxis saknades (Besöksförbud – en kartläggning över tillämpningen med synpunkter, Utvecklingscentrum Göteborg, 2008). I tidigare rapporter från Brottsförebyggande rådet, som till del byggt på intervjuer med åklagare, framkom bl.a. att utrymmet för bestämmelserna var litet och att det naturliga i de aktuella fallen i stället var att tillgripa anhållande och häktning

(Nya regler i lagen om besöksförbud – Delrapport, 2005, och Besöksförbud – De berörda och deras erfarenheter, Brå rapport 2007:2).

I prop. 2010/11:45 redovisas att Åklagarmyndigheten under 2009 beviljade ungefär 4 150 ansökningar om besöksförbud, varav cirka 100 avsåg gemensam bostad (s. 41). Trenden synes bestå och enligt Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum Göteborg har cirka 100 ansökningar per år beviljats även under 2010 (104 st) och 2011 (94 st).

De nya reglerna om kontaktförbud avseende bostad trädde i kraft den 1 oktober 2011. En ändring som skulle kunna medföra fler beslut av detta slag är förlängningen av förbudets giltighetstid (se prop. 2010/11:45 s. 41). En ny tillsyn av sex åklagarmyndigheter är planerad att genomföras under hösten 2012. Det kan dock ännu inte fastställas om ändringarna har medfört fler beviljade beslut.

Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Göteborg, har efter kontakt med ett antal åklagarkamrar runt om i landet lämnat följande information. Kriteriet ”påtaglig risk” och skälen för anhållande och häktning sammanfaller i stort sett eller är svåra att särskilja. Åklagarna väljer då ofta ett frihetsberövande framför ett kontaktförbud. Om personen berövas friheten finns inte längre någon ”påtaglig risk”. Detsamma gäller om domstolen släpper den misstänkte och inte anser att recidivfara föreligger. Därmed utgör inte kriteriet ”påtaglig risk” något verkligt problem. Kriteriet upplevs inte som något hinder mot att utfärda ett kontaktförbud avseende gemensam bostad, men utrymmet för detta är snävt och i de allra flesta situationer finns det alltså skäl att i stället tillämpa reglerna om anhållande och häktning. Härtill kommer att kontaktförbudsbestämmelsen upplevs som administrativt krånglig (förbudet får endast avse viss kort tid, skyddspersonen måste förbinda sig att medverka till att förbudspersonen får ut tillhörigheter, offentligt biträde ska förordnas osv.).

Av de uppgifter som inhämtats framgår alltså att det från åklagarhåll inte anses finnas några mer allvarliga tillämpnings-

problem rörande rekvisitet ”påtaglig risk”. Rekvisitet tillämpas restriktivt, vilket också varit avsett, och i praktiken är utrymmet för att besluta om kontaktförbud avseende gemensam bostad mycket begränsat. I många fall finns det samtidigt skäl att anhålla och häkta personen i fråga och detta anses vanligen vara ett bättre alternativ. Ett exempel när frågan kan aktualiseras utan samband med misstanke om ny brottslighet är i samband med att den person som förbudet avses gälla friges från ett fängelsestraff för brottslighet som begåtts mot den person som bor i den gemensamma bostaden (se Åklagarmyndigheten, Kontaktförbud – en handbok, 2011, s. 52). Frågan är om det finns anledning att oftare kunna besluta om kontaktförbud avseende gemensam bostad och i så fall vilka situationer som bör omfattas.

Såsom flera remissinstanser i tidigare lagstiftningsärenden, bl.a. Justitieombudsmannen, har anfört måste det betydande integritetsintrång som en utestängning från den egna bostaden innebär få genomslag i reglerna. Den proportionalitetsbedömning som ska göras avser en avvägning mellan skälen för ett beslut om kontaktförbud och det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för förbudspersonen. Även om det krävs att skälen för förbudet i dessa fall måste väga väsentligt tyngre än det intrång eller men som kan fastställas i det enskilda fallet måste det ifrågasättas om denna avvägning kan anses innebära en tillräcklig tröskel för åtgärder av detta slag eller om det måste – som i nuvarande ordning – finnas ytterligare begränsningar t.ex. avseende riskbedömningen. Det kan också noteras att samma krav gäller för proportionalitetsavvägningen i fråga om ett särskilt utvidgat kontaktförbud, enligt 2 § lagen om kontaktförbud, som avser ett förbud att uppehålla sig inom ett större område, t.ex. ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där skyddspersonen har sin bostad, arbetsplats eller annars brukar vistas. Ett särskilt utvidgat kontaktförbud måste dock anses innebära ett mindre integritetsintrång än ett förbud att uppehålla sig i den egna, om än tillsammans med någon annan gemensamt bebodda, bostaden.

Kontaktförbudet är primärt en preventiv åtgärd för att möta en akut risk. Den nuvarande konstruktionen av kontaktförbud avseende gemensam bostad innebär en temporär utestängning av förbudspersonen från hans eller hennes bostad för att möjliggöra en mer permanent lösning. En lösning kan vara en flytt under ordnade former, eventuellt i kombination med skydd för skyddspersonens personuppgifter. En annan lösning kan vara att skyddspersonen och eventuella barn kan bo kvar, t.ex. genom ett beslut om kvarsittanderätt. Ett senare kontaktförbud kommer därmed inte att avse en gemensam bostad utan i stället grundas på övriga regler i lagen om kontaktförbud. Redan det faktum att ett kontaktförbud av detta slag kan meddelas uppfyller den rättspolitiska intentionen att markera att det är den kränkande partens, och inte den kränkta partens, rörelsefrihet som måste tåla en inskränkning (se prop. 2002/03:70 s. 33). Det finns inte utrymme att inom ramen för detta uppdrag överväga en förändring av den nu nämnda grundkonstruktionen.

Att stänga någon ute från sin bostad innebär naturligtvis ett betydande integritetsintrång. Den utestängda parten måste snabbt hitta ett annat boende, vilket inte alltid lyckas och i vart fall ofta är förenat med olika svårigheter. Trots kravet på skyddspersonens medverkan i fråga om förbudspersonens personliga tillhörigheter och den proportionalitetsprövning som ska göras, medför ett kontaktförbud av detta slag också inskränkningar som går utöver själva bostaden. Även om förbudet bygger på en konkret riskbedömning beträffande brott mot skyddspersonen och att alternativet ofta är att skyddspersonen måste lämna bostaden under stor psykisk press och social otrygghet, måste en förbudsåtgärd av detta slag möta högt ställda krav.

Frågan är om det bör ställas upp ett högre krav för kontaktförbud avseende gemensam bostad än för andra former av kontaktförbud. Det integritetsintrång som kontaktförbud avseende gemensam bostad innebär motiverar helt klart ett högre krav. Vad det handlar om är att under viss tid förlora rätten att bo kvar hemma.

Ett alltför högt ställt krav för kontaktförbudet kan dock medföra att den förebyggande effekten urholkas. En förutsättning för anhållande och häktning är misstanke om brott som redan har begåtts och, i de fall som nu är aktuella, som har fängelse ett år eller mer i straffskalan. Om kraven för kontaktförbud avseende gemensam bostad i praktiken är likställda med kraven för anhållande och häktning finns det fog för uppfattningen att skyddspersonen i många fall måste bli utsatt för brott innan ett förbud av detta slag meddelas. Detta gäller oaktat tydliga förarbetsuttalanden att tidigare brott inte utgör en absolut förutsättning för att meddela kontaktförbud avseende den egna bostaden (prop. 2002/03:70 s. 70, se även prop. 2010/11:45 s. 38 ff.).

Att enbart förlita sig på den proportionalitetsbedömning som ska göras, vilket var Stalkningsutredningens förslag (SOU 2008:81), möter dock inte behovet av ett striktare krav för åtgärden som sådan. Frågan om proportionalitet tar endast sikte på en avvägning med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och det gäller oavsett om kravet kvalificeras (t.ex. väsentligt tyngre skäl för än emot åtgärden) eller inte. Det är i stället grundförutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad som bör vara högre än för övriga former av kontaktförbud.

Även om högre krav bör ställas för kontaktförbud avseende gemensam bostad kan det ifrågasättas om det mycket begränsade utrymme som rekvisitet ”påtaglig risk” har medfört, i kombination med övriga krav, leder till ett alltför snävt tillämpningsområde. Det bör därför övervägas om förutsättningarna för kontaktförbud av detta slag bör förändras i något avseende.

Utformningen av kraven för kontaktförbud avseende gemensam bostad

Vid en bedömning av kontaktförbud avseende gemensam bostad måste flera komponenter beaktas. Kravet på skyddspersonens

medverkan för åtkomst av personliga tillhörigheter och de nyligen ändrade tidsgränserna för beslut av detta slag kommer dock inte övervägas närmare i detta ärende. Tyngdpunkten kommer i stället att ligga i vad riskbedömningen ska avse, rekvisitet ”påtaglig risk” och kraven för proportionalitetsbedömningen samt i förhållandet mellan dessa förutsättningar. I enlighet med den bedömning som gjorts ovan är utgångspunkten att kraven för kontaktförbud avseende gemensam bostad ska vara lämpligt avvägda mot det betydande integritetsintrång som åtgärden innebär och högre ställda än för andra former av kontaktförbud.

Den risk som ska bedömas när det gäller kontaktförbud avseende gemensam bostad tar sikte på mer begränsade former av handlande än kontaktförbud i övrigt. Medan kontaktförbud avseende gemensam bostad endast avser risk för brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (brott mot person) omfattar övriga former av kontaktförbud risk för att förbudspersonen ska begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt förfölja skyddspersonen. Detta innebär en betydande inskränkning av tillämpningsområdet i fråga om en gemensam bostad.

En möjlig utvidgning av tillämpningsområdet vore att, med bibehållande av kravet på en påtaglig risk, låta kontaktförbud avseende gemensam bostad också omfatta risk för andra brott än brott mot person samt risk för förföljelse eller allvarliga trakasserier, dvs. kränkande handlingar som inte utgör brott. Det skulle innebära att förbudet kan komma till användning även i fall där straffprocessuella tvångsmedel inte är tillämpliga. Med hänsyn till förbudets ingripande natur får dock detta anses leda alltför långt och det bör även fortsättningsvis krävas att riskbedömningen avser risken för brott mot person som är riktat mot skyddspersonen.

För alla former av kontaktförbud krävs en klar och konkret risk för att förbudspersonen ska utsätta skyddspersonen för en handling som förbudet är avsett att motverka. Bedömningen ska grundas på förhållandena i det enskilda fallet. De omständigheter som kan ha betydelse för bedömningen är också i stort sett desamma för alla slags kontaktförbud, dock med den skillnad

som nämnts ovan angående vad risken ska avse. Kravet att det för kontaktförbud avseende gemensam bostad ska föreligga en ”påtaglig risk” tar därmed främst sikte på den sannolikhet med vilken den oönskade effekten kan förutses med hänsyn till de föreliggande omständigheterna och det ska vara fråga om en betydande risk (se prop. 2002/03:70 s. 70). Rekvisitet tydliggör vidare att den konkreta risken för brott ska vara akut och hänförlig till skyddspersonen (a. prop. s. 70 och prop. 2010/11:45 s. 42). Det bör alltså normalt krävas att brottet kan förväntas bli begånget i relativt nära anslutning till beslutet om kontaktförbud. Det befarade brottets allvarlighetsgrad är däremot inte en fråga för riskbedömningen utan i stället för proportionalitetsprövningen (prop. 2002/03:70 s. 70).

