

Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord (SOU 2019:32)

Sammanfattning

Åklagarmyndighetens bedömning är att utredningen har presenterat övertygande skäl för att det finns behov av att stärka det rättsliga skyddet för barn som bevittnar brott mellan närstående.

När det gäller det föreliggande förslaget om barnfridsbrott ser dock Åklagarmyndigheten svårigheter bl.a. kring avgränsningen av det straffbara området och vad gäller den angivna personkretsen.

Åklagarmyndigheten avstyrker ändring i brottsskadelagen.

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget till ändring i lagen om särskild företrädare för barn.

Åklagarmyndigheten bejakar utredningens slutsats att det behövs ett skydd mot att människor utsätts för påverkan och påtryckningar i form av uppmaning till självmord. Dock anser Åklagarmyndigheten att den föreslagna lagtexten måste analyseras och bearbetas vidare. Då bestämmelsen även delvis sammanfaller med den om ofredande bör även frågan om brottskonkurrens belysas ytterligare i det kommande lagstiftningsarbetet.

Vidare anser Åklagarmyndigheten att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget måste utredas vidare.

Inledning

Att stärka skyddet för barn som lever i familjer där våld förekommer är en angelägen fråga. Våld i nära relationer är ett samhällsproblem som drabbar alla i de familjer där våld förekommer.

Av utredningen framgår att Sverige år 2015 fick kritik från FN:s barnrättskommitté (avsnitt 8.1). Vid en närmare granskning av kritiken kan konstateras att den i huvudsak består i att barn som bevittnat våld och andra former av övergrepp inte får ett juridiskt ombud i rättsprocessen, att barnen inte hörs av polisen utan medgivande från vårdnadshavarna och att barnen har svårt att få skadestånd. Kritiken visar att Sverige inte uppfyller barnkonventionens krav när det gäller barnens rätt att komma till tals i frågor som rör dem. Det rättsliga skyddet för barn som bevittnar våld behöver alltså stärkas.

Utredningens förslag om att införa ett barnfridsbrott innebär en för svensk rättsordning ny typ av lagstiftning där vittnen görs till målsäganden, vilket gör att förslaget på flera sätt riskerar att komma i konflikt med olika delar av det befintliga rättssystemet, främst rättegångsbalken och föräldrabalken. Då förslaget även innebär en avsevärd utvidgning av det straffbara området är det än mer angeläget att det i det kommande lagstiftningsarbetet inte, såsom i betänkandet, överlämnas för många frågor till rättstillämpningen.

Åklagarmyndigheten vill framföra följande synpunkter och kommentarer.

10.2.2 Frågan om kriminalisering

Barn som vittnen

Förslaget innebär som nämnts en för svensk rättsordning ny typ av lagstiftning där vittnen görs till målsägande. Konsekvenserna av förslaget är därför också svåra att överblicka. Enligt föräldrabalken är vårdnadshavarnas rättigheter långtgående. Vårdnadshavarnas samtycke krävs som huvudregel när det gäller alla åtgärder som rör barnen. Reglerna i föräldrabalken är en av anledningarna till att barn sällan hörs som vittnen under förundersökningarna. En annan anledning är den lojalitetskonflikt barnen ställs inför. Frågan om barn som vittnen kräver ytterligare överväganden.

Att vittna mot närstående

En viktig frågeställning som inte berörs av utredningen är hur förslaget förhåller till 36 kap. 3 § rättegångsbalken. Bestämmelsen är förvisso vid föreslagen

kriminalisering enligt sin ordalydelse inte tillämplig på barn som bevittnat brott mot närstående eftersom dessa då blir målsägande. Enligt Åklagarmyndigheten bedömning finns det dock anledning att utreda även denna fråga. Skälen för det är följande. I 36 kap. 3 § rättegångsbalken finns en lagstadgad rätt att avstå från att vittna mot vissa närstående. Denna rätt grundar sig i den svåra lojalitetskonflikt det kan innebära att vittna mot just en närstående. Det finns inga undantag för när rätten att avstå kan göras gällande och en persons val i frågan bör inte ifrågasättas (se t.ex. JO 1971 s. 77; jfr JO 1969 s. 30).

