

Kommittédirektiv



Skydd för barn som bevittnar våld eller andra brottsliga handlingar och ansvar för uppmaning att begå självmord

**Dir.
2018:48**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska med utgångspunkt i barnets rätt att skyddas från våld och andra brottsliga handlingar överväga ett utökat straffrättsligt skydd för de barn som bevittnar brott som begås av och mot närstående. Utredaren ska vid sidan av det uppdraget också överväga ett straffrättsligt ansvar för uppmaning eller annan psykisk påverkan att begå självmord.

När det gäller uppdraget om barn som bevittnar brott ska utredaren

- analysera och ta ställning till om det bör införas en särskild kriminalisering av att låta ett barn bevittna brott som begås av och mot närstående,
- oavsett ställningstagande i sak föreslå hur en sådan kriminalisering bör vara utformad och lämna fullständiga författningsförslag,
- med utgångspunkt från den valda utformningen av kriminaliseringen analysera hur tillämpningen av den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 8 brottsbalken påverkas och lämna förslag på nödvändiga förändringar,
- med utgångspunkt från den valda utformningen av kriminaliseringen analysera hur möjligheten för barn att få skadestånd och brottsskadeersättning påverkas och redogöra för

sin bedömning av hur rätten till brottsskadeersättning bör utformas under dessa omständigheter samt lämna nödvändiga författningsförslag, och

- analysera och ta ställning till om och hur den rättsliga ställningen för barn på annat sätt kan stärkas under förundersökningen och i en eventuell efterföljande rättegång avseende det brott som barnet har bevittnat samt oavsett ställningstagande i sak lämna nödvändiga författningsförslag.

När det gäller uppdraget om ett straffrättsligt ansvar för uppmaning till självmord ska utredaren

- analysera och redogöra för vilket straffansvar som i dag finns för den som uppmanar någon annan att begå självmord samt analysera behovet av en särskild kriminalisering för uppmaning eller annan psykisk påverkan att begå självmord, och
- oavsett ställningstagande i sak föreslå hur en sådan kriminalisering bör vara utformad och lämna fullständiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 juni 2019.

Behovet av en utredning avseende barn som bevittnar brott

Många barn lever under omständigheter där våld och andra brottsliga handlingar förekommer

Många barn lever under sådana omständigheter att de tvingas bevittna brott av och mot närstående. Det handlar exempelvis om fall då ett barn bevittnar att en förälder utsätts för våld av den andra föräldern, att hot riktas mot en närstående person eller att det sker skadegörelse i hemmet. Med bevittna avses att barnet har sett eller hört den brottsliga gärningen begås.

Uppskattningsvis lever i dag omkring 150 000 barn i hem där det förekommer olika former av våld. Flera studier tyder på att ungefär vart tionde barn i Sverige någon gång har upplevt våld mellan närstående vuxna. I den senaste nationella kartläggningen av våld mot barn uppgav fjorton procent av de tillfrågade eleverna att de upplevt att en förälder utövade psykiskt eller fysiskt

våld mot en annan förälder. Nästan åtta procent av eleverna uppgav att de upplevt att en förälder utsatt en annan förälder för fysiskt våld, tre procent hade upplevt det vid flera tillfällen. Det finns också en del studier som pekar på att barn under sex år i större utsträckning än äldre barn tenderar att befinna sig i våldets direkta närhet.

Konsekvenserna av att bevittna våld eller andra brottsliga handlingar är förödande

Att som barn bevittna eller på annat sätt uppleva att en närstående blir utsatt för våld eller andra brottsliga handlingar har för barnet i huvudsak samma negativa konsekvenser för barnets hälsa och utveckling som att själv utsättas för våld. Det finns flera studier som visar att barn som har erfarenheter av våld mellan sina föräldrar generellt sett mår sämre än barn som inte har sådana erfarenheter. Att som barn uppleva våld eller andra former av övergrepp medför också en ökad risk för fysisk och psykisk ohälsa, både på kort och på lång sikt. Det lilla barnets hjärna är särskilt sårbar för att utsättas för långvariga och höga nivåer av stress (t.ex. genom våld i familjen) vilket innebär en hög risk för att hjärnans strukturering skadas.

De barn som upplevt våld mot en förälder är oftare utsatta för fysiskt och psykiskt våld, försummelse samt sexuella övergrepp från vuxna än vad andra barn är. Att som barn bevittna våld av och mot närstående medför alltså en ökad risk för att själv utsättas för våld.