Kravet att risken ska vara påtaglig innebär således att hotbilden måste vara tydligare och risken för brott ligga relativt nära i tiden. Detta innebär en kvalificering av kravet som i och för sig kan motiveras av förbudets ingripande natur. Samtidigt framstår det inte som nödvändigt att begränsa tillämpningen till akuta situationer. De syften som kontaktförbud avseende gemensam bostad i övrigt avser att fylla, nämligen att under en begränsad tid skapa utrymme för skyddspersonen att utan risk för brott vidta åtgärder för en mer permanent lösning, kräver inte att det är fråga om en nära förestående gärning. Till detta kommer att alla kontaktförbud syftar till att förebygga hotfulla och farliga situationer och därför bör bygga på strukturerade risk- och hotbedömningar. Det bör därför finnas utrymme för att slopa kravet att risken för brott ska vara påtaglig och i stället tillämpa det riskkrav som gäller för kontaktförbud i övrigt, vilket också är den lösning som riksdagen valt i sina tillkännagivanden.

I nu aktuella fall gäller vidare, som redan nämnts, ett striktare krav för den proportionalitetsprövning som ska göras i det att skälen för ett förbud måste väga väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för förbudspersonen. Utöver sådana omständigheter som ska vägas in när det gäller ordinarie kontaktförbud enligt 1 § lagen om kontaktförbud (se prop. 2010/11:45 s. 79) ska det vid förbud som avser en gemen-

sam bostad också beaktas bl.a. om förbudspersonen är ensam ägare till bostaden, har sin arbetsplats i hemmet eller annars kan få svårt att försörja sig på grund av förbudet (prop. 2002/03:70 s. 71). Vid vilka förhållanden skyddsskälen ska anses väga väsentligt tyngre än integritetsaspekterna är svårt att slå fast i generella termer och frågan har inte utvecklats närmare i förarbeten eller praxis. Det ligger dock i sakens natur att ju större risk och allvarligare brott, desto större intrång och men är det rimligt att förbudspersonen kan få vidkännas. Det är fråga om en viktig kontrollmekanism och ett kvalificerat proportionalitetskrav av detta slag bör även fortsättningsvis gälla.

Sammanfattningsvis bör förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad ändras endast på så sätt att kravet på en ”påtaglig risk” utmönstras till förmån för en riskbedömning som motsvarar vad som gäller för kontaktförbud i övrigt. Det bör understrykas att en sådan förändring, som också är vad riksdagen har förespråkat i sina tillkännagivanden, på två avgörande punkter avviker från Stalkningsutredningens förslag (SOU 2008:81). Utredningens förslag innebar inte bara ett enhetligt riskkrav utan även att kontaktförbud avseende gemensam bostad skulle kunna föranledas av en risk för vilket brott som helst samt för förföljelse eller allvarliga trakasserier. Vidare innebar förslaget att en enhetlig proportionalitetsbedömning, utan någon kvalificering när förbudet rör en gemensam bostad, skulle tillämpas. En sådan utvidgning av tillämpningsområdet innebär dock att kraven sätts alltför lågt. Det förslag som nu lämnas bibehåller kraven att det måste vara fråga om risk för brott mot person och att skälen för förbudet måste väga väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet medför för förbudspersonen. Någon ytterligare kvalificering av de brott som omfattas bör inte heller göras.

Härigenom vidgas utrymmet för kontaktförbud avseende gemensam bostad även om det också i fortsättningen kommer att ställas högre krav i dessa fall än för kontaktförbud i övrigt. Därmed ökas även åtgärdens förebyggande funktion något. Den relativt högt lagda ribban, som är föranledd av åtgärdens ingri-

pande natur, innebär dock att någon större ökning av antalet förbud av detta slag inte kan förväntas. I många fall kommer straffprocessuella tvångsmedel alltjämt vara ett konkurrerande alternativ. Att ytterligare sänka kraven för dessa kontaktförbud får emellertid anses leda alltför långt, och så även med beaktande av ett barnperspektiv.

I sammanhanget bör också beaktas att den förändring som nu föreslås bara avser kontaktförbud avseende gemensam bostad. Av tidigare rapporter och den praxis som Åklagarmyndigheten redovisar i sin handbok framgår att det ofta kan vara svårt att fastställa att det är fråga om en gemensam bostad. Det faktiska boendet ska vara avgörande. Om bostaden inte är att anse som gemensam blir det i stället fråga om att tillämpa ordinarie regler om kontaktförbud.

Ett alternativ till att helt slopa risktröskeln är att söka ett annat, mindre långtgående kriterium än ett krav på att risken ska vara påtaglig. Därmed markeras tydligt att det på grund av åtgärdens ingripande karaktär ska krävas mer för kontaktförbud avseende gemensam bostad än för andra former av kontaktförbud. Samtidigt görs det klart att riskbedömningen inte bara omfattar de mest akuta situationerna och att det därigenom skapas förutsättningar för att meddela kontaktförbud avseende gemensam bostad i fler situationer än i dag. Liksom i finsk och norsk rätt skulle en sådan avgränsning kunna bygga på en sannolikhetsbedömning. Rekvisitet i 1 a § första stycket lagen om kontaktförbud skulle t.ex. kunna utformas ”om det på grund av särskilda omständigheter finns *anledning att anta* att den mot vilken förbudet avses gälla *sannolikt* kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid”. En alternativ utformning kan vara ”om det på grund av särskilda omständigheter *är sannolikt att det finns en förhöjd risk* för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid”. Ett sådant förslag skulle dock avvika från vad riksdagen har tillkännagivit som sin mening. En annan nackdel är att det introducerar en ny form av riskbedömning i kontaktförbudssystemet. Övervägande skäl får anses tala för att

rekvisitet ”påtaglig risk” slopas utan att ersättas av en annan risktröskel. Det alternativ som nu nämnts bör dock finnas med som underlag för remissinstansernas överväganden.

12.5 Immunitet och privilegier

Förslag: Lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall ska omfatta den immunitet och de privilegier för GREVIO:s ledamöter och andra medlemmar av delegationer som gör landbesök i enlighet med konventionen och dess bilaga.

Skälen för förslaget: I artikel 66.7 föreskrivs att ledamöterna i den expertgrupp för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (GREVIO), som sätts upp för att övervaka staternas införlivande av konventionen, ska ges den immunitet och de privilegier som fastställs i en bilaga till konventionen. Detsamma gäller för andra medlemmar av delegationer som gör landbesök i enlighet med artikel 68.9 och 14. Sådana medlemmar omfattar, enligt bilagan, nationella experter och specialister, Europarådets personal och tolkar som är anställda av Europarådet och som följer med GREVIO under landbesöken.

Under den tid som de utövar uppdrag som avser förberedelser inför, genomförandet och uppföljningen av landbesök samt resor i anslutning till dessa uppdrag, ska de aktuella personerna åtnjuta:

a) Immunitet som förhindrar att personen grips eller frihetsberövas och att det privata bagaget beslagtas och fullständig rättslig immunitet när det gäller tal och skrift och alla handlingar som utförs av dem i tjänsten.
b) Befrielse från alla slags begränsningar av rörelsefriheten vid utresa från och återvändande till det land där personen har sin hemvist och inresa i och utresa från det land i vilket de utövar uppdrag och från registrering som utlänning

i det land de besöker eller genom vilket de reser under utövandet av uppdraget.

Vid resor som genomförs under utövande av uppdrag ska de vidare ges samma möjligheter avseende tull- och valutakontroll som utländska regeringars företrädare med tillfälliga uppdrag. De dokument som avser utvärderingen av konventionen och som utförs av dessa personer ska vara okränkbara i den utsträckning de rör GREVIO:s verksamhet. Dess officiella skriftväxling och officiell kommunikation mellan medlemmarna av GREVIO och andra medlemmar av delegationer som gör landbesök får inte spärras eller censureras. För att tillförsäkra fullständig yttrandefrihet och fullständigt oberoende vid utövandet av uppdraget, ska rättslig immunitet avseende tal och skrift och alla handlingar som företas under utövandet av uppdraget fortsätta att gälla, även om personerna i fråga inte längre deltar i utövandet av sådana uppdrag.

Immuniteten och privilegierna syftar till att garantera ett oberoende utövande av uppdraget i GREVIO:s intresse och inte för att gynna den enskilde. Immuniteten kan upphävas av Europarådets generalsekreterare.

För att bestämmelserna i konventionen och bilagan om immunitet och privilegier ska bli gällande inför svenska domstolar och myndigheter måste de införlivas i svensk rätt. Frågor om immunitet och privilegier för internationella organ och personer med anknytning till sådana organ regleras i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Ett tillägg i bilagan till den lagen bör göras i fråga om den immunitet och de privilegier som konventionen och dess bilaga föreskriver.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Den lagändring som föreslås beträffande kontaktförbud avseende gemensam bostad kräver inga särskilda förberedelser från de berörda myndigheternas och domstolarnas sida och bör träda i kraft så snart som möjligt. Ikraftträdandet bör kunna ske den 1 januari 2014. De kontaktförbud av detta slag som har meddelats enligt äldre bestämmelser behöver inte ändras och några övergångsbestämmelser krävs inte.

Den föreslagna lagändring som avser lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är avhängig av att konventionen uppnår tillräckligt många ratifikationer, godtaganden eller godkännanden för att träda i kraft. När detta kan ske går inte nu att förutse. Lagändringen bör därför träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

14 Ekonomiska och andra konsekvenser

14.1 Ekonomiska konsekvenser

Den föreslagna lagändringen beträffande kontaktförbud avseende gemensam bostad kan förväntas leda till att antalet ansökningar och därmed antalet beslut kommer att öka. Den bedömning som görs i avsnitt 12.4 är dock att ökningen av antalet kontaktförbud av detta slag kommer att vara begränsad. Det merarbete som ändringen kan medföra för framförallt Åklagarmyndigheten torde därför inte i någon märkbar utsträckning ta myndighetens resurser i anspråk. För polismyndigheternas och domstolarnas del är också det eventuella merarbetet försumbart.

Om reformen medför att fler personer än i dag utestängs från sin bostad kan detta medföra en ökad belastning för socialtjänsten. Med hänsyn till att antalet kontaktförbud av aktuellt slag totalt sett är litet kommer en begränsad ökning, som dessutom är spridd över landet och avser en tidsbegränsad åtgärd, inte att medföra annat än marginella krav på kommunala resurser.

Övriga förslag medför inte heller någon nämnvärd kostnadsökning för det allmänna.