Om förslaget om barnfridsbrott införs kommer barnen ha mycket begränsade möjligheter att avstå från att låta sig höras. Av barnkonventionen framgår att barnen ska beredas *möjlighet* att komma till tals på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler (art. 12).

36 kap. 3 § rättegångsbalken, som ger möjlighet för en närstående att välja om hon eller han vill vittna eller inte, överensstämmer enligt Åklagarmyndighetens uppfattning väl med barnkonventionens art. 12. Att barnen ofta inte bereds faktisk möjlighet att låta sig höras styrs i första hand av reglerna i föräldrabalken eftersom dessa tolkas som att samtycke till förhör med barn ska inhämtas från vårdnadshavarna. Om barn som bevittnar brott görs till målsägande innebär det ett kringgående av både vittnesreglerna och reglerna i föräldrabalken. Den föreslagna lagstiftningen riskerar alltså i praktiken att bli ett tvång mot barnen att vittna mot närstående. Det kan ifrågasättas om det är till barnens bästa.

Vidare kan det på goda grunder antas att barnen typiskt sett utgör den huvudsakliga bevisningen när det gäller grundbrottet, eftersom det ofta saknas andra åsyna vittnen när det gäller brott i nära relation. Det framstår därför som angeläget att - främst ur ett barnperspektiv men även med hänsyn till legalitetsprincipen - begränsa kriminaliseringen till att avse bevittnande av de allvarligaste brotten.

10.2.3 En särskild straffbestämmelse

Avgränsning

Åklagarmyndigheten anser att den föreslagna bestämmelsen inte i tillräcklig omfattning avgränsar vilka brott som ska omfattas av kriminaliseringen. Det innebär att ett oöverskådligt område straffbeläggs och att det i för stor utsträckning överlämnas till rättstillämpningen att avgränsa området. Detta

torde strida mot legalitetsprincipen. Vidare riskerar den föreslagna bestämmelsen att leda till att stora resurser används för att klarlägga vilka beteenden som faktiskt är straffbara. En avgränsning bör vara motiverad även för att undvika att barn i alltför stor omfattning utnyttjas som faktiska vittnen i brottmål (se ovan avsnitt 10.2.2).

Om den föreslagna straffbestämmelsen införs bör en avgränsning ske eftersom det befintliga underlaget inte gör det möjligt att överblicka konsekvenserna av förslaget. Att exempelvis avgränsa kriminaliseringen till brott enligt 3 kap. 1, 2, 3, 5, 6 §§, 4 kap. 1, 2, 4, 4 c, 4 d, 5, 6, 6 a, 6 c, 6 d och 7 §§ och 6 kap. 1, 2, 4-10 §§ brottsbalken samt försök till dessa brott i de fall de är straffbelagda skulle göra det tydligare vilka beteenden det är straffbelagt att låta barn bevittna.

En sådan avgränsning skulle även underlätta domstolarnas bedömningar av om gärningen varit ägnad att skada barnens trygghet eller tillit eller inte. Att en gärning typiskt sett medför skada hos barn torde vara ostridigt vid bevittnande av de ovan uppräknade gärningarna i 3, 4 och 6 kap. brottsbalken, men framstår inte som lika självklart när det gäller andra brottstyper och riskerar därför att leda till svårigheter i rättstillämpningen. Den föreslagna avgränsningen innehåller inte några oaktsamhetsbrott eftersom det kan antas möta stora svårigheter att bevisa ett uppsåtligt brott mot barnet som bevittnat gärningen när grundbrottet är ett oaktsamhetsbrott.

Personkrets

Föreslagen lydelse ger inte svar på vilka barn som omfattas av lagstiftningen. Av utredningen framgår att avgränsningen ska göras i flera led. Den som utsätter en person för brott ska vara närstående till den som utsätts. Barnet som bevittnar våldet ska vara närstående till både gärningspersonen och den som utsätts. Att barnet ska vara närstående till båda framgår inte av författningsförslaget.

