



Direktiv om våld mot kvinnor och våld i nära relationer 2021/22:FPM73

Justitiedepartementet

2022-04-12

Dokumentbeteckning

COM(2022) 105 final

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer

Sammanfattning

I syfte att fastställa en heltäckande ram för att effektivt bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer inom EU har kommissionen den 8 mars 2022 presenterat ett direktivförslag med åtgärder inom flera olika områden.

Förslaget innehåller bestämmelser om bl.a.

- brott som rör sexuell exploatering av kvinnor och barn samt it-brottslighet,
- skydd för brottsoffer och tillgång till rättslig prövning,
- stöd till brottsoffer,
- förebyggande åtgärder, och
- samordning och samarbete.

Mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer är en högt prioriterad fråga. Regeringen stödjer EU:s övergripande arbete mot detta och välkomnar att kommissionen har presenterat ett förslag på området. Det är dock viktigt att bevaka att direktivet utformas så att det inte kommer i konflikt med svensk grundlag eller grundläggande principer om bl.a. domstolarnas självständighet och fri bevisföring. Det är också viktigt att bestämmelserna i förslaget får en ändamålsenlig utformning.

1.1 Ärendets bakgrund

I jämställdhetsstrategin för 2020–2025 (COM[2020] 152 final) anges att Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) är riktmärket för internationella standarder på detta område. EU undertecknade konventionen 2017 och EU:s anslutning är en högprioriterad fråga för kommissionen. I strategin anges också att om EU:s anslutning till Istanbulkonventionen skulle blockeras så har kommissionen för avsikt att föreslå åtgärder i syfte att uppnå samma mål som konventionen. Även i handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter (COM[2021] 102 final) anges att kommissionen ska föreslå lagstiftning för att bekämpa våld mot kvinnor.

Europaparlamentet har i resolutioner uppmanat kommissionen att föreslå lagstiftning om könsrelaterat våld som begås på internet (2020/2035[INL]) och att lägga till könsbaserat våld i den rättsliga grunden för straffrättslig EU-lagstiftning i artikel 83.1 i EUF-fördraget (2021/2035[INL]).

I sitt tal om tillståndet i unionen den 15 september 2021 sa kommissionens ordförande Ursula von der Leyen att kvinnorna måste få tillbaka sin frihet och självständighet och att kommissionen därför kommer att föreslå lagstiftning för att bekämpa våld mot kvinnor.

Av 18-månaders programmet för rådet framgår att de inkommande ordförandeskapen (Frankrike, Tjeckien och Sverige) kommer att föra diskussionerna om kommissionens initiativ om könsbaserat våld framåt (ST 14441/21).

Kommissionens förslag presenterades den 8 mars 2022.

1.2 Förslagets innehåll

Direktivförslaget innehåller allmänna bestämmelser (kapitel 1), straffrättsliga bestämmelser (kapitel 2), bestämmelser om skydd för brottsoffer och tillgång till rättslig prövning (kapitel 3), stöd till brottsoffer (kapitel 4), förebyggande arbete (kapitel 5) och samordning och samarbete (kapitel 6) samt slutbestämmelser (kapitel 7).

1.2.1 Kapitel 1 Allmänna bestämmelser

I *artikel 1* anges direktivets innehåll. Enligt *artikel 2* ska varje medlemsstat bl.a. vid genomförande av direktivet ta hänsyn till personer som löper högre risk att utsättas för våld och särskilda risker. I *artikel 3* anges att direktivet ska vara tillämpligt på de brott som avses i kapitel 2, på våld mot kvinnor eller våld i nära relationer som är kriminaliserade enligt andra unionsrättsakter och på varje annan våldshandling mot kvinnor eller i nära relationer som är kriminaliserad enligt nationell rätt. *Artikel 4* innehåller definitioner.

I kapitlet finns inledningsvis artiklar om brott. De första två är, med anledning av att den rättsliga grunden avser sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, begränsade till gärningar mot en kvinna. Enligt *artikel 5* ska varje medlemsstat kriminalisera våldtäkt mot en kvinna. Bestämmelsen är utformad så att den innebär ett krav på en samtyckesbaserad reglering. Enligt *artikel 6* ska kvinnlig könsstympning kriminaliseras.