Bedömningen är därför att de förslag som nu lämnas ryms inom nuvarande anslagsramar.

14.2 Övriga konsekvenser

Den konvention och de frågeställningar som behandlas i detta ärende har som uttalat syfte att bl.a. främja jämställdhet mellan könen. Våld i nära relationer drabbar i hög utsträckning kvinnor och att bekämpa detta är en mycket viktig jämställdhetsuppgift. Även om bedömningen är att Sverige uppfyller de krav som konventionen ställer, får ett svenskt tillträde till konventionen rent allmänt anses främja jämställdhet i samhället. Även den lagändring som föreslås i fråga om kontaktförbud får ses som ett steg i samma riktning. I den mån lagändringen innebär att barn i ökad utsträckning får möjlighet att bo kvar i sin bostad utan risk för hot eller våld, stärker den även barnets rätt till en trygg hemmiljö.

15 Författningskommentar

15.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud

1 a §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om kontaktförbud avseende gemensam bostad, har ändrats så att det inte längre krävs att den risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid måste vara påtaglig. Frågan har behandlats i avsnitt 12.4.

Ändringen i paragrafens *första stycke* innebär att riskbedömningen ska motsvara den som ska göras för kontaktförbud enligt 1 §, om än endast i fråga om risken för ett brott som här avses. Det krävs alltså en klar och konkret risk för att den mot vilken förbudet avses gälla ska begå ett sådant brott mot den sammanboende person som skyddet avser. Däremot krävs det inte längre att situationen ska vara akut och därmed att brottet kan förväntas bli begånget inom en relativt nära framtid. Någon ändring i fråga om de omständigheter i övrigt som kan ha betydelse för bedömningen är inte avsedd (se prop. 2002/03:70 s. 70 och prop. 2010/11:45 s. 42). Övriga förutsättningar för kontaktförbud avseende gemensam bostad är oförändrade.

15.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall

I bilagan till lagen görs ett tillägg för att uppfylla konventionens bestämmelser om immunitet och privilegier för expertkommitténs ledamöter och andra medlemmar av delegationer som gör landbesök inom ramen för den övervakningsmekanism som ska sättas upp. Frågan har redovisats i avsnitt 12.5. Immuniteten och privilegierna, som framgår av konventionen och dess bilaga, avser vissa fysiska personer men inte något internationellt organ som sådant. Eftersom det är fråga om en verksamhet som har anknytning till Europarådet kan det vara lämpligt att placera den nya punkten under Europarådet i bilagan (punkt 4), på liknande sätt som gjorts i förhållande till Förenta nationerna (punkt 2).

Bilaga 1 Svensk översättning av Europarådets konvention

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Europarådets fördragsserie – nr 210

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet

Istanbul den 11 maj 2011

Ingress

Europarådets medlemsstater och övriga stater som har undertecknat denna konvention,

som erinrar om konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (ETS nr. 5, 1950) och dess protokoll, Europeiska sociala stadgan (ETS nr 35, 1961, reviderad 1996, ETS nr. 163), Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS nr. 197, 2005) och Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (CETS nr. 201, 2007),

som erinrar om följande rekommendationer från ministerkommittén till Europarådets medlemsstater: rekommendation Rec(2002)5 om skydd av kvinnor mot våld, rekommendation CM/Rec(2007)17 om normer och mekanismer för jämställdhet mellan kvinnor och män, rekommendation CM/Rec(2010)10 om kvinnors och mäns roll när det gäller att förebygga och lösa konflikter och skapa fred samt andra relevanta rekommendationer,

som beaktar en växande rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som fastställer viktiga principer inom området våld mot kvinnor,

som beaktar den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (1966), den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966), Förenta nationernas konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor ("CEDAW", 1979) och dess fakultativa protokoll (1999) samt CEDAW-kommitténs allmänna rekommendation nr. 19 om våld mot kvinnor, Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (1989) och dess fakultativa protokoll (2000) och Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2006),

som beaktar Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (2002),

som erinrar om de grundläggande principerna i den internationella humanitära rätten och särskilt Genèvekonventionen (IV) angående skydd för civilpersoner under krigstid (1949) och tilläggsprotokoll I och II till denna (1977),

som fördömer alla former av våld mot kvinnor och våld i hemmet,

som anser att det för att förebygga våld mot kvinnor är av avgörande betydelse att uppnå såväl *formell* som *reell* jämställdhet mellan kvinnor och män,

som anser att våld mot kvinnor är ett uttryck för historiskt ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män och att det är dessa förhållanden som har lett till att män dominerar och diskriminerar kvinnor och som hindrar kvinnors utveckling,

som konstaterar att våld mot kvinnor är könsrelaterat på strukturell nivå och att våldet mot kvinnor är en av de viktigaste orsakerna till att kvinnor är underordnade män,

som med stor oro konstaterar att kvinnor och flickor ofta utsätts för allvarliga former av våld, såsom våld i hemmet, sexuella trakasserier, våldtäkt, tvångsäktenskap, hedersrelaterade brott och könsstympning, vilket är en allvarlig kränkning av kvinnors och flickors mänskliga rättigheter och utgör ett stort hinder för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män,

som konstaterar att det pågår brott mot de mänskliga rättigheterna i väpnade konflikter vilka drabbar civilbefolkningen, framför allt kvinnor som utsätts för utbredda och systematiska övergrepp i form av våldtäkter och sexuellt våld och att det finns en risk för att det könsrelaterade våldet ökar både under och efter konflikter,

som konstaterar att kvinnor och flickor riskerar att utsättas för könsrelaterat våld i större utsträckning än män,

som konstaterar att våld i hemmet drabbar kvinnor oproportionerligt och att även män kan utsättas för våld i hemmet,

som konstaterar att barn är offer för våld i hemmet, inbegripet som vittnen till våld i familjen,

som önskar skapa ett Europa där det inte förekommer något våld mot kvinnor eller våld i hemmet,

har kommit överens om följande.

Kapitel I – Syfte, definitioner, jämställdhet och icke-diskriminering samt allmänna skyldigheter

Artikel 1 – Konventionens syfte

1 Syftet med denna konvention är

a att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet,

b att bidra till att avskaffa alla former av diskriminering av kvinnor och att främja faktisk jämställdhet mellan kvinnor och män, bland annat genom att stärka kvinnors ställning,

c att utarbeta ett omfattande system, principer och åtgärder för att skydda och hjälpa alla kvinnor som utsätts för våld och alla som utsätts för våld i hemmet,

d att främja internationellt samarbete som syftar till att avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet,

e att organisationer och brottsbekämpande myndigheter ska få stöd och hjälp så att de kan samarbeta effektivt och ta ett helhetsgrepp för att få ett slut på våldet mot kvinnor och våldet i hemmet.

2 Genom denna konvention inrättas en särskild övervakningsmekanism för att säkerställa att parterna effektivt tillämpar dess bestämmelser.

Artikel 2 – Konventionens tillämpningsområde

1 Denna konvention gäller alla former av våld mot kvinnor, inbegripet våld i hemmet, som drabbar kvinnor oproportionerligt.

2 Parterna uppmuntras till att tillämpa konventionen på alla personer som utsätts för våld i hemmet. Parterna ska vid tillämpningen av bestämmelserna i konventionen ägna särskild uppmärksamhet åt kvinnor som utsätts för könsrelaterat våld.

3 Denna konvention gäller både i fredstid och under väpnad konflikt.

Artikel 3 – Definitioner

I denna konvention avses med

a *våld mot kvinnor*: ett brott mot de mänskliga rättigheterna och en form av diskriminering av kvinnor och avser varje fall av könsrelaterat våld som leder till, eller troligen kommer att leda till, fysisk, sexuell, psykisk eller ekonomisk skada eller fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt lidande för kvinnor, inbegripet hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang,

b *våld i hemmet*: varje fall av fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt våld som utövas inom familjen eller i hemmiljön eller mellan makar eller partner eller före detta makar eller partner, oavsett om förövaren delar eller har delat bostad med brottsoffret eller inte,

c *genus*: de socialt konstruerade roller, beteenden, aktiviteter och attribut som ett visst samhälle anser passande för kvinnor respektive män,

d *könsrelaterat våld mot kvinnor*: våld som riktas mot en kvinna på grund av att hon är kvinna eller som drabbar kvinnor oproportionerligt,

e *brottsoffer*: varje fysisk person som utsätts för de handlingar som avses i punkterna a och b,

f *kvinnor*: omfattar även flickor under 18 år.

Artikel 4 – Grundläggande rättigheter, jämställdhet och icke-diskriminering

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att främja och skydda alla människors, särskilt kvinnors, rätt att leva utan att behöva utsättas för våld vare sig offentligt eller privat.

2 Parterna fördömer alla former av diskriminering av kvinnor och vidtar utan dröjsmål nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förhindra diskriminering, särskilt genom att

- i sina nationella grundlagar eller annan lämplig lagstiftning införa principen om jämställdhet mellan kvinnor och män och säkerställa att denna princip får genomslag i praktiken,

- förbjuda diskriminering av kvinnor och använda sanktioner när det är lämpligt,

- avskaffa lagar och praxis som diskriminerar kvinnor.

3 Parterna ska tillämpa bestämmelserna i denna konvention, särskilt åtgärderna för att skydda brottsoffrens rättigheter, utan åtskillnad såsom på grund av kön, genus, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till en nationell minoritet, förmögenhet, börd, sexuell läggning, könsidentitet, ålder, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, civilstånd, status som migrant eller flykting eller ställning i övrigt.

4 Särskilda åtgärder som är nödvändiga för att förebygga och skydda kvinnor mot könsrelaterat våld ska inte betraktas som diskriminering enligt denna konvention.

Artikel 5 – Statens skyldigheter och tillbörlig aktsamhet

1 Parterna ska inte medverka till några som helst våldshandlingar mot kvinnor utan säkerställa att myndigheter, tjänstemän, ombud, institutioner och andra aktörer som handlar på uppdrag av staten agerar i enlighet med denna skyldighet.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att med tillbörlig aktsamhet förebygga, utreda, straffa och gottgöra våldshandlingar som faller inom ramen för denna konvention och som begås av icke-statliga aktörer.

Artikel 6 – Genusmedvetet förhållningssätt

Parterna ska åta sig att anlägga ett genusperspektiv då de införlivar och utvärderar konsekvenserna av bestämmelserna i denna konvention och att främja och effektivt tillämpa principer om jämställdhet mellan kvinnor och män och att stärka kvinnors ställning.

Kapitel II – Integrerad politik och datainsamling

Artikel 7 – Omfattande och samordnad politik

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att anta och genomföra en nationell, effektiv, omfattande och samordnad politik som innefattar alla lämpliga åtgärder för att förebygga och bekämpa alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention och bemöta våld mot kvinnor utifrån ett helhetsperspektiv.

2 Parterna ska säkerställa att den politik som avses i punkt 1 sätter brottsoffrets rättigheter i centrum vid alla åtgärder och att den genomförs genom ett effektivt samarbete mellan alla berörda myndigheter, institutioner och organisationer.