Vissa åtgärder har genomförts

Under senare år har flera åtgärder genomförts för att stärka skyddet för de barn som bevittnar brott av och mot närstående. År 2003 infördes en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § 8 brottsbalken som innebär att det vid bedömningen av ett brottsstraffvärde särskilt ska beaktas som en försvårande omständighet om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i förhållande till en närstående person (se prop. 2002/03:53). År 2006 infördes en särskild bestämmelse i den dåvarande brotts-

skadelagen (1978:413) som innebär att brottsskadeersättning betalas ut till ett barn som bevittnat ett brott som varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos barnet i hans eller hennes förhållande till en närstående person (se prop. 2005/06:166 och 9 § brottsskadelagen [2014:322]). År 2014 infördes en bestämmelse i 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948) som innebär att det i förundersökningsprotokollet ska antecknas om det funnits ett barn som har bevittnat brottet och i så fall var barnet har befunnit sig. Även socialtjänstens ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453) för att ge stöd till barn som bevittnar brott har vid flera tillfällen förtydligats (se t.ex. prop. 2012/13:10).

Det straffrättsliga regelverket ger ett begränsat skydd

Det finns inget brott i brottsbalken som uttryckligen tar sikte på barn som bevittnar brott av och mot närstående. Att bevittna t.ex. ett misshandelsbrott mot någon närstående person kan dock ses som en form av psykiskt våld mot barnet som skulle kunna falla in under misshandelsbestämmelsen i 3 kap. 5 § brottsbalken.

Misshandelsbrottet kräver att barnet har tillfogats en kroppsskada, sjukdom eller smärta. Till sjukdom räknas psykisk sjukdom och psykisk invaliditet. Under begreppet sjukdom faller även sådant psykiskt lidande som medför en medicinskt påvisbar effekt, t.ex. en psykisk chock. För ansvar krävs dock att gärningen (det psykiska våldet) har orsakat effekten (t.ex. psykisk chock) samt att orsakssambandet mellan gärningen och effekten är adekvat, dvs. det måste röra sig om en effekt som typiskt sett kan uppkomma i samband med gärningen. Vidare krävs att gärningsmannen har haft uppsåt till både gärningen och effekten.

När det handlar om ett barn som bevittnat våld eller andra brottsliga handlingar kan det ofta antas vara svårt att bevisa både att en medicinskt påvisbar effekt har uppstått och att den har ett adekvat samband med det psykiska våldet. Förutsättningarna för att döma någon för misshandel mot barnet i bevittnandefallen måste därför anses vara mycket begränsat.

Till detta kommer att Högsta domstolen har slagit fast att det inte heller kan vara fråga om ofredande att låta ett barn bevittna

övergrepp i hemmet ens om det sker i betydande utsträckning (se NJA 2005 s. 712).

Sammanfattningsvis är alltså det straffrättsliga skyddet för barn som utsätts för att bevittna våld och andra brottsliga handlingar i nära relationer begränsat.

Konsekvenser av ett begränsat straffrättsligt skydd

Konsekvensen av att det saknas straffbestämmelser som uttryckligen tar sikte på barn som bevittnar brott är att barnet i de allra flesta fall inte får ställning som målsägande under förundersökningen eller i en eventuell efterföljande rättegång om det eller de brott som barnet har bevittnat. Det får bl.a. till följd att barnet inte har rätt till exempelvis en särskild företrädare för barn eller ett annat juridiskt biträde, men även att en vårdnadshavare har möjlighet att hindra barnet från att höras under förundersökningen och vittna i en eventuell efterföljande rättegång om vad barnet har bevittnat. Av artikel 12 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) framgår även att ett barn, som är i stånd att bilda egna åsikter, har rätt att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. För detta ändamål ska barnet antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ ges möjlighet att komma till tals i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet.

Den bristande möjligheten att komma till tals innebär en risk att det finns barn som bevittnat våld eller andra brottsliga handlingar i en nära relation men som inte uppmärksammas vid anmälningsupptagningen eller i den fortsatta utredningen hos polis och åklagare. Ett starkare rättsligt skydd för dessa barn kan leda till att deras situation uppmärksammas och att deras utsatthet för våld eller andra brottsliga handlingar utreds i större utsträckning.

Frågan om straffansvar för barns bevittnande bör utredas

Frågan om att kriminalisera sådana former av psykiskt våld som i dag faller utanför straffbestämmelsen om misshandel har övervägts tidigare och då avfärdats. De skäl som då fördes fram mot kriminalisering var bl.a. att det skulle finnas en uppenbar risk att

en straffbestämmelse som tar sikte på lindrigare psykisk misshandel skulle bli alltför oprecis och omfatta en alltför oöverskådlig krets av gärningar för att kunna godtas med hänsyn till legalitetsprincipen. Det fördes även fram att det kan ifrågasättas om en utökad kriminalisering skulle få en avskräckande effekt och om straffrättsliga metoder är en lämplig metod för att få vuxna att behandla barn med respekt (se exempelvis prop. 1997/98:55 s. 77–78 och prop. 2002/03:53 s. 68–69).