Den rättsliga grunden för övriga bestämmelser avser it-brottslighet och bestämmelserna gäller gärningar som begås med hjälp av informations- och kommunikationsteknik. *Artikel 7* innehåller krav på att kriminalisera delning av intimt eller manipulerat material som skildrar en annan person i sexuella aktiviteter utan samtycke. Det finns även ett krav på att kriminalisera att utan samtycke manipulera material så att det framstår som att någon annan deltar i sexuella aktiviteter och därefter sprida materialet. Enligt *artiklarna 8 och 9* ska nätstalkning och nättrakasserier kriminaliseras. Bestämmelsen om nätstalkning avser den som under närmare angivna omständigheter varaktigt uppträder hotfullt eller skrämmande gentemot en annan person, ställer en annan person under kontinuerlig övervakning eller gör en annan persons personuppgifter tillgängliga för ett stort antal slutanvändare i syfte att uppmuntra dem att åsamka personen fysisk eller betydande psykisk skada. Med nättrakasserier avses att tillsammans med tredje part initiera eller delta i en attack mot en annan person genom att göra hotfullt eller kränkande material tillgängligt för ett stort antal slutanvändare och därmed åsamka den attackerade personen betydande psykisk skada. Enligt *artikel 10* ska offentlig uppmaning till våld eller hat som riktar sig mot en grupp personer eller en medlem av en grupp som definieras med hänvisning till kön eller genus vara kriminaliserat.

Artikel 11 anger att anstiftan och medhjälp ska kriminaliseras i förhållande till de brott som avses i artiklarna 5–9 och försök i förhållande till de brott som avses i artiklarna 5 och 6.

Artikel 12 innehåller bestämmelser om påföljder. Generellt förpliktas medlemsstaterna att belägga brott enligt artiklarna 5–11 med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder. Därutöver anges vissa särskilda lägsta maximistraff för samtliga brott utom anstiftan, medhjälp och försök. Det ställs också krav på att den som döms för våldtäkt och som tidigare har dömts för brott av samma karaktär ska vara skyldig att delta i ett sådant behandlingsprogram som avses i artikel 38. *Artikel 13*, om försvårande omständigheter, anger att medlemsstaterna ska säkerställa att vissa uppräknade omständigheter ska kunna beaktas som försvårande. Genom en hänvisning i artikel 12 får omständigheterna i vissa fall också betydelse för vilken straffskala som ska gälla.

Artikel 14 innehåller bestämmelser om domsrätt som bl.a. innebär att domsrätten inte ska vara villkorad av att gärningarna är straffbara i det land där de har utförts. I *artikel 15* regleras preskription. Det anges vilka

1.2.3 Kapitel 3 Skydd för brottsoffer och tillgång till rättslig prövning

I *artikel 16* anges vad som ska gälla vid anmälan av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer, exempelvis hur anmälan av brott ska kunna ske. Vidare anges att tystnadsplikt under vissa förutsättningar inte ska hindra anmälan från relevanta yrkesgrupper. Det finns särskilda krav som gäller hantering av barns anmälan av brott. Enligt *artikel 17* gäller bl.a. att de behöriga myndigheterna omgående ska utreda en anklagelse och att det inte ska krävas att brottsoffret har gjort en anmälan. I *artikel 18* finns kompletterande bestämmelser till det s.k. brottsofferdirektivet (direktiv 2012/29/EU) vad gäller den individuella bedömning av brottsoffers skyddsbehov som ska göras. Bedömningen ska fokusera på den risk som förövaren eller den misstänkte utgör, bl.a. till följd av narkotika- eller alkoholmissbruk, och ta hänsyn till brottsoffrets individuella omständigheter. Det ska säkerställas att tillräckliga skyddsåtgärder vidtas på grundval av den individuella bedömningen. Enligt *artikel 19* ska varje medlemsstat säkerställa att det görs en individuell bedömning av brottsoffers och deras närståendes behov av stöd enligt kapitel 4. *Artikel 20* avser hänvisning av brottsoffer till stödtjänster och det anges vissa krav på stödtjänsterna såsom att behöriga myndigheter ska besvara begäran om stöd inom viss tid, överföra relevanta personuppgifter till relevanta stödtjänster och spara personuppgifter under viss tid. I *artikel 21* finns bl.a. krav på att akuta förbudsåtgärder och kontaktförbud ska kunna utfärdas under vissa förutsättningar samt krav på rättsliga sanktioner vid överträdelser av sådana. I *artikel 22* anges att varje medlemsstat, utan att det påverkar rätten till försvar, ska säkerställa att frågor, undersökningar och bevisning i samband med brottsutredningar och domstolsförfaranden som rör brottsoffrets tidigare sexuella beteende, eller andra aspekter av brottsoffrets privatliv, inte ska vara tillåtna. Enligt *artikel 23* ska det utfärdas nationella riktlinjer för brottsbekämpande och rättsliga myndigheter som deltar i det straffrättsliga förfarandet när det gäller våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Riktlinjerna ska t.ex. ge vägledning om hur en korrekt identifiering av alla former av sådant våld ska säkerställas och hur brottsoffer ska hänvisas till stödtjänster. I *artikel 24* anges att varje medlemsstat ska utse ett eller flera organ som ska kunna erbjuda personer som utsatts för våld mot kvinnor eller våld i nära relationer oberoende bistånd och rådgivning. De ska också kunna företräda eller stödja brottsoffer i vissa angelägenheter. Därutöver ska organen bl.a. lämna rekommendationer och utbyta information med motsvarande organ på europeisk nivå. I *artikel 25* finns åtgärder för att avlägsna visst onlinematerial som bl.a. innebär att rättsliga myndigheter ska kunna utfärda rättsligt bindande förelägganden, även interimistiskt, mot leverantörer av förmedlingstjänster som ska ta bort visst material eller göra det oåtkomligt. Enligt *artikel 26* ska varje medlemsstat säkerställa att brottsoffer har rätt att begära fullt skadestånd och det anges bl.a. att brottsoffren ska kunna få ett beslut