3 De åtgärder som vidtas enligt denna artikel ska där så är lämpligt omfatta alla berörda aktörer, såsom regeringsorgan, de nationella, regionala och lokala beslutande församlingarna och myndigheterna, nationella människorättsinstitutioner och organisationer i det civila samhället.

Artikel 8 – Ekonomiska resurser

Parterna ska anslå lämpliga ekonomiska resurser och personalresurser för att den integrerade politiken, åtgärderna och programmen för att förebygga och bekämpa alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention ska kunna genomföras på ett adekvat sätt, inbegripet sådant som utförs av frivilligorganisationer och det civila samhället.

Artikel 9 – Frivilligorganisationer och det civila samhället

Parterna ska på alla nivåer erkänna, uppmuntra och stödja det arbete som berörda frivilligorganisationer och det civila samhället utför för att bekämpa våld mot kvinnor och skapa ett effektivt samarbete med dessa organisationer.

Artikel 10 – Samordningsorgan

1 Parterna ska utse eller inrätta ett eller flera offentliga organ som ansvarar för att samordna, genomföra, bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa alla former av våld som omfattas av denna konvention. Dessa organ ska samordna insamlingen av de uppgifter som avses i artikel 11, analysera och sprida resultaten.

2 Parterna ska säkerställa att de organ som utses eller inrättas i enlighet med denna artikel får allmän information om de åtgärder som vidtas enligt kapitel VIII.

3 Parterna ska säkerställa att de organ som utses eller inrättas i enlighet med denna artikel kan kommunicera direkt med varandra och främja förbindelserna med deras motsvarigheter i andra parter.

Artikel 11 – Datainsamling och forskning

1 För att tillämpa denna konvention ska parterna åta sig att

a regelbundet samla in uppdelade relevanta statistiska uppgifter om ärenden om alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention,

b stödja forskning om alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention för att ta reda på våldets grundorsaker, konsekvenser och förekomst och antal fällande domar samt hur effektiva åtgärderna för att tillämpa denna konvention är.

2 Parterna ska sträva efter att regelbundet utföra befolkningsbaserade undersökningar för att bedöma den allmänna förekomsten av och utvecklingstendenser för alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention.

3 Parterna ska förse den expertgrupp som avses i artikel 66 i denna konvention med de insamlade uppgifterna enligt denna artikel för att stimulera ett internationellt samarbete och göra internationella riktvärden möjliga.

4 Parterna ska säkerställa att de insamlade uppgifterna enligt denna artikel görs tillgängliga för allmänheten.

Kapitel III – Förebyggande

Artikel 12 – Allmänna skyldigheter

1 Parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att främja förändringar i kvinnors och mäns sociala och kulturella beteendemönster i syfte att utrota fördomar, sedvänjor, traditioner och all annan praxis som utgår från föreställningen om kvinnors underordning eller från stereotypa roller för kvinnor och män.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förebygga alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention och som utövas av en fysisk eller juridisk person.

3 Alla åtgärder som vidtas enligt detta kapitel ska genomföras med beaktande av de särskilda behov som vissa personer har på grund av särskilda omständigheter som har gjort dem särskilt utsatta. Alla brottsoffers mänskliga rättigheter ska sättas i centrum.

4 Parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att uppmuntra alla samhällsmedlemmar, särskilt män och pojkar, att aktivt bidra till att förebygga alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention.

5 Parterna ska säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller så kallad heder inte ska kunna betraktas som ett rättfärdigande av någon våldshandling som faller inom ramen för denna konvention.

6 Parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att främja program och aktiviteter för att stärka kvinnors ställning.

Artikel 13 – Ökad medvetenhet

1 Parterna ska regelbundet och på alla nivåer främja eller genomföra kampanjer och program för ökad medvetenhet, inbegripet i samarbete med nationella människorättsinstitutioner och jämställdhetsorgan, det civila samhället och frivilligorganisationer, särskilt kvinnoorganisationer, när så är lämpligt, för att öka allmänhetens medvetenhet om och förståelse för hur alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention tar sig uttryck, dess konsekvenser för barn och behovet av att förebygga detta våld.

2 Parterna ska säkerställa att informationen om vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga de våldshandlingar som faller inom ramen för denna konvention får stor spridning hos allmänheten.

Artikel 14 – Utbildning

1 Parterna ska, när det är lämpligt, vidta nödvändiga åtgärder för att utbildningsmaterial om till exempel jämställdhet mellan kvinnor och män, icke-stereotypa könsroller, ömsesidig respekt, fredlig lösning av konflikter i mellanmänskliga relationer, könsrelaterat våld mot kvinnor och rätten till personlig integritet, ska ingå i formella läroplaner på alla utbildningsnivåer och vara anpassade till elevernas utvecklingsförmåga.

2 Parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att främja de principer som avses i punkt 1 i informell utbildningsverksamhet samt i idrotts-, kultur- och fritidsaktiviteter och i media.

Artikel 15 – Utbildning av yrkesgrupper

1 Parterna ska anordna eller förstärka lämplig utbildning för yrkesgrupper som kommer i kontakt med brottsoffer eller förövare av alla våldshandlingar som faller inom ramen för denna konvention om hur man kan förebygga och upptäcka sådant våld, jämställdhet mellan kvinnor och män, brottsoffrens behov och rättigheter, samt hur sekundär viktimisering kan förebyggas.

2 Parterna ska verka för att den utbildning som avses i punkt 1 även omfattar utbildning i myndighetssamverkan för att möjliggöra en heltäckande och lämplig hantering av ärenden som innefattar sådant våld som faller inom ramen för denna konvention.

Artikel 16 – Förebyggande ingripanden och behandlingsprogram

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att inrätta eller stödja program som syftar till att förövare som har utövat våld i hemmet ska lära sig att inte bete sig våldsamt i mellanmänskliga relationer i avsikt att förebygga ytterligare våld och förändra ett våldsamt beteendemönster.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att inrätta eller stödja behandlingsprogram i avsikt att förebygga att förövare, särskilt sexualförbrytare, begår nya brott.

3 När parterna vidtar de åtgärder som avses i punkterna 1 och 2 ska de säkerställa att stöd till brottsoffren samt deras säkerhet och mänskliga rättigheter ska komma i första hand och att dessa program, när det är lämpligt, inrättas och genomförs i nära samarbete med specialiserade stödtjänster för brottsoffer.

Artikel 17 – Den privata sektorns och mediernas deltagande

1 Parterna ska uppmuntra den privata sektorn, sektorn för informations- och kommunikationsteknik och medierna, med vederbörlig hänsyn till yttrandefriheten och deras oberoende, att delta i utvecklingen och genomförandet av politiken och att fastställa riktlinjer och normer för självreglering för att förebygga våld mot kvinnor och för att stärka respekten för kvinnors värdighet.

2 Parterna ska, i samarbete med aktörer inom den privata sektorn, utveckla och främja barns, föräldrars och lärares kunskaper om hur de bör hantera den informations- och kommunikationsteknikmiljö som ger tillgång till förnedrande innehåll av sexuell eller våldsam karaktär och som kan vara skadlig.

Kapitel IV – Skydd och stöd

Artikel 18 – Allmänna skyldigheter

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att skydda alla brottsoffer mot ytterligare våldshandlingar.

2 Parterna ska, i enlighet med nationell rätt, vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att alla berörda myndigheter, inbegripet domstolar, åklagare, brottsbekämpande myndigheter, lokala och regionala myndigheter samt frivilligorganisationer och andra berörda organisationer och verksamheter, kan samarbeta effektivt med varandra för att skydda och stödja brottsoffer och vittnen till alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention, vilket också innefattar att erbjuda allmänna och specialiserade stödtjänster i enlighet med artiklarna 20 och 22 i denna konvention.

3 Parterna ska säkerställa att de åtgärder som vidtas enligt detta kapitel

– utgår från en genusteoretisk förståelse av våld mot kvinnor och våld i hemmet och fokuserar på brottsoffrets mänskliga rättigheter och säkerhet,

– utgår från en helhetssyn som tar hänsyn till relationen mellan brottsoffren, förövarna, barnen och den sociala miljö de lever i,

– syftar till att undvika sekundär viktimisering,

– syftar till att stärka de våldsutsatta kvinnornas ställning och att de ska bli ekonomiskt oberoende,

– ser till att olika skydds- och stödtjänster finns i samma lokaler när så är lämpligt,

– tillgodoser särskilt utsatta personers särskilda behov, inbegripet när barn är brottsoffer, och att göra åtgärderna tillgängliga för dem.

4 Tjänsterna ska tillhandahållas oavsett om brottsoffret vill göra en anmälan eller vittna mot förövaren eller inte.

5 Parterna ska vidta lämpliga åtgärder för att ge konsulärt och annat skydd och stöd till sina medborgare och andra brottsoffer som är berättigade till sådant skydd i överensstämmelse med sina åtaganden enligt internationell rätt.

Artikel 19 – Information

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att brottsoffer skyndsamt och på ett språk som de förstår får adekvat information om vilka stödtjänster och rättsliga åtgärder som finns.

Artikel 20 – Allmänna stödtjänster

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att personer som har utsatts för våld har tillgång till tjänster som underlättar deras återhämtning. Dessa åtgärder ska, när det behövs, omfatta tjänster som juridisk och psykologisk rådgivning, ekonomiskt bistånd, boende, utbildning, fortbildning och hjälp med att hitta en anställning.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att brottsoffer har tillgång till en hälso- och sjukvård och socialtjänst som har tillräckliga resurser och personal som är utbildad för att hjälpa brottsoffer och kan hänvisa dem till lämpliga tjänster.

Artikel 21 – Hjälp vid enskilda/kollektiva klagomål

Parterna ska säkerställa att brottsoffer har information om och tillgång till tillämpliga regionala och internationella mekanismer för enskilda/kollektiva klagomål. Parterna ska verka för att brottsoffer får lyhörd och kunnig hjälp när de lägger fram sina klagomål.

Artikel 22 – Specialiserade stödtjänster

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att ordna så att personer som har utsatts för någon av de våldshandlingar som faller inom ramen för denna konvention får tillgång till omedelbara, kort- och långsiktiga specialiserade stödtjänster, med lämplig geografisk spridning.

2 Parterna ska ordna så att alla kvinnor som har utsatts för våld och deras barn får tillgång till specialiserade stödtjänster för kvinnor.

Artikel 23 – Skyddat boende

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att tillhandahålla lämpliga och lättillgängliga skyddade boenden i tillräckligt antal så att brottsoffren ska vara trygga och för att aktivt vända sig till brottsoffer, särskilt kvinnor och deras barn.

Artikel 24 – Hjälptelefon

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att inrätta nationella hjälptelefoner som är gratis och bemannade dygnet runt alla dagar i veckan för att ge råd till den som söker stöd, konfidentiellt eller med vederbörlig hänsyn till hans eller hennes anonymitet, beträffande alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention.