De utredningar som föregick de nu redovisade lagstiftningsändringarna har inte mer ingående övervägt frågan om en särskild kriminalisering av bevittnandefallen. Genom att överväga en snävare kriminalisering, som inte tar sikte på alla olika former av lindrigare psykisk misshandel, finns bättre förutsättningar för att tydligt avgränsa det straffrättsliga ansvaret på ett sätt som inte kommer i konflikt med legalitetsprincipen.

Mot den bakgrunden och med hänsyn till vad som framförs ovan om behovet av att stärka barns rättsliga ställning bör en särskild utredare få i uppdrag att överväga om det behövs ett starkare straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott av och mot närstående.

Behovet av en utredning om ett straffansvar för uppmaning till självmord

Under 2016 begick 1134 personer självmord i Sverige. Av dessa var 783 män och 351 kvinnor. Självmord är ett folkhälsoproblem, speciellt för unga och barn. Särskilt överrepresenterade är de unga männen. Att en människa lever under sådana omständigheter att han eller hon inte ser någon annan utväg än att avsluta eller försöka avsluta sitt liv är en tragedi för den enskilde och hans eller hennes anhöriga men även för samhället i stort.

Att skada sig själv är inget brott. Självmord eller självmordsförsök är således inte ett brott. Att uppmana någon att ta livet av sig kan därmed inte utgöra straffbar anstiftan av eller medhjälp till självmord, så länge det är fråga om just ett självmord och inte ett mord.

Det finns inte något särskilt brott som direkt tar sikte på att uppmana någon att begå självmord. Under mycket speciella omständigheter kan det möjligen komma i fråga att den som uppmanar en annan person att ta livet av sig kan dömas för mord eller någon annan form av uppsåtligt dödande. Det måste då krävas att gärningsmannen utöver själva uppmaningen genom någon fysisk åtgärd tagit del i dödandet. Man skulle också i sällsynta fall kunna tänka sig att en uppmaning till självmord eller annan psykisk påverkan som leder till ett självmord eller ett självmordsförsök kan medföra ansvar för vållande till annans död eller vållande till kroppskada. Även straffbestämmelsen om olaga tvång skulle kunna vara tillämplig i de fall den som uppmanas inte alls har en önskan att ta livet av sig. Det skulle då kunna vara fråga om att gärningsmannen t.ex. genom hot om brottslig gärning eller hot om att sprida viss ofördelaktig information om målsäganden tvingat honom eller henne att begå självmord.

Slutligen kan en uppmaning till någon att ta livet av sig också utgöra ofredande. I samband med att tillämpningsområdet för ofredandebrottet utvidgades den 1 januari 2018 uttalades att innehåll i enstaka yttranden i begränsad utsträckning bör kunna ge uttryck för ett sådant hänsynslöst agerande som täcks av bestämmelsen under förutsättning att gärningen också är ägnad att kränka någons frid på ett kännbart sätt. Exempel på sådana yttranden kan vara att med emfas uppmana någon att ta livet av sig. Det bör dock krävas att yttrandet riktas mot en särskilt sårbar person (se prop. 2016/17:222 s. 63).

Att uppmana en person att ta sitt liv eller utöva annan psykisk påverkan i det syftet är ett oacceptabelt och hänsynslöst beteende som kan få långtgående konsekvenser. En sådan uppmaning kan riskera att bli den omständighet som gör att en särskilt sårbar eller utsatt person går från självmordstankar till att faktiskt genomföra ett självmord eller ett självmordsförsök. Även när det i det enskilda fallet inte finns en sådan risk måste det kränkande inslaget i en sådan önskan anses vara betydande, inte minst om uppmaningen får spridning. I utländsk rätt finns flera exempel på att det är straffbart att uppmana någon annan att ta livet av sig. Som exempel på länder där det är straffbart kan nämnas Storbritannien och Portugal.

Som framgår ovan torde möjligheten att döma till straffansvar för uppmaning till självmord med stöd av den nu gällande straffrättsliga regleringen vara mycket begränsad trots att beteendet ofta måste anses som straffvärt. Det finns därför skäl att överväga om det bör införas en särskild straffbestämmelse som tar sikte på att uppmana någon att begå självmord eller utöva annan psykisk påverkan med ett sådant syfte.