1.2.4 Kapitel 4 Stöd till brottsoffer

I *artiklarna 27–30* finns krav på att varje medlemsstat ska tillhandahålla specialiserat stöd till brottsoffer, t.ex. vad gäller rådgivning om rättsliga och praktiska frågor och remittering till rättsmedicinska undersökningar. Det ställs särskilda krav på specialiserat stöd till personer som utsatts för sexuellt våld, kvinnlig könsstympning och sexuella trakasserier i arbetslivet. När det gäller personer som utsatts för sexuellt våld handlar det bl.a. om traumastöd och psykologisk rådgivning. För den som utsatts för könsstympning ska bl.a. gynekologisk vård tillhandahållas. *Artikel 31* innehåller krav på att inrätta nationella stödlinjer för brottsoffer och *artikel 32* krav som avser skyddade boenden. *Artiklarna 33 och 34* om stöd till barn som är brottsoffer respektive barns säkerhet innebär bl.a. att stöd till barn ska vara specialiserat och åldersanpassat samt att varje medlemsstat ska inrätta säkra platser för umgänge mellan ett barn och en person med föräldraansvar som även är förövare av, eller misstänks för, våld mot kvinnor eller våld i nära relationer, i den mån denna person har umgängesrätt. I *artikel 35* finns krav på riktat stöd till brottsoffer med särskilda behov och riskutsatta grupper som innebär att medlemsstaterna t.ex. ska säkerställa att specifikt stöd ges till exempelvis kvinnor med funktionsnedsättningar.

1.2.5 Kapitel 5 Förebyggande åtgärder

I *artikel 36* listas en rad förebyggande åtgärder som varje medlemsstat ska vidta för att förhindra våld mot kvinnor och våld i nära relationer. De ska bl.a. omfatta informationskampanjer samt forsknings- och utbildningsprogram. I *artikel 37* om utbildning och information för yrkesgrupper finns bl.a. krav på att personer som i sitt arbete sannolikt kan komma i kontakt med brottsoffer ska ha relevant kunskap och att vissa utbildningsinsatser ska genomföras. *Artikel 38* om behandlingsprogram innebär bl.a. att varje medlemsstat ska ha effektiva behandlingsprogram för att förebygga och minimera risken att personer utövar våld mot kvinnor och våld i nära relationer eller att de återfaller i sådana brott.

1.2.6 Kapitel 6 Samordning och samarbete

Enligt *artikel 39* om samordning av åtgärder och samordningsorgan ska varje medlemsstat utse eller inrätta ett offentligt organ som ska ansvara för att bl.a. samordna och genomföra åtgärder för att förhindra och bekämpa alla former av våld som omfattas av direktivet. Bestämmelser om myndighetssamordning och myndighetssamverkan finns i *artikel 40*, samarbete med icke-statliga organisationer i *artikel 41*, samarbete mellan leverantörer av förmedlingstjänster i *artikel 42* och samarbete på unionsnivå i *artikel 43*. *Artikel 44* om datainsamling och forskning innebär bl.a. att varje medlemsstat ska ha ett

system för t.ex. insamling av statistik om våld mot kvinnor eller våld i nära relationer och det regleras vilka uppgifter statistiken ska omfatta. Vidare anges att medlemsstaten ska stödja viss forskning.