Artikel 25 – Hjälp till personer som har utsatts för sexuellt våld

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att inrätta lämpliga och lättillgängliga mottagningscenter i tillräckligt antal för personer som har blivit våldtagna eller utsatta för sexuellt våld så att en medicinsk och rättsmedicinsk undersökning ska kunna göras och traumastöd och rådgivning ska kunna erbjudas.

Artikel 26 – Skydd och hjälp för barnvittnen

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att skydd och stödtjänster för brottsoffer tillhandahålls med vederbörlig hänsyn till barns rättigheter och behov när de har bevittnat sådant våld som faller inom ramen för denna konvention.

2 De åtgärder som vidtas i enlighet med denna artikel ska omfatta åldersanpassad psykosocial rådgivning för barn som har bevittnat sådant våld som faller inom ramen för denna konvention och ska genomföras med hänsyn till barnets bästa.

Artikel 27 – Anmälan

Parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att uppmuntra personer som har bevittnat en sådan våldshandling som faller inom ramen för denna konvention eller som har rimlig anledning att anta att en sådan handling kan komma att begås eller att ytterligare våldshandlingar kan förväntas, att anmäla detta till behöriga organisationer eller myndigheter.

Artikel 28 – Anmälan av yrkesgrupper

Parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de regler om tystnadsplikt som den nationella lagstiftningen uppställer för vissa yrkesgrupper inte utgör ett hinder för möjligheten att under särskilda omständigheter göra en anmälan till behöriga organisationer eller myndigheter om de har rimlig anledning att anta att en allvarlig våldshandling som faller inom ramen för denna konvention har begåtts och att ytterligare allvarliga våldshandlingar kan förväntas.

Kapitel V – Materiell rätt

Artikel 29 – Civilrättsliga processer och medel

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att ge brottsoffren tillgång till adekvata civilrättsliga medel mot förövaren.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att ge brottsoffren, i enlighet med allmänna principer i internationell rätt, tillgång till adekvata civilrättsliga medel mot en myndighet som inte har fullgjort sin skyldighet att vidta de nödvändiga förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder som faller inom myndighetens ansvarsområde.

Artikel 30 – Ersättning

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att brottsoffer har rätt att begära skadestånd av förövare till någon av de gärningar som är straffbelagda i enlighet med denna konvention.

2 Adekvat statlig ersättning ska tillerkännas personer som har drabbats av svår kroppsskada eller allvarligt försämrad hälsa, i den mån skadan inte täcks av andra källor såsom förövaren, försäkringar eller statligt finansierad sjuk- och socialvård. Detta utesluter inte att parterna får återkräva ersättningen från förövaren så länge vederbörlig hänsyn tas till brottsoffrets säkerhet.

3 Åtgärder som vidtas i enlighet med punkt 2 ska säkerställa att ersättningen tillerkänns inom skälig tid.

Artikel 31 – Vårdnad, umgängesrätt och säkerhet

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att förekomsten av sådant våld som faller inom ramen för denna konvention beaktas när frågor om vårdnad av barn och barns umgängesrätt ska avgöras.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att utövandet av umgängesrätt eller vårdnad inte äventyrar brottsoffrets eller barnens rättigheter och säkerhet.

Artikel 32 – Civilrättsliga konsekvenser av tvångsäktenskap

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att äktenskap som ingås under tvång kan upphävas, ogiltigförklaras eller upplösas utan att detta blir oskäligt ekonomiskt och administrativt betungande för brottsoffret.

Artikel 33 – Psykiskt våld

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att uppsåtliga gärningar som innebär en allvarlig kränkning av en persons psykiska integritet genom tvång eller hot är straffbelagda.

Artikel 34 – Stalkning

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att uppsåtliga gärningar som innebär ett upprepat hotfullt beteende gentemot en annan person och som orsakar att han eller hon känner fruktan för sin säkerhet är straffbelagda.

Artikel 35 – Fysiskt våld

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att uppsåtliga gärningar som innebär att fysiskt våld utövas mot en annan person är straffbelagda.

Artikel 36 – Sexuellt våld, inbegripet våldtäkt

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att följande uppsåtliga gärningar är straffbelagda:

a Att sexuellt penetrera en annan persons kropp vaginalt, analt eller oralt med en kroppsdel eller ett föremål utan dennes samtycke.

b Att utföra andra handlingar av sexuell karaktär med en person utan dennes samtycke.

c Att förmå en annan person att utföra handlingar av sexuell karaktär med en tredje person utan dennes samtycke.

2 Samtycke ska lämnas av egen fri vilja och bedömas med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

3 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att bestämmelserna i punkt 1 även gäller för gärningar som begås mot tidigare eller nuvarande makar eller partner som erkänns i nationell rätt.

Artikel 37 – Tvångsäktenskap

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att uppsåtliga gärningar som består i att tvinga en vuxen person eller ett barn att ingå äktenskap är straffbelagda.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att uppsåtliga gärningar som består i att förleda en vuxen person eller ett barn till en annan parts eller stats territorium där han eller hon inte är bosatt i syfte att den vuxna personen eller barnet ska tvingas ingå äktenskap är kriminaliserade.

Artikel 38 – Kvinnlig könsstympning

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att följande uppsåtliga gärningar är straffbelagda:

a Att skära bort eller på annat sätt stympa hela eller delar av en kvinnas yttre eller inre blygdläppar eller klitoris.

b Att tvinga eller förmå en kvinna att genomgå någon av de handlingar som anges i punkt a.

c Att mana, tvinga eller förmå en flicka att genomgå någon av de handlingar som anges i punkt a.

Artikel 39 – Tvångsabortering och tvångssterilisering

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att följande uppsåtliga gärningar är straffbelagda:

a Att utföra en abort på en kvinna utan att hon på förhand har lämnat ett informerat samtycke.

b Att utföra ett kirurgiskt ingrepp som har till syfte eller följd att en kvinnas naturliga fortplantningsförmåga upphävs utan att hon på förhand har lämnat ett informerat samtycke eller har förstått proceduren.

Artikel 40 – Sexuella trakasserier

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att alla oönskade former av verbalt, icke-verbalt eller fysiskt beteende av sexuell karaktär som har till syfte eller följd att en persons värdighet kränks, särskilt genom att skapa en skrämmande, fientlig, förnedrande, kränkande eller stötande miljö, kan leda till straffrättsliga eller andra rättsliga sanktioner.

Artikel 41 – Medhjälp och försök

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att fastställa att uppsåtlig medhjälp till någon av de gärningar som är straffbelagda i enlighet med artiklarna 33, 34, 35, 36, 37, 38 a och 39 i denna konvention utgör brottsliga gärningar.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att fastställa att uppsåtliga försök till att begå de gärningar som avses i artiklarna 35, 36, 37, 38 a och 39 i denna konvention utgör brottsliga gärningar.

Artikel 42 – Oacceptabelt rättfärdigande av brott, inbegripet brott begångna i den så kallade hederns namn

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller så kallad heder inte i straffrättsliga förfaranden som inleds när sådana våldshandlingar har begåtts får betraktas som ett rättfärdigande av sådana våldshandlingar. Detta omfattar särskilt påståenden om att brottsoffret har överträtt kulturella, religiösa, sociala eller traditionella normer eller sedvänjor för vad som kan anses vara passande.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att om en person förmår ett barn att utföra någon av de handlingar som avses i punkt 1 ska detta inte minska personens straffrättsliga ansvar för de begångna handlingarna.

Artikel 43 – Straffbestämmelsernas tillämpning

De gärningar som är straffbelagda i enlighet med denna konvention ska utgöra brott oavsett vilket slags förhållande brottsoffret och förövaren har till varandra.

Artikel 44 – Domsrätt

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att fastställa dess jurisdiktion beträffande någon av de gärningar som är straffbelagda i enlighet med denna konvention, när brottet har begåtts

a inom dess territorium eller
b ombord på ett fartyg som för flagg från den parten eller
c ombord på ett luftfartyg som är registrerat enligt den partens lagar eller
d av en av dess medborgare eller
e av en person som har sin hemvist inom dess territorium.

2 Parterna ska sträva efter att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att fastställa jurisdiktion beträffande någon av de gärningar som är straffbelagda i enlighet med denna konvention, när brottet har begåtts mot en av dess medborgare eller en person som har sin hemvist inom dess territorium.

3 Beträffande lagföring av de brott som fastställs i artiklarna 36, 37, 38 och 39 i denna konvention, ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att deras jurisdiktion inte är underkastad villkoret att gärningarna ska vara straffbara inom det territorium där de har utförts.

4 Beträffande lagföring av de brott som fastställs i artiklarna 36, 37, 38 och 39 i denna konvention, ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att deras jurisdiktion beträffande punkterna 1.d och e inte är underkastad villkoret att åtal endast kan väckas efter anmälan från brottsoffret eller angivelse från staten där brottet har begåtts.

5 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att fastställa deras jurisdiktion beträffande de gärningar som är straffbelagda i enlighet med denna konvention, i de fall då en uppgiven gärningsman befinner sig inom deras territorium och de inte utlämnar honom eller henne till en annan part, enbart på grund av hans eller hennes nationalitet.

6 När fler än en part hävdar jurisdiktion beträffande en gärning som är straffbelagd i enlighet med denna konvention ska de berörda parterna, där så är lämpligt, samråda med målsättningen att bestämma den lämpligaste behörigheten för lagföring.

7 Om inte annat följer av allmänna bestämmelser i internationell rätt, utesluter inte denna konvention straffrättslig jurisdiktion som utövas av en part i enlighet med den nationella rätten.

Artikel 45 – Påföljder och åtgärder

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att de gärningar som är straffbelagda i enlighet med denna konvention beläggs med effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner med hänsyn till deras svårhetsgrad. Dessa sanktioner ska, när så är lämpligt, omfatta påföljder som medför frihetsberövande vilket kan leda till utlämning.

2 Parterna får vidta andra åtgärder när det gäller förövare, till exempel

– att övervaka dömda personer eller hålla dem under tillsyn,

– att dra in rättigheter som härrör från föräldraskapet, om barnets bästa, vilket kan omfatta brottsoffrets säkerhet, inte kan garanteras på något annat sätt.

Artikel 46 – Försvårande omständigheter

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att följande omständigheter, såtillvida de inte redan utgör en del av brottsrekvisiten, i överensstämmelse med tillämpliga bestämmelser i nationell rätt, kommer att tas under övervägande som försvårande omständigheter när påföljd ska bestämmas för de gärningar som är straffbelagda i enlighet med denna konvention:

a Att brottet har begåtts mot en maka/make eller partner eller före detta maka/make eller partner, i enlighet med nationell lagstiftning, av en familjemedlem, en person som bor tillsammans med brottsoffret eller en person som har missbrukat sin ställning.

b Att brottet, eller liknande brott, har begåtts vid upprepade tillfällen.

c Att brottet har begåtts mot en person som var särskilt utsatt på grund av vissa omständigheter.

d Att brottet har begåtts mot eller i närvaro av ett barn.

e Att brottet har begåtts av två eller flera personer tillsammans.

f Att brottet har föregåtts eller åtföljts av extremt våld.

g Att brottet har begåtts med hjälp av vapen eller under vapenhot.

h Att brottet har orsakat brottsoffret allvarlig fysisk eller psykisk skada.

i Att förövaren tidigare har dömts för samma slags brott.