Enligt Åklagarmyndighetens bedömning finns det skäl att ytterligare överväga personkretsens avgränsningar. Syftet med lagstiftningen är att stärka barnens ställning. Trots detta är utgångspunkten i förslaget den vuxnes perspektiv. Det väsentliga borde vara vilken relation barnet har till gärningspersonen och den som utsätts för det bevittnade brottet. Av den forskning som presenterats i utredningen (se t.ex. avsnitt 4.1.2) framgår att barn tar skada av att bevittna våld, hot och kränkningar mellan *omsorgspersoner*. Författningsförslaget omfattar

t.ex. inte en situation där föräldrarna är separerade och en förälder begår brott mot den andra förälderns nya partner. Det är inte ovanligt att en förälder bråkar med den andra förälderns nya partner och att konflikter uppstår t.ex. i samband med överlämning av barnen. Även bonusföräldern är en omsorgsperson för barnet. Mot denna bakgrund bör en straffbestämmelse utformas så att personkretsen begränsas utifrån barnets perspektiv, t.ex. genom att ange följande i lagtexten ”*Den som begår brott... mot en person döms... om gärningen bevittnas av ett barn som är närstående till både gärningsperson och målsägande och är ägnad att skada barnets trygghet eller tillit i förhållande till någon av dessa personer...*”.

Åtalsreglerna

Beroende på hur avgränsningen av det nya barnfridsbrottet slutligen utformas, kan en översyn av åtalsregleringen behöva göras i det kommande lagstiftningsarbetet.

10.2.5 Uppsåt

Åklagarmyndigheten delar utredningens uppfattning att endast uppsåtliga gärningar bör omfattas av en kriminalisering. Dock kommer kravet på uppsåt att medföra bevisvårigheter då gärningspersonens agerande inte riktar sig direkt mot målsäganden i barnfridsbrottet. Bevisproblem kan till exempel uppkomma i de fall där barnen ligger och sover och vaknar under ett bråk. Om barnen hör vad som händer och smyger upp och ser ett brott begås kommer de kunna berätta om vad de sett eller hört, men kan det bli mycket svårt att bevisa att gärningspersonen skulle agerat på samma sätt även med kännedom om att barnet såg eller hörde händelsen.

Ytterligare en fråga som bör klargöras under ärendets fortsatta beredning är hur uppsåtet till barnfridsbrottet ska bedömas när grundbrottet är ett oaktsamhetsbrott, t.ex. vållande till kroppsskada.

10.2.9 Brottsskadeersättning

Om utredningens slutsats att straffskärpningsregeln vid bevittnande kan komma att aktualiseras utan att det går att bevisa ett barnfridsbrott är riktig framstår det ur ett barnperspektiv som självklart att barnet i sådana fall bör ha kvar möjligheten att begära brottsskadeersättning. Till dess att det är säkerställt att barn som idag kan få brottsskadeersättning inte blir utan sådan ersättning bör

nuvarande regler om brottsskadeersättning finnas kvar oförändrade. En sådan ordning är särskilt angelägen om det straffbara området avgränsas på det sätt som Åklagarmyndigheten föreslår.

Övrigt

Konkurrensfrågor

Åklagarmyndigheten efterlyser i det kommande lagstiftningsarbetet ett klargörande av olika frågor rörande brottskonkurrens. Ett flertal frågor uppkommer. Som exempel kan nämnas att den föreslagna lagstiftningen innebär att en och samma gärning kan utgöra brott mot två målsägande. Vidare behövs vägledning i frågan om barnfridsbrottens förhållande till de olika fridskränkningssbrotten.

