

Kommittédirektiv



Utvärdering av 2005 års
sexualbrottsreform, m.m.

Dir.
2008:94

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juli 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utvärdera tillämpningen av 2005 års sexualbrottsreform. Syftet med utvärderingen är att följa upp och undersöka hur bestämmelserna har fungerat i praktiken och om syftet med reformen har uppnåtts. Utvärderingen ska särskilt fokusera på våldtäktsbrottet och de särskilda straffbestämmelserna om sexualbrott mot barn samt hur tillämpningen i dessa avseenden har fallit ut. Utredaren ska i denna del särskilt se över begreppet hjälplöst tillstånd.

I utredarens uppdrag ingår vidare att utreda och ta ställning till om det nuvarande kravet på tvång som grund för straffansvar för våldtäkt bör ersättas med ett krav på bristande samtycke. Utredaren ska i denna del, oavsett ställningstagande i sak, lägga fram författningsförslag.

Utredaren ska även analysera frågan om Sveriges tillträde till Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp och vilka lagändringar som i så fall kan krävas.

Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar som utvärderingen eller uppdraget i övrigt ger anledning till.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 oktober 2010.

Bakgrund och nuvarande lagstiftning

2005 års sexualbrottsreform

Den 1 april 2005 trädde en ny och reformerad sexualbrottslagstiftning i kraft (SFS 2005:90, prop. 2004/05:45, bet. 2004/05:JuU16, rskr. 2004/05:164). Syftet med lagstiftningen var att ytterligare förstärka och tydliggöra varje människas självklara rätt till personlig och sexuell integritet och sexuellt självbestämmande. Vidare syftade den till att på olika sätt lyfta fram och förstärka skyddet för barn och ungdomar upp till 18 år mot att utsättas för sexuella kränkningar. Ambitionen var också att genom en reformering av 6 kap. brottsbalken skapa klara och väl avgränsade bestämmelser. I detta låg även en strävan att modernisera språket i lagstiftningen och att utmönstra begrepp som framstod som olämpliga eller föråldrade.

Reformen innebar genomgripande förändringar av bestämmelserna om sexualbrott och det infördes ett nytt 6 kap. i brottsbalken. De förändringar som genomfördes var i huvudsak följande.

Begreppet sexuellt umgänge ersattes genomgående i 6 kap. brottsbalken med det något vidare begreppet sexuell handling.

Bestämmelsen om våldtäkt utvidgades genom att kravet på tvång sattes lägre och genom att de allvarligaste fallen av sexuellt utnyttjande arbetades in i bestämmelsen.

Det infördes särskilda straffbestämmelser om våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn och sexuellt övergrepp mot barn. Tillämpningsområdet för dessa brott utvidgades genom att kravet på tvång helt togs bort.

Det infördes en särskild straffbestämmelse med avseende på utnyttjande av barn för sexuell posering.

Förbudet mot köp av sexuella handlingar av barn skärptes bl.a. genom att tillämpningsområdet utvidgades till att även omfatta köp av sexuella handlingar av barn som sker under andra förhållanden än rena prostitutionsförhållanden.

Straffmaximum höjdes för bl.a. brotten grovt sexuellt tvång, köp av sexuell handling av barn och grovt koppleri.

Dessutom genomfördes förändringar i bestämmelserna om domsrätt och preskription (2 och 35 kap. brottsbalken).

Kravet på dubbel straffbarhet för att i Sverige kunna döma för allvarliga i utlandet begångna sexualbrott mot barn under 18 år togs bort.

Preskriptionstiden för vissa sexualbrott mot barn förlängdes på så sätt att preskriptionstiden nu löper från den dag barnet fyller eller skulle ha fyllt 18 år. Dessutom omfattas fler brott än tidigare, t.ex. brottet grovt utnyttjande av barn för sexuell posering.

Kravet på tvång i bestämmelsen om våldtäkt

Våldtäktsbestämmelsen fick en delvis ny konstruktion den 1 april 2005 genom de förändringar som då gjordes. För ansvar för våldtäkt enligt 6 kap. 1 § första stycket brottsbalken krävs dock fortfarande att gärningen har genomförts med användande av visst tvång (våld eller hot om brottslig gärning). Det är enligt förarbetena (prop. 2004/05:45 s. 44 f.) tillräckligt att gärningsmannen framtvingat den sexuella handlingen genom lindrigare former av våldsanvändning, som t.ex. att rycka eller slita i en annan persons arm eller kläder eller att hålla fast någon. När det gäller graden av hot krävs inte längre hot av det slag som utgör s.k. råntvång utan även lindrigare former av hot kan vara tillräckligt. För ansvar krävs inte att offret har gjort motstånd. Även straffbestämmelsen om sexuellt tvång i 6 kap. 2 § första stycket brottsbalken, vilken är subsidiär till våldtäktsbestämmelsen, förutsätter att gärningen har genomförts med användande av visst tvång.