2021/22:FPM73

1.2.7 Slutbestämmelser

Artiklarna 45–52 innehåller slutbestämmelser om bl.a. rapportering och förhållande till andra unionsrättsakter. Genom *artikel 45* ändras direktiv 2011/92/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi. Ändringen innebär att det införs nya bestämmelser om ett brott som motsvarar våldtäktsbrottet i artikel 5 med den skillnaden att det, när barnet är under åldern för sexuellt självbestämmande, inte ställs något krav på bristande samtycke. För barn som har uppnått åldern för sexuellt självbestämmande är den straffbara gärningen densamma som enligt artikel 5, men bestämmelsen är tillämplig på barn oavsett kön. *Artikel 49* avser bevarande av skyddsnivån och innebär bl.a. att medlemsstaterna inte ska sänka en högre skyddsnivå som garanteras när direktivet träder i kraft. Av *artikel 50* framgår att medlemsstaterna ska ha genomfört direktivet inom två år från ikraftträdandet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Direktivet är omfattande, spänner över en rad olika områden och är detaljrikt. Förslagets effekt på den gällande svenska regleringen behöver analyseras noga men det står klart att många av de föreslagna bestämmelserna skulle kräva regeländringar eller andra åtgärder.

När det först gäller *kapitel 2* har vissa brott i direktivet motsvarigheter i svensk rätt medan andra skulle kräva nykriminaliseringar. Det skulle t.ex. kunna handla om att utvidga straffbestämmelserna om olaga integritetsintrång och hets mot folkgrupp. Vissa av brotten är sådana att de kan begås genom medier som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen, vilket innebär att regleringen även skulle påverka grundlag. Vidare skulle förslaget i viss mån få påverkan på straffskalor, försvarande omständigheter samt domsrätts- och preskriptionsregler.

I fråga om *kapitel 3* finns det långtgående och detaljerade bestämmelser om bl.a. anmälningar, utredning och lagföring samt individuella bedömningar av brottsoffret som i stor utsträckning skulle påverka myndigheternas arbetssätt och verksamhet. Även domstolarnas självständighet skulle påverkas. Det finns också bestämmelser som skulle kräva ändring av den svenska strukturen för arbetet med brottsoffer. Vidare finns långtgående krav på avlägsnande av onlinematerial som bl.a. skulle påverka grundlag. Förslaget i denna del skulle också till viss del medföra ändring av svenska regler om preskription av fordringar och eventuellt också skadeståndsrättsliga regler.

Även när det gäller *kapitel 4 till 6* kan förslagen, som är långtgående i vissa delar, få stor påverkan på myndigheterna på en rad olika områden. Det skulle

t.ex. kunna bli nödvändigt att i vissa fall reglera hur myndigheterna arbetar men även att ge myndigheter uppgifter som i dag ligger på t.ex. målsägandebiträden. Vidare skulle den föreslagna regleringen avseende skyddat boende och barns placering i skyddade boenden kräva författningsändringar.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Utgångspunkten är att eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader ska finansieras genom omprioriteringar av medel inom beslutade ramar i den fleråriga budgetramen (MFF). I förslaget finns långtgående bestämmelser som rör bl.a. myndigheternas arbete och förslag som kan leda till nykriminaliseringar. Exempelvis kan förslagen få administrativa och förvaltningspolitiska konsekvenser för hur svenska myndigheter organiserar sin verksamhet och hur de arbetar för att effektivt bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Vissa av förslagen kan leda till ökade kostnader. Det är emellertid inte möjligt att i nuläget närmare bedöma de budgetära konsekvenserna av förslaget för Sveriges del. Finansiering av eventuella merkostnader ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

I kommissionens konsekvensanalys (SWD[2022] 62 final) övervägdes olika policyalternativ. Det mest begränsade alternativet skulle bestå i att vidta riktade åtgärder utifrån skyddsnivån i Istanbulkonventionen. Därutöver övervägdes ett mer heltäckande alternativ som skulle bygga på det begränsade alternativet men innehålla mer heltäckande och ingående åtgärder som bl.a. skulle avse nätvåld mot kvinnor och sexuella trakasserier. I en mer långtgående variant av det senare alternativet ingick bl.a. en utvidgning av den rättsliga grunden för straffrättslig EU-lagstiftning till att omfatta könsbaserat våld. Alla alternativen bedömdes få en positiv inverkan. Det alternativ som förordades, och som direktivet bygger på, var den mindre långtgående versionen av det heltäckande alternativet. Detta alternativ bedömdes bidra mer i fråga om grundläggande rättigheter och sociala konsekvenser än det mest begränsade alternativet. På lång sikt bedömdes också netto nyttan bli större än för det mest långtgående alternativet, samtidigt som kostnaderna skulle bli lägre.