Skyndsamhetskravet i 2 a § förundersökningskungörelsen

Barnfridsbrottet omfattas av skyndsamhetskravet och tidsfristen i 2 a § förundersökningskungörelsen. En konsekvens av förslaget är dock att det inte går att utreda barnfridsbrottet separat eftersom ett sådant brott kräver ett styrkt grundbrott. Det kommer alltså att vara nödvändigt att utreda grundbrottet och barnfridsbrottet parallellt, vilket av uppenbara skäl kan skapa svårigheter när det gäller att iaktta den föreskrivna tidsfristen. Enligt Åklagarmyndighetens bedömning är det inte sannolikt att detta problem kan lösas enbart genom ett ökat samarbete mellan åklagare och polis bl.a. när det gäller prioriteringsfrågor. Skyndsamhetskravet påverkar även frågan om resurser, vilket utvecklas ytterligare i bilagan till yttrandet.

Uppmaning till självmord

6.2.4 Ofredande och 10.3.7 Brottsubricering och placering i brottsbalken

Åklagarmyndigheten delar utredningens uppfattning att det finns goda skäl att ha ett straffrättsligt skydd mot uppmaningar och andra former av psykisk påverkan att begå självmord.

Då beteendet redan, i vart fall till stora delar, torde omfattas av straffbestämelsen om ofredande (prop. 2016/17:222 s. 63f och 99) finns det dock risk för kommande svårigheter i den praktiska tillämpningen. Det framstår därför som angeläget att frågor om brottskonkurrens behandlas i ärendets fortsatta beredning.

För att underlätta bedömningen av konkurrensfrågorna kan det finnas skäl att även överväga brottets föreslagna placering i brottsbalken. Med hänsyn till brottsbalkens uppbyggnad och systematik i övrigt bör uppmaning till självmord placeras innan ofredande i 4 kap. om syftet är att den förra bestämmelsen ska tillämpas i första hand. Ytterligare ett skäl att placera uppmaning till självmord före ofredande är att uppmaning till självmord föreslås få en strängare straffskala än ofredande.

Bevisvärigheter

För straffbarhet kommer att krävas att gärningspersonen har uppsåt eller är oaktsam till de särskilda omständigheter som inneburit en inte obetydlig risk för att agerandet ska leda till självmord. Åklagaren måste därför föra bevisning om såväl målsägandens personliga egenskaper som gärningspersonens känedom om dessa utan att någon effekt krävs.

Det kommer sannolikt att krävas att psykologutredningar, journalutdrag osv. beställs. Sådana beställningar kommer att kräva att vuxna målsägande samtycker till det. I de fall risken förverkligas finns det ingen målsägande som kan ge samtycke eller höras om sitt mående. Vissa undantag från kravet på samtycke finns förvisso i 10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen. Undantagen kan dock, med hänsyn till straffskalan, inte tillämpas på uppmaning till självmord, ofredande, vållande till kroppsskada eller vållande till annans död. Det bör därför i den fortsatta beredningen utredas om den föreslagna kriminaliseringen föranleder behov av ändringar i offentlighets- och sekretesslagen.

Inhämtade psykologutredningar, journalutdrag osv. kommer typiskt sett att ingå i respektive förundersökningsprotokoll. Det framstår därför som angeläget att även utreda behovet av sekretess för uppgifterna i dessa handlingar.

12.2 Ekonomiska konsekvenser

Det är som tidigare nämnts svårt att i nuläget överblicka förslaget samtliga konsekvenser. Åklagarmyndighetens bedömning är dock att förslaget kommer att medföra beaktansvärda kostnader för myndigheten. Frågan om de ekonomiska konsekvenserna måste således vid ett genomförande av förslaget utredas ytterligare.

För att övergripande belysa kostnaderna för att utreda ett barnärende finns i en bilaga till detta yttrande en redogörelse för vilka åtgärder som vidtas i ett sådant ärende.

Yttrande

Datum
2019-09-27

Dnr
ÅM2019-1256

Detta beslut har fattats av riksåklagaren Petra Lundh efter föredragning av kammaråklagaren Kajsa Johansson. I den slutliga handläggningen av ärendet har också vice riksåklagaren Katarina Johansson Welin, rättschefen Marie-Louise Ollén och överåklagaren Mikael Björk deltagit.