Artikel 47 – Domar meddelade av en annan part

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att skapa möjlighet att beakta lagakraftvunna domar som har meddelats av en annan part och som avser gärningar som är straffbelagda i enlighet med denna konvention när påföljden ska bestämmas.

Artikel 48 – Förbud mot tvingande alternativa tvistlösningsprocesser eller påföljder

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att förbjuda tvingande alternativa tvistlösningsprocesser, inbegripet medling och förlikning, när det gäller alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att vederbörlig hänsyn tas till förövarens förmåga att fullgöra sina ekonomiska åtaganden gentemot brottsoffret om böter utdöms.

Kapitel VI – Utredning, lagföring, processrätt och skyddsåtgärder

Artikel 49 – Allmänna skyldigheter

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att utredningar och rättsliga förfaranden vid alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention genomförs utan oskäligt dröjsmål och med beaktande av brottsoffrets rättigheter i alla delar av rättsprocessen.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder, i enlighet med de mänskliga rättigheternas grundläggande principer och med beaktande av en genusteoretisk förståelse av våldet, för att säkerställa att de gärningar som är straffbelagda i enlighet med denna konvention utreds och lagförs effektivt.

Artikel 50 – Omedelbara insatser, förebyggande och skydd

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att de ansvariga brottsbekämpande myndigheterna skyndsamt och på lämpligt sätt kan erbjuda brottsoffer adekvat och omedelbart skydd vid alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att de ansvariga brottsbekämpande myndigheterna skyndsamt och på lämpligt sätt arbetar för att förebygga och erbjuda skydd mot alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention, inbegripet genom att vidta förebyggande operativa åtgärder och samla in bevis.

Artikel 51 – Riskbedömning och riskhantering

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att alla berörda myndigheter gör en bedömning av om liv riskeras, hur allvarlig situationen är och risken för upprepat våld i syfte att förhindra detta och vid behov ge samordnat skydd och stöd.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att vid den bedömning som avses i punkt 1, i alla delar av utredningen och vid tillämpningen av skyddsåtgärder, vederbörlig hänsyn tas till om förövarna av sådana våldshandlingar som faller inom ramen för denna konvention innehar eller har tillgång till skjutvapen.

Artikel 52 – Akuta förbudsåtgärder

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att behöriga myndigheter bemyndigas att, i situationer av överhängande fara, besluta om att den som utövar våld i hemmet under tillräckligt lång tid måste lämna den bostad som brottsoffret eller personen som riskerar att utsättas för våld bor i och att förbjuda förövaren att gå in i bostaden eller kontakta brottsoffret eller den person som riskerar att utsättas för våld. Säkerheten för brottsoffren eller de personer som riskerar att utsättas för våld ska prioriteras vid åtgärder som vidtas i enlighet med denna artikel.

Artikel 53 – Besöksförbud

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att beslut om lämpliga besöksförbud är tillgängliga för personer som har utsatts för våld som faller inom ramen för denna konvention.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att de besöksförbud som avses i punkt 1

- är tillgängliga för omedelbart skydd och utan att vara oskäligt ekonomiskt eller administrativt betungande för brottsoffret,
- utfärdas för en viss period eller tills beslutet ändras eller upphävs,
- utfärdas *ex parte* och med omedelbar verkan när så är nödvändigt,
- är tillgängliga oberoende av, eller utöver, andra rättsliga förfaranden,
- får presenteras i efterföljande rättsliga förfaranden.

3 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att överträdelser av besöksförbud som har utfärdats enligt punkt 1 är föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga eller andra rättsliga sanktioner.

Artikel 54 – Utredningar och bevis

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att bevis som hänför sig till brottsoffrets tidigare sexuella erfarenheter och beteende endast är tillåtet i alla civil- och straffrättsliga förfaranden när det är av betydelse och nödvändigt.

Artikel 55 – Förfaranden *ex parte* och *ex officio*

1 Parterna ska säkerställa att utredningar eller lagföring av de brott som avses i artiklarna 35, 36, 37, 38 och 39 i denna konvention inte förutsätter att brottsoffret anmäler det eller anger brottet till åtal, om brottet helt eller delvis har begåtts inom partens territorium samt att förfarandet får fortsätta även om brottsoffret tar tillbaka sin utsaga eller sin angivelse.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att, i enlighet med de villkor som ställs upp i nationell rätt, säkerställa att statliga och icke-statliga organisationer och rådgivare i frågor som rör våld i hemmet ges möjlighet att hjälpa och/eller stödja brottsoffer, om de så önskar, under utredningar och rättsliga förfaranden som avser de brott som faller inom ramen för denna konvention.

Artikel 56 – Skyddsåtgärder

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att skydda brottsoffrens rättigheter och intressen, inbegripet deras särskilda behov som bevispersoner, under alla stadier i utredningar och rättsliga förfaranden, främst genom att:

a Vidta åtgärder för att ge dem, samt deras familjer och vittnen, skydd mot hotelser, hämnd och upprepad viktimisering.

b Säkerställa att brottsoffren informeras, åtminstone i de fall då brottsoffren och deras familjer kan befinna sig i fara, om förövaren flyr eller när denne har blivit temporärt eller slutligt frigiven.

c Informera dem, enligt villkoren i nationell rätt, om deras rättigheter och de tjänster som står till deras förfogande och uppföljningen av deras anmälan, åtalspunkterna, de allmänna framstegen i utredningen eller förfarandet och deras roll i detta samt utfallet i deras mål.

d Göra det möjligt för brottsoffer, på ett sätt som är förenligt med nationella processrättsliga regler, att höras, inge bevis och få sina åsikter och behov och sin sak presenterade, direkt eller via en mellanhand, och prövade.

e Tillhandahålla brottsoffer lämpliga stödtjänster så att deras rättigheter och intressen presenteras och beaktas i vederbörlig ordning.

f Säkerställa att åtgärder kan vidtas för att skydda brottsoffrens integritet och bild.

g Säkerställa att kontakter mellan brottsoffer och förövare om möjligt undviks i domstolens och polismyndighetens lokaler.

h Förse brottsoffer med oberoende och kompetenta tolkar när brottsoffren är parter i förfarandet eller när de ger in bevis.

i Göra det möjligt för brottsoffer att, i enlighet med reglerna i nationell rätt, höras i bevissyfte i rättssalen utan att behöva närvara eller åtminstone utan att den misstänkta förövaren är närvarande, särskilt genom att använda lämplig kommunikationsteknik när sådan är tillgänglig.

2 Särskilda skyddsåtgärder med beaktande av barnets bästa ska vidtas, när så är lämpligt, för barn som är brottsoffer eller vittnen till våld mot kvinnor och våld i hemmet.

Artikel 57 – Rättshjälp

Parterna ska vidta åtgärder för rätt till juridiskt biträde och kostnadsfri rättshjälp för brottsoffer enligt de villkor som ställs upp i nationell rätt.

Artikel 58 – Preskriptionsregler

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att preskriptionstiderna avseende gärningar som är straffbelagda i enlighet med artiklarna 36, 37, 38 och 39 i denna konvention ska fortsätta att löpa under en tidsperiod som är tillräcklig och som står i proportion till det aktuella brottets svårhetsgrad, för att rättegången ska kunna inledas på ett effektivt sätt efter det att brottsoffret har uppnått myndighetsålder.

Kapitel VII – Migration och asyl

Artikel 59 – Uppehållstillstånd

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att brottsoffer, vars rätt att vistas i landet är beroende av makan/maken eller partnern enligt nationell lagstiftning, vid upplösning av äktenskapet eller förhållandet och under särskilt svåra omständigheter, efter ansökan kan beviljas ett självständigt uppehållstillstånd oberoende av hur länge äktenskapet eller förhållandet har varat. Villkoren för att bevilja det självständiga uppehållstillståndet och dess längd fastställs i nationell lagstiftning.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att brottsoffer har möjlighet till uppskov i utvisningsförfaranden, som inletts med anledning av en uppehållsrätt som är beroende av att makan/maken eller partnern enligt nationell rätt har rätt att vistas i landet, för att kunna ansöka om ett självständigt uppehållstillstånd.

3 Parterna ska utfärda ett förnyelsebart uppehållstillstånd till brottsoffer i endera av följande situationer, eller i båda:

a När den behöriga myndigheten anser att deras vistelse är nödvändig på grund av deras personliga situation.

b När den behöriga myndigheten anser att deras vistelse krävs för deras samarbete med de behöriga myndigheterna i utredningsförfaranden eller straffrättsliga förfaranden.

4 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att offer för tvångsäktenskap som har förts till ett annat land för att ingå äktenskap och som, på grund av detta, har förlorat sin rätt att vistas i det land där de har sin hemvist, kan återfå denna rätt.

Artikel 60 – Könsrelaterade asylansökningar

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att könsrelaterat våld mot kvinnor kan betraktas som en form av förföljelse i den mening som avses i artikel 1 A 2) i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning och som en form av allvarligt hot som kan ge rätt till alternativt/subsidiärt skydd.

2 Parterna ska säkerställa att varje grund i konventionen tolkas utifrån ett genusperspektiv och att sökanden beviljas flyktingstatus i enlighet med tillämpliga instrument då det kan fastställas att rädslan för förföljelse kan kopplas till en eller flera av dessa grunder.

3 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att utveckla mottagningsförfaranden och stödtjänster för asylsökanden där hänsyn tas till genusperspektivet samt riktlinjer och asylförfaranden utifrån ett genusperspektiv, inbegripet för bestämning av en persons flyktingstatus och ansökan om internationellt skydd.

Artikel 61 – *Non-refoulement*

1 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att respektera principen om non-refoulement i överensstämmelse med befintliga skyldigheter enligt internationell rätt.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att kvinnor som har utsatts för våld och som är i behov av skydd, oavsett deras ställning eller hemvist, under inga omständigheter får skickas tillbaka till ett land där deras liv riskeras eller där de kan utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Kapitel VIII – Internationellt samarbete

Artikel 62 – Allmänna principer

1 Parterna ska, i enlighet med bestämmelserna i denna konvention och med tillämpning av gällande internationella och regionala instrument om samarbete i civil- och straffrättsliga frågor, överenskommelser på grundval av enhetlig eller ömsesidig lagstiftning och nationell rätt, samarbeta med varandra i största möjliga utsträckning, i syfte att

a förebygga, bekämpa och lagföra alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention,

b skydda och stödja brottsoffer,

c utreda eller inleda förfaranden gällande de gärningar som är straffbelagda i enlighet med denna konvention,

d verkställa relevanta civil- och straffrättsliga avgöranden som har meddelats av parternas rättsliga myndigheter, inbegripet beslut om besöksförbud.