Angående det alternativ som förordades anfördes bl.a. att det för första gången på EU-nivån upprättar ett riktat och samordnat grepp i fråga om våld mot kvinnor och våld i nära relationer genom harmoniserade normer. Det förordade alternativet ansågs överlägset i fråga om effektivitet och proportionalitet i förhållande till målen, både när det gäller att stärka grundläggande rättigheter och att ta sig an brister såsom i fråga om nätvåld och sexuella trakasserier.

Detta alternativ bedömdes medföra ekonomisk nytta genom att minska förekomsten av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Den bedömdes

till 53,1 miljarder euro, med potential att uppnå 82,7 miljarder euro på längre sikt, med en netto nytta om 48,1 miljarder euro respektive 76,1 miljarder euro.

2021/22:FPM73

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer är en högt prioriterad fråga och regeringen stödjer EU:s övergripande arbete mot detta. Regeringen välkomnar att kommissionen har presenterat ett förslag på området och att de särskilda behoven hos bl.a. barn och personer med funktionsnedsättning lyfts fram. Det är dock viktigt att bevaka att direktivet utformas så att det inte kommer i konflikt med svensk grundlag eller grundläggande principer om bl.a. domstolarnas självständighet och fri bevisföring. Det är också viktigt att bestämmelserna i förslaget får en ändamålsenlig utformning och att de inte avviker för mycket från liknande reglering i andra straffrättsliga instrument. Bland annat bör det bevakas att bestämmelser om brott, påföljdsbestämning, preskription och domsrätt får en rimlig räckvidd. Det bör också bevakas att bestämmelser om bl.a. det förebyggande arbetet samt brottsoffers rätt till stöd och skydd blir väl avvägda samt att regleringen utformas med respekt för medlemsstaternas frihet att organisera sin offentliga förvaltning och att utforma nationell lagstiftning på bl.a. familjerättens område. Användningen av terminologi, t.ex. när det gäller prostitution, bör också bevakas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundar sig på artikel 82.2 och 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 EUF-fördraget, vilket

innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

2021/22:FPM73

Det finns anledning att närmare överväga om delar av den föreslagna regleringen ryms inom de föreslagna rättsliga grunderna. Det gäller i vart fall bestämmelserna om skadestånd, preskription av fordringar och vissa brott som i förslaget betraktas som it-brottslighet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

När det gäller *subsidiaritet* anför kommissionen i huvudsak följande.

Medlemsstaterna hanterar våld mot kvinnor och våld i nära relationer i sin lagstiftning och politik, men i olika grad. Det skapar en osäkerhet i fråga om vilka rättigheter brottsoffer runt om i EU har.

Lagstiftningsåtgärder på unionsnivå är nödvändigt för att åtgärderna mot denna typ av våld ska bli mer effektiva och för att ytterligare stärka unionens instrument för att bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer genom att fastställa minimiregler.

För de medlemsstater som är parter till Istanbulkonventionen skulle EU:s åtgärder stödja genomförandet av konventionen. Direktivförslaget skulle möjliggöra ytterligare samordnade åtgärder inom EU och möjliggöra en tillämpning på EU-nivå.

För att säkerställa likabehandling av brottsoffer inom hela EU kommer direktivförslaget att fastställa minimiregler om rättigheter för offer för våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Reglerna syftar till att stödja och skydda brottsoffren före, under och efter det straffrättsliga förfarandet samt till att införa minimiregler om definitioner av och påföljder för de handlingar beträffande vilka luckor finns i kriminaliseringen. Förslaget innehåller även en lägsta nivå på maximistraff för de brott som anges i direktivet.

När det gäller *proportionalitet* anför kommissionen i huvudsak följande.

I linje med proportionalitetsprincipen och nödvändigheten av EU-åtgärder kommer förslaget att fastställa minimiregler som förstärker de åtgärder som vidtas av medlemsstaterna på områdena förebyggande, skydd och stöd för brottsoffer, tillgång till rättslig prövning och samordning. Förslaget kommer att förbättra rättssäkerheten, den effektiva tillämpningen och skyddet av brottsoffer. För första gången utarbetas en riktad och samordnad EU-insats för att bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Insatsen är baserad på en uppsättning av minimiregler som ger mervärde åt redan befintliga nationella, EU och internationella regler, samtidigt som medlemsstaterna ges flexibilitet för genomförandet.

Regeringen delar kommissionens uppfattning men anser som framgår under den svenska ståndpunkten att det är viktigt att bevaka att enskilda bestämmelser inte blir för långtgående.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar inleddes den 30 mars 2022 i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete. Förhandlingarna i rådsstrukturen bedöms fortsätta till åtminstone hösten 2022.

4.2 Fackuttryck/termer

—