Petra Lundh



Kajsa Johansson

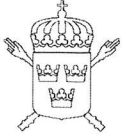
Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättsavdelningen

Biblioteket

Charlotta Myrén, chefssekreterare



Typiska åtgärder under en utredning om brott mot barn

Förundersökningar angående brott mot barn tar typiskt sett stora resurser i anspråk. Det är den enda brottstyp där åklagaren som huvudregel ska närvara under förhör med målsäganden. I de flesta ärenden hålls även ett inledande samråd där t.ex. socialtjänst, barnläkare, psykolog, polis och åklagare samordnar sina insatser runt barnet och planerar inför barnförhöret. Följande typexempel belyser vilka resurser ett barnärende, även av enklare karaktär, kräver av en åklagare.

- Ta emot anmälan, ge inledande direktiv och i förekommande fall hålla samråd; cirka en timme.
- Närvara vid barnförhör samt ge direktiv efter barnförhöret; cirka tre timmar.
- Gå igenom resultatet av utförda direktiv, t.ex. läsa förhör, journalutdrag m.m. och ta beslut i åtalsfrågan; cirka en halv till en timme.

Detta innebär att även ett ärende som läggs ner har, lågt räknat, medfört cirka fyra och en halv till fem timmars arbete för åklagaren.

Om det beslutas att åtal ska väckas tillkommer tid för sammanställande av stämningsansökan, vilket för en erfaren åklagare bör ta i vart fall cirka 15 minuter. Därefter tillkommer tid för förhandlingen. Även om barnfridsbrottet handläggs i samband med grundbrottet tillkommer i vart fall tiden för uppspelning av barnförhöret, vilket sällan understiger en halv till en timme.

Tidsåtgången bedöms vara lågt räknad och utgår ifrån relativt enkla ärenden. Tiden påverkas även av hur mycket restid som åtgår i samband med resor till och från barnahus.

Sammantaget innebär det att varje nytt barnärende i snitt medför cirka en dags arbete för åklagaren. Vid normal årsarbetstid innebär det att en åklagare per 200 – 250 ärenden kommer krävas för att hantera förslaget. Även med utred-

ningens lägre bedömning om cirka 4 000 ärenden motsvarar det 16 – 20 åklagare. Med utgångspunkt i polisens bedömning av hur många barn som kan ha bevittnat våld i nära relation, ca 15 500 ärenden, motsvarar det cirka 62 – 77 åklagare.

I sammanhanget måste även beaktas att polisen vid sin beräkning har utgått från antalet anmälda brott i nära relation. Det framstår som osäkert om t.ex. skadegörelse, överträdelse av kontaktförbud och andra brottstyper, som kan aktualiseras enligt utredningens förslag, ingår i det uppskattade antalet brott.

Vid bedömning av de ekonomiska konsekvenserna måste också beaktas att en större andel av grundbrotten förväntas kunna styrkas, eftersom barnen berättar om brott där det sällan finns vittnen. Detta är förvisso en positiv effekt, men det medför ett ökat behov av åklagare för att väcka åtal och att delta i huvudförhandlingar.

Vidare måste beaktas att brott mot barn är en av en sådan typ som kräver viss åklagarefarenhet. Brottypen lämpar sig därför inte för att handläggas av de mindre erfarna åklagarna. Det måste således säkerställas att det finns tidsmässigt utrymme för att Åklagarmyndigheten vid ikraftträdandet har tillräckligt många åklagare med rätt kompetens.

För att det ska vara praktiskt möjligt att genomföra ett stort antal barnförhör krävs det även att det finns tillräckligt många barnförhørsrum och utbildade barnförhørsledare.

Barnfridsbrottet omfattas av skyndsamhetskravet och tidsfristen i 2 a § förundersökningskungörelsen. Om skyndsamhetskravet ska upprätthållas måste även grundbrottet hanteras som ett fristärende, vilket naturligtvis även det påverkar behovet av resurser.