2 Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att en person som har utsatts för en gärning som är straffbelagd i enlighet med denna konvention och som har begåtts inom en parts territorium där han eller hon inte är bosatt kan göra en anmälan till behöriga myndigheter i bosättningsstaten.

3 Om en part, som kräver ett avtal för ömsesidig rättslig hjälp i brottmål, utlämning eller verkställighet av civil- eller straffrättsliga avgöranden som har meddelats av en annan part i denna konvention, får en förfrågan om sådant rättsligt samarbete från en part med vilken den inte har ingått något sådant avtal, kan denna konvention betraktas som rättslig grund för ömsesidig rättslig hjälp i brottmål, utlämning eller verkställighet av civil- eller straffrättsliga avgöranden som har meddelats av den andra parten när det gäller de gärningar som är straffbelagda i enlighet med denna konvention.

4 Parterna ska sträva efter att i sina biståndsprogram som har utarbetats till förmån för tredje stat, där så är lämpligt, införliva förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, inbegripet att ingå bilaterala och multilaterala avtal med tredje stat i syfte att främja skyddet av brottsoffer i enlighet med artikel 18.5.

Artikel 63 – Åtgärder beträffande personer som riskerar att utsättas för våld

När en part, med stöd av upplysningar som den har till sitt förfogande, har skälig anledning att tro att det finns en omedelbar risk för att en person kan komma att utsättas för någon av de våldshandlingar som avses i artiklarna 36, 37, 38 och 39 i denna konvention inom en annan parts territorium, uppmuntras den part som har upplysningarna att skyndsamt överföra dem till den senare parten i syfte att säkerställa att lämpliga skyddsåtgärder vidtas. I förekommande fall ska dessa upplysningar innehålla uppgifter om vilken typ av skydd som den utsatta personen åtnjuter.

Artikel 64 – Upplysningar

1 Den anmodade parten ska utan dröjsmål upplysa den begärande parten om det slutliga resultatet av åtgärder som vidtas enligt detta kapitel. Den anmodade parten ska också utan dröjsmål upplysa den begärande parten om eventuella omständigheter som gör att den önskade åtgärden inte kan utföras eller avsevärt kan försenas.

2 En part kan utan föregående begäran, inom ramen för sin nationella lagstiftning, till en part lämna upplysningar som den har fått i sina egna utredningar, om den anser att ett avslöjande av dessa upplysningar kan hjälpa den mottagande parten att förebygga de gärningar som är straffbelagda i enlighet med denna konvention eller att inleda eller genomföra utredningar eller förfaranden beträffande sådana gärningar eller som kan ge anledning till en begäran om samarbete från den parten enligt detta kapitel.

3 En part som tar emot upplysningar i enlighet med punkt 2 ska skicka denna information till sina behöriga myndigheter så att förfaranden kan inledas om det anses lämpligt eller så att upplysningarna kan beaktas i relevanta civil- och straffrättsliga förfaranden.

Artikel 65 – Dataskydd

Personuppgifter ska lagras och användas i enlighet med de åtaganden som parterna har gjort genom konventionen om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (ETS nr. 108).

Kapitel IX – Övervakningsmekanism

Artikel 66 – Expertgrupp för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet

1 Expertgruppen för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (the Group of Experts on action against violence against women and domestic violence, nedan kallad *GREVIO*) ska övervaka parternas tillämpning av denna konvention.

2 GREVIO ska bestå av minst 10 och högst 15 ledamöter, varvid en jämn könsfördelning och geografisk jämvikt samt tvärvetenskaplig sakkunskap ska beaktas. Partskommittén ska för en mandatperiod av fyra år, som ska kunna förnyas en gång, välja ledamöterna bland de kandidater som är medborgare i parterna och som parterna har nominerat.

3 Valet av de 10 första ledamöterna ska göras inom en period av ett år efter att denna konvention har trätt i kraft. Ytterligare fem ledamöter ska väljas efter den tjugofemte ratifikationen eller anslutningen.

4 Valet av ledamöter till GREVIO ska grundas på följande principer:

a Ledamöterna ska väljas i ett öppet förfarande bland personer med gott moraliskt anseende och erkänd kompetens när det gäller mänskliga rättigheter, jämställdhet mellan kvinnor och män, våld mot kvinnor och våld i hemmet eller hjälp till och skydd av brottsoffer, eller som har påvisad yrkeserfarenhet på de områden som denna konvention omfattar.

b Det får inte finnas två ledamöter av GREVIO som är medborgare i samma stat.

c Ledamöterna bör företräda de viktigaste rättssystemen.

d Ledamöterna bör företräda relevanta aktörer och myndigheter inom området för våld mot kvinnor och våld i hemmet.

e Ledamöterna ska delta i sin personliga kapacitet och vara oberoende, opartiska vid utövandet sina funktioner och vara tillgängliga så att de kan uppfylla sina åligganden på ett effektivt sätt.

5 Förfarandet för val av ledamöter till GREVIO ska inom sex månader efter denna konventions ikraftträdande fastställas av Europarådets ministerkommitté efter samråd med parterna och sedan dessa har gett sitt enhälliga samtycke.

6 GREVIO ska anta sin egen arbetsordning.

7 Ledamöterna av GREVIO, och andra medlemmar av delegationer som gör landbesök i enlighet med artikel 68.9 och 14 ska ges den immunitet och de privilegier som fastställs i bilagan till denna konvention.

Artikel 67 – Partskommitté

1 Partskommittén ska bestå av företrädare för parterna i konventionen.

2 Partskommittén ska sammankallas av Europarådets generalsekreterare. Dess första möte ska hållas inom ett år efter denna konventions ikraftträdande för att välja ledamöterna av GREVIO. Den ska sedan sammanträda på begäran av en tredjedel av parterna, partskommitténs ordförande eller generalsekreteraren.

3 Partskommittén ska anta sin egen arbetsordning.

Artikel 68 – Förfarande

1 Parterna ska till Europarådets generalsekreterare lämna in en rapport om lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som införlivar bestämmelserna i denna konvention. Rapporten ska bygga på ett frågeformulär som har utarbetats av GREVIO.

2 GREVIO ska ta ställning till den inlämnade rapporten i enlighet med punkt 1 med företrädare för den berörda parten.

3 Efterföljande utvärderingsförfaranden ska delas upp i omgångar, vars längd ska bestämmas av GREVIO. Vid början av varje omgång ska GREVIO välja ut de särskilda bestämmelser som ska ligga till grund för utvärderingen och skicka ut ett frågeformulär.

4 GREVIO ska fastställa det lämpligaste sättet att genomföra denna utvärdering. GREVIO kan bland annat anta ett frågeformulär för varje utvärderingsomgång, som ska ligga till grund för utvärderingen av parternas tillämpning av konventionen. Detta frågeformulär ska ställas till alla parter. Parterna ska besvara detta frågeformulär och eventuella andra krav på upplysningar från GREVIO.

5 GREVIO får ta emot information om tillämpningen av konventionen från frivilligorganisationer och det civila samhället samt från nationella institutioner till skydd för de mänskliga rättigheterna.

6 GREVIO ska ta vederbörlig hänsyn till befintlig information som är tillgänglig från andra regionala och internationella instrument och organ inom de områden som faller inom ramen för denna konvention.

7 När GREVIO antar ett frågeformulär för varje utvärderingsomgång ska expertgruppen ta vederbörlig hänsyn till befintlig datainsamling och forskning i parterna i enlighet med artikel 11 i denna konvention.

8 GREVIO får ta emot information om tillämpningen av konventionen från Europarådets kommissionär för de mänskliga rättigheterna, Europarådets parlamentariska församling och relevanta fackorgan, samt från organ som har inrättats enligt andra internationella instrument. Klagomål som förs fram till dessa organ och utfallet av dem kommer att göras tillgängliga för GREVIO.

9 GREVIO får som stöd, i samarbete med de nationella myndigheterna och med bistånd från oberoende nationella experter, anordna landbesök om erhållen information är otillräcklig eller i de fall som avses i punkt 14. Under dessa besök får GREVIO bistås av specialister inom särskilda områden.

10 GREVIO ska utarbeta ett rapportutkast med dess analys av tillämpningen av de bestämmelser som ligger till grund för utvärderingen och GREVIO:s råd och förslag om hur den berörda parten kan hantera påträffade problem. Rapportutkastet ska överlämnas till den granskade parten för kommentarer. GREVIO ska beakta partens kommentarer innan rapporten antas.

11 På grundval av all information som har erhållits och parternas kommentarer ska GREVIO anta sin rapport och sina slutsatser om de åtgärder som den berörda parten har vidtagit för att tillämpa bestämmelserna i denna konvention. Rapporten och slutsatserna ska skickas till den berörda parten och till partskommittén. GREVIO:s rapport och slutsatser ska offentliggöras sedan de antagits, tillsammans med eventuella kommentarer från den berörda parten.

12 Utan att tillämpningen av förfarandet i punkterna 1 till 8 påverkas, får partskommittén på grundval av GREVIO:s rapport och slutsatser anta de rekommendationer som riktas till parten i fråga a) om de åtgärder som ska vidtas för att genomföra GREVIO:s slutsatser, om så är nödvändigt med fastställande av ett datum då upplysningar om att de har genomförts ska vara inlämnade och b) i syfte att främja samarbetet med parten i fråga för en riktig tillämpning av denna konvention.

13 Om GREVIO erhåller tillförlitlig information som ger vid handen att en situation kräver omedelbara åtgärder för att förebygga eller begränsa omfattningen av eller antalet allvarliga överträdelser av konventionen, får expertgruppen begära att en särskild rapport snabbt ges in beträffande vilka åtgärder som har vidtagits för att förebygga ett allvarligt, omfattande eller varaktigt mönster av våld mot kvinnor.

14 Med beaktande av informationen som den berörda parten ger in samt all annan tillförlitlig information som GREVIO har till sitt förfogande, får GREVIO ge en eller flera av dess ledamöter i uppdrag att genomföra en brådskande utredning och rapportera till GREVIO. När det är motiverat och om parten samtycker får utredningen omfatta ett besök på partens territorium.

15 GREVIO ska gå igenom resultatet av den utredning som avses i punkt 14 och överlämna detta resultat till den berörda parten och, när så är lämpligt, till partskommittén och till Europarådets ministerkommitté tillsammans med eventuella kommentarer och rekommendationer.

Artikel 69 – Allmänna rekommendationer

GREVIO kan, när så är lämpligt, anta allmänna rekommendationer om tillämpningen av denna konvention.

Artikel 70 – Parlamentarisk medverkan vid övervakning

1 Nationella parlament ska erbjudas att delta i övervakningen av de åtgärder som vidtas för att tillämpa denna konvention.

2 Parterna ska lämna över GREVIO:s rapporter till sina nationella parlament.

3 Europarådets parlamentariska församling ska erbjudas att regelbundet följa upp tillämpningen av denna konvention.

Kapitel X – Förhållande till andra internationella instrument

Artikel 71 – Förhållande till andra internationella instrument

1 Denna konvention ska inte påverka de skyldigheter som följer av andra internationella instrument som parterna i denna konvention har anslutit sig till eller kommer att ansluta sig till och som innehåller bestämmelser om frågor som regleras av denna konvention.