En utgångspunkt för lagstiftningen om våldtäkt är att varje individs rätt till sexuellt självbestämmande ska skyddas. Högsta domstolen (HD) har också uttalat att bristen på samtycke är grundläggande när frågan om våldtäkt eller sexuellt tvång prövas och det våld, hot eller tvång som förekommit kan sägas tjäna som bevis på att det sexuella umgänget inte har varit frivilligt (NJA 2004 s. 231).

Frågan om våldtäktsbestämmelsen bör bygga på tvång eller om bristen på samtycke bör vara avgörande för ansvaret för

våldtäkt diskuterades och övervägdes både av Sexualbrottskommittén (SOU 2001:14 s. 123 ff.) och av regeringen i samband med genomförandet av 2005 års sexualbrottsreform (prop. 2004/05:45 s. 36 ff.). Regeringen, som delade kommitténs bedömning i frågan, ansåg inte att det fanns tillräckliga skäl för att konstruera straffbestämmelsen om våldtäkt med rekvisit om bristande samtycke. Som främsta skäl mot en sådan konstruktion angavs risken för en ytterligare fokusering på offret under rättsprocessen. I princip samtliga remissinstanser och riksdagen delade denna uppfattning (bet. 2004/05:JuU16 s. 12 ff.).

Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp

Inom Europarådet har det under åren 2006 och 2007 utarbetats en konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (Council of Europe Convention on the Protection of children against sexual exploitation and sexual abuse). Konventionens syfte är att förebygga och bekämpa sexuell exploatering av och sexuella övergrepp mot barn, att skydda brottsoffrens rättigheter samt att främja nationellt och internationellt samarbete i frågan. Konventionen har ett brett anslag och innehåller bl.a. bestämmelser om förebyggande åtgärder såsom utbildning av personer som arbetar med barn, åtgärder om hjälp till och skydd för offer samt behandling av sexualbrottsförövare. Vidare innehåller konventionen flera bestämmelser om materiell straffrätt, domsrätt, brottsutredning, åtal och andra processrättsliga regler. Konventionen bygger, när det gäller de straffrättsliga bestämmelserna, till viss del på EU:s rambeslut om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi, men går i flera avseenden längre. Rambeslutet har godkänts och genomförts fullt ut i svensk rätt (prop. 2003/04:12 resp. prop. 2004/05:45).

Behovet av en utvärdering

Tillämpningen av 2005 års sexualbrottsreform

Den nya sexualbrottslagstiftningen har nu varit i kraft i drygt tre år. I förarbetena uttalades att det finns skäl att fortlöpande följa utvecklingen på sexualbrottsområdet för att vara uppmärksam på om tillämpningen av lagstiftningen står i överensstämmelse med dess syfte. Det ansågs självklart att tillämpningen av de lagändringar som genomfördes skulle komma att följas upp (prop. 2004/05:45 s. 24 f.). Denna uppfattning delades av riksdagen (bet. 2004/05:JuU16).

Efter reformens genomförande har frågor som gäller tillämpningen av den nya lagstiftningen och krav på ytterligare förändringar aktualiserats i flera sammanhang utifrån delvis olika utgångspunkter.

I riksdagen har vid flera tillfällen motioner väckts i fråga om en utvärdering av den nya sexualbrottslagstiftningen. Fokus har i detta hänseende särskilt riktats mot våldtäktsbestämmelsens utformning och tillämpningen av rekvisitetet hjälplöst tillstånd. Beträffande det senare har det, bl.a. med hänvisning till Lagrådets yttrande över förslaget till ny sexualbrottslagstiftning, anförts att begreppet är för snävt och att det bör ersättas av uttrycket ”en särskilt utsatt situation” (motion 2007/08:Ju326, motion 2007/08:Ju432). Även gränsdragningen mellan straffbestämmelserna om våldtäkt mot barn och sexuellt utnyttjande av barn har uppmärksammats. Riksdagen har hittills på justitieutskottets hemställan avslagit motionsyrkandena med hänvisning till ovan aviserade uppföljning (bet. 2005/06:JuU22, bet. 2006/07:JuU9).

Även i den allmänna debatten, ofta i samband med domar som uppmärksammats i medierna, har motsvarande krav på utvärdering och förändringar av sexualbrottslagstiftningen framställts.

HD har vid flera tillfällen prövat den nya sexualbrottslagstiftningen