Uppdraget om barn som bevittnar brott

Det straffrättsliga skyddet

Som framgår ovan ger den nuvarande straffrättsliga regleringen endast i undantagsfall skydd för situationer där barn bevittnar brott av och mot närstående, vilket leder till konsekvenser i fråga om barnets rättsliga ställning och barnets möjlighet att uppmärksammas och komma till tals. Utredaren ska därför överväga behovet av en kriminalisering som ger ett skydd för barn som bevittnar brott som begås av och mot närstående. Utredaren ska särskilt ange de för- och nackdelar som finns med en kriminalisering utifrån barnets perspektiv. Utredaren ska oavsett ställningstagande om behovet av kriminalisering föreslå hur en reglering skulle kunna utformas och lämna fullständiga författningsförslag. En fråga som särskilt ska övervägas i detta sammanhang är avgränsningen av vilka brott som det bör vara straffbart att låta ett barn bevittna. En annan är avgränsningen dels av den personkrets som ska kunna dömas för brottet, dels av den personkrets som våldet eller de brottsliga handlingarna ska riktas mot för att kunna medföra straffansvar. Vid sina överväganden ska utredaren också ta ställning till om kriminaliseringen bör ske genom att ett nytt särskilt brott tillskapas eller om den bör ske genom att utvidga redan befintliga straffbestämmelser.

En annan särskild fråga som utredaren ska uppmärksamma är innebörden av begreppen bevittna brott respektive uppleva brott. Utredaren ska i detta sammanhang ta ställning till vilket begrepp som ska användas och hur begreppet bör definieras.

Slutligen ska utredaren uppmärksamma relationen mellan kriminaliseringen av bevittnandet och det brott som bevittnas. Utredaren ska bl.a. ta ställning till om det ska vara en förutsättning för straffansvar att det finns en fällande dom som har vunnit laga kraft eller annan lagföreläggelse för det brott som har bevittnats eller om straffansvar ska kunna följa utan att det finns en sådan dom eller annan lagföreläggelse. Utredaren ska ange för- och nackdelar med de olika alternativen.

Det kan naturligtvis aldrig komma i fråga med ett straffansvar för den som utsatts för det brott som barnet bevittnat.

Utredaren ska därför bl.a.

- analysera och ta ställning till om det ska införas en särskild kriminalisering av att låta ett barn bevittna brott som begås av och mot närstående,
- oavsett ställningstagande i sak föreslå hur en straffrättslig reglering bör vara utformad, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Den särskilda straffskärpningsgrunden

Enligt 29 kap. 2 § 8 brottsbalken ska det som en försvårande omständighet vid bedömningen av ett brotts straffvärde särskilt beaktas om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i förhållande till en närstående person. Att ett barn exempelvis bevittnar våld eller andra former av övergrepp i hemmet kan således utgöra en försvårande omständighet som ska beaktas särskilt vid straffvärdebedömningen.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt från den valda utformningen av kriminaliseringen analysera hur tillämpningen av den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 8 brottsbalken påverkas, och
- lämna förslag till de förändringar som bedöms nödvändiga.

Brottsskadeersättning

Barn som har bevittnat ett brott som varit ägnat att skada tryggheten och tilliten i förhållande till en närstående person kan i dag

få brottskadeersättning enligt en särskild reglering i 9 § brottskadelagen (2014:322). Rätten till sådan ersättning markerar att dessa barn är offer för brott, utan att ge dem ställning som målsägande eller rätt till skadestånd med anledning av bevittnandet. En straffrättslig reglering av frågan om barn som bevittnar brott skulle innebära att barnet blir målsägande samt att skadestånd och brottskadeersättning i stället kan följa enligt de allmänna reglerna i skadeståndslagen (1972:207) och brottskadelagen.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt från dels att de allmänna principerna om skadestånd och brottskadeersättning bör gälla, dels den valda utformningen av kriminaliseringen, analysera och ta ställning till hur det förslag till kriminalisering som ska lämnas påverkar möjligheten för barn att få skadestånd och brottskadeersättning samt redogöra för sin bedömning av hur rätten till brottskadeersättning bör utformas under dessa omständigheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Stärkt skydd utan särskild kriminalisering

Som framgår ovan syftar en särskild kriminalisering av bevittnandefallen till att stärka barnets rättsliga ställning både under förundersökningen och i en eventuell efterföljande rättegång. Om en särskild kriminalisering av bevittnandefallen inte bedöms vara lämplig, kan det dock ändå finnas behov av att på andra sätt stärka den rättsliga ställningen för barn som bevittnar brott av och mot närstående. Utredaren ska därför, oavsett ställningstagande i sak avseende frågan om kriminalisering, överväga och analysera hur dessa barns rättsliga ställning och deras möjligheter att komma till tals kan stärkas utan att en särskild kriminalisering sker. Att stärka de bevittnande barnens rättsliga ställning under förundersökningen och i en eventuell efterföljande rättegång, utan en förändring av det straffrättsliga regelverket, kan ske på olika sätt. Utredaren bör bl.a. analysera möjligheten och lämpligheten i att ge dessa barn rätt till en särskild företrädare för barn eller att på ett ändamålsenligt sätt utvidga målsägandebe-

greppet till att innefatta barn som bevittnar brott av och mot närstående. Utredaren ska särskilt belysa för- och nackdelar med de olika alternativen. Utredaren ska också analysera konsekvenserna av att barn kan komma att i ökad utsträckning involveras i förundersökningar och rättegångar.

Utredaren ska därför bl.a.

- analysera och ta ställning till om och hur den rättsliga ställningen för barn på annat sätt kan stärkas under förundersökningen och i en eventuell efterföljande rättegång avseende det brott som barnet har bevittnat, och
- oavsett ställningstagande i sak lämna nödvändiga författningsförslag.

Övriga frågor

Det finns även andra frågor som har ett sådant samband med uppdraget att de bör uppmärksammas särskilt. Det gäller exempelvis frågan om barns ersättningsskyldighet för den tilltalades rättegångskostnader i brottmål och preskriptionsregler. Ett annat exempel är den möjlighet att skjuta upp eller underlåta att underätta en vårdnadshavare om att ett förhör har hållits med barnet som riksdagen har tillkännagett att regeringen bör överväga (se bet. 2017/18:JuU17 punkt 8, rskr. 2017/18:241). Utredaren är fri att ta upp även andra närliggande frågor som bedöms ha samband med uppdraget. Det kan t.ex. röra sig om andra straffrättsliga eller straffprocessuella åtgärder som kan medföra att syftet att bättre skydda utsatta barn uppnås. Utredaren ska dock inte överväga frågan om att införa ett särskilt misshandelsbrott mot barn.

Uppdraget om straffansvar för uppmaning till självmord

Utredaren ska utifrån en analys av befintliga möjligheter att döma ut straffansvar för uppmaning eller annan psykisk påverkan att begå självmord, överväga om det finns skäl att införa ett särskilt straffansvar för den som uppmanar någon annan att begå självmord eller utövar annan psykisk påverkan i det syftet. Vid sina överväganden ska utredaren särskilt analysera om straffansvaret ska kräva att uppmaningen eller den psykiska påverkan har

lett till ett självmord eller ett självmordsförsök eller i det enskilda fallet inneburit en risk för självmord eller självmordsförsök eller om uppmaning till självmord bör straffbeläggas på ett mer generellt plan. Utredaren ska särskilt uppmärksamma att det föreslagna straffansvaret inte får en sådan avgränsning att det kan hindra t.ex. en läkare att utföra sitt uppdrag och ge råd till svårt sjuka patienter. Utredaren ska också analysera hur ett straffansvar för uppmaning förhåller sig till rätten till yttrandefrihet enligt svensk grundlag och europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Slutligen ska utredaren ta ställning till vilken straffskala brottet bör ha och om det bör införas ett straffansvar för osjälvtändiga brott, såsom försök m.m. Vid bedömningen av tillämplig straffskala ska frågan om uppmaning till självmord som begås vid myndighetsutövning särskilt beaktas.

Utredaren ska därför

- analysera och redogöra för vilket straffansvar som i dag finns för den som uppmanar någon annan att begå självmord samt analysera behovet av en särskild kriminalisering för uppmaning eller annan psykisk påverkan att begå självmord,
- oavsett ställningstagande i sak föreslå hur en sådan kriminalisering bör vara utformad, och
- lämna fullständiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen. Utredaren ska särskilt beakta förslagets konsekvenser och kostnader vad avser anslagen Sveriges Domstolar, Kriminalvården och Rättsliga biträden m.m. Om förslagen innebär kostnadsökningar ska förslag till finansiering lämnas.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning det bedöms lämpligt.

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

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som kan anses relevanta. Nya Zeelands, Storbritanniens och Norges regleringar bör särskilt uppmärksammas när det gäller uppdraget om barn som bevittnar brott. Storbritanniens och Portugals regleringar bör särskilt uppmärksammas när det gäller uppdraget om uppmaning till självmord. Vidare ska Sveriges förpliktelser enligt barnkonventionen och andra internationella åtaganden beaktas. Mot bakgrund av att brott mellan närstående oftast begås av män mot kvinnor ska även ett jämställdhetsperspektiv beaktas.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 juni 2019.

(Justitiedepartementet)