2 Parterna i denna konvention kan ingå bilaterala eller multilaterala överenskommelser med varandra i frågor som denna konvention behandlar i syfte att komplettera eller förstärka dess bestämmelser eller främja tillämpningen av de principer som konventionen inbegriper.

Kapitel XI – Ändringar i konventionen

Artikel 72 – Ändringar

1 Alla förslag till ändring i denna konvention som en part har utarbetat ska lämnas in till Europarådets generalsekreterare och vidarebefordras av honom eller henne till Europarådets medlemsstater, undertecknande stater, parter, Europeiska unionen, varje stat som har erbjudits att underteckna konventionen enligt bestämmelserna i artikel 75 samt varje stat som har erbjudits att ansluta sig till konventionen enligt bestämmelserna i artikel 76.

2 Europarådets ministerkommitté ska överväga den föreslagna ändringen och får anta ändringen med den majoritet som fastställs i artikel 20.d i Europarådets stadga efter samråd med de konventionsstater som inte är medlemmar av Europarådet.

3 Varje textändring som ministerkommittén antar enligt punkt 2 ska vidarebefordras till parterna för godkännande.

4 Varje ändring som antas enligt punkt 2 träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om en månad efter den dag då samtliga parter har underrättat generalsekreteraren om sitt godkännande.

Kapitel XII – Slutbestämmelser

Artikel 73 – Konventionens verkan

Denna konventions bestämmelser ska inte hindra tillämpningen av bestämmelser i nationell rätt och bindande internationella instrument som är eller kan komma att träda i kraft enligt vilka mer förmånliga rättigheter tillerkänns eller kommer att tillerkännas den enskilde när det gäller att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet.

Artikel 74 – Tvistlösning

1 Parterna i en tvist om tillämpningen eller tolkningen av bestämmelserna i denna konvention ska i första hand försöka lösa den genom förhandling, förlikning, skiljeförfarande eller med andra fredliga medel som parterna kommer överens om.

2 Europarådets ministerkommitté får inrätta tvistlösningsmekanismer som parterna i tvisten kan använda om de kommer överens om det.

Artikel 75 – Undertecknande och ikraftträdande

1 Denna konvention ska vara öppen för undertecknande av Europarådets medlemsstater, de stater som inte är medlemmar men som har deltagit i utarbetandet av den och Europeiska unionen.

2 Denna konvention ska ratificeras, godtas eller godkännas. Ratifikations-, godtagande- eller och godkännandeinstrument ska deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

3 Denna konvention träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då tio undertecknande stater, av vilka minst åtta är medlemmar av Europarådet, har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av konventionen enligt bestämmelserna i punkt 2.

4 För varje stat som avses i punkt 1 eller Europeiska unionen som senare uttryckt sitt samtycke till att vara bunden av konventionen träder denna i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då dess ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument deponerades.

Artikel 76 – Anslutning till konventionen

1 Efter det att denna konvention har trätt i kraft kan Europarådets ministerkommitté, efter samråd med parterna i konventionen och efter att ha fått deras enhälliga samtycke, erbjuda en stat som inte är medlem av Europarådet och som inte har deltagit i utarbetandet av konventionen att ansluta sig till den genom ett beslut som tas med den majoritet som föreskrivs i artikel 20 d i Europarådets stadga och genom enhälligt beslut av ombuden för parterna som är berättigade att vara ledamöter i ministerkommittén.

2 För varje stat som ansluter sig till konventionen träder denna i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då dess anslutningsinstrument deponerades hos Europarådets generalsekreterare.

Artikel 77 – Territoriell tillämpning

1 Varje stat eller Europeiska unionen kan när den undertecknar denna konvention eller när den deponerar sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument ange för vilket eller vilka territorier konventionen ska gälla.

2 Varje part kan vid en senare tidpunkt, genom en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare, utvidga konventionens tillämpning till varje annat territorium som anges i förklaringen och för vars internationella förbindelser den är ansvarig eller för vars räkning den är bemyndigad att ingå förpliktelser. För ett sådant territorium träder konventionen i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då generalsekreteraren tog emot förklaringen.

3 Varje förklaring som har lämnats enligt de två föregående punkterna får, med avseende på ett i förklaringen angivet territorium, återtas genom en underrättelse ställd till Europarådets generalsekreterare. Återtagandet ska gälla från och med den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då generalsekreteraren tog emot underrättelsen.

Artikel 78 – Förbehåll

1 Inga förbehåll får göras med avseende på någon bestämmelse i denna konvention med undantag av förbehållen enligt punkterna 2 och 3.

2 Varje stat och Europeiska unionen får, vid undertecknandet eller vid deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument, i en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare, förklara att den förbehåller sig rätten att inte tillämpa, eller att endast i särskilda fall eller under särskild¨a förhållanden, tillämpa de bestämmelser som föreskrivs i

– artikel 30.2,

– artikel 44.1 e, 3 och 4,

– artikel 55.1 med avseende på artikel 35 om ringa brott,

– artikel 58 med avseende på artiklarna 37, 38 och 39,

– artikel 59.

3 Varje stat och Europeiska unionen får, vid undertecknandet eller vid deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument, i en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare, förklara att den förbehåller sig rätten att använda icke-straffrättsliga sanktioner, i stället för straffrättsliga påföljder, för de beteenden som avses i artiklarna 33 och 34.

4 Varje part får helt eller delvis återta ett förbehåll genom en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare. Denna förklaring träder i kraft den dag den tas emot av generalsekreteraren.

Artikel 79 – Giltighet och översyn av förbehåll

1 De förbehåll som avses i artikel 78.2 och 3 gäller i fem år från den dag då denna konvention träder i kraft för parten i fråga. Sådana förbehåll får emellertid förnyas med samma giltighetstid.

2 Arton månader före utgången av förbehållets giltighetstid ska Europarådets generalsekretariat underrätta parten i fråga om upphörandet. Senast tre månader före upphörandet ska parten meddela generalsekreteraren om den vidmakthåller, ändrar eller återtar sitt förbehåll. Om inget meddelande har lämnats av parten i fråga ska generalsekretariatet meddela parten att dess förbehåll anses ha förlängts automatiskt i sex månader. Om parten i fråga inte meddelar sin avsikt att vidmakthålla eller ändra sitt förbehåll före denna tids utgång, ska förbehållet upphöra att gälla.

3 Om en part gör ett förbehåll enligt artikel 78.2 och 3 ska den, innan den förnyar förbehållet eller på begäran, lämna GREVIO en förklaring om motiven för dess vidmakthållande.

Artikel 80 – Uppsägning

1 En part får när som helst säga upp denna konvention genom en underrättelse till Europarådets generalsekreterare om detta.

2 Uppsägningen ska gälla från och med den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader räknat från den dag då generalsekreteraren tog emot underrättelsen.

Artikel 81 – Underrättelse

Europarådets generalsekreterare ska underrätta Europarådets medlemsstater, stater som inte är medlemmar men som har deltagit i utarbetandet av konventionen, alla undertecknande stater, parter, Europeiska unionen och varje stat som har erbjudits att ansluta sig till konventionen om

a undertecknanden,

b deponering av ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument,

c datum för denna konventions ikraftträdande enligt artiklarna 75 och 76,

d ändringar som har antagits enligt artikel 72 och datumet då en sådan ändring träder i kraft,

e förbehåll och återtaganden av förbehåll enligt artikel 78,

f uppsägningar som har gjorts med stöd av bestämmelserna i artikel 80,

g andra handlingar, underrättelser eller meddelanden som avser denna konvention.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen bemyndigade, undertecknat denna konvention.

Upprättad i Istanbul den 11 maj 2011 på engelska och franska, vilka båda texter är lika giltiga, i ett enda exemplar som ska deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare ska översända bestyrkta kopior till var och en av Europarådets medlemsstater, till stater som inte är medlemmar men som har deltagit i utarbetandet av denna konvention, till Europeiska unionen samt till alla stater som har erbjudits att ansluta sig till konventionen.

Bilaga – Immunitet och privilegier (artikel 66)

1 Denna bilaga ska gälla för de medlemmar av GREVIO som anges i artikel 66 i konventionen och andra medlemmar av delegationer som gör landbesök. I denna bilaga avses med *andra medlemmar av delegationer som gör landbesök* de oberoende nationella experter och specialister som anges i artikel 68.9 i konventionen, Europarådets personal och tolkar som är anställda av Europarådet och som följer med GREVIO under landbesöken.

2 Medlemmarna av GREVIO och andra medlemmar av delegationer som gör landbesök ska, under den tid de utövar uppdrag som avser förberedelser inför och genomförande av landbesök samt uppföljningen av dessa och resor i anslutning till dessa uppdrag, åtnjuta följande immunitet och privilegier:

a Immunitet som förhindrar att personen grips eller frihetsberövas och att det privata bagaget beslagtas och fullständig rättslig immunitet när det gäller tal och skrift och alla handlingar som utförs av dem i tjänsten.

b Befrielse från alla slags begränsningar av rörelsefriheten vid utresa från och återvändande till det land där personen har sin hemvist och inresa i och utresa från det land i vilket de utövar uppdrag och från registrering som utlänning i det land de besöker eller genom vilket de reser under utövandet av uppdraget.

3 Vid resor som genomförs under utövande av uppdrag ska medlemmarna av GREVIO och de andra medlemmar av delegationer som gör landbesök ges samma möjligheter avseende tull- och valutakontroll som utländska regeringars företrädare med tillfälliga uppdrag.

4 De dokument som avser utvärderingen av tillämpningen av konventionen och som genomförs av medlemmarna av GREVIO och andra medlemmar av delegationer som gör landbesök ska vara okränkbara i den utsträckning de rör GREVIO:s verksamhet. GREVIO:s officiella skriftväxling och officiell kommunikation mellan medlemmarna av GREVIO och andra medlemmar av delegationer som gör landbesök får inte spärras eller censureras.

5 För att medlemmarna av GREVIO och andra medlemmar av delegationer som gör landbesök ska tillförsäkras fullständig yttrandefrihet och fullständigt oberoende vid utövandet av uppdraget ska rättslig immunitet avseende tal och skrift och alla handlingar som de företar under utövandet av uppdraget fortsätta att gälla, även om personerna i fråga inte längre deltar i utövandet av sådana uppdrag.

6 Immunitet och privilegier beviljas de personer som avses i punkt 1 i denna bilaga för att ett oberoende utövande av uppdraget i GREVIO:s intresse ska kunna garanteras och inte för att gynna den enskilde. Europarådets generalsekreterare ska upphäva immuniteten för de personer som avses i punkt 1 i denna bilaga i varje fall där han eller hon anser att immuniteten skulle hindra rättskipningen och där den kan upphävas utan att det påverkar GREVIO:s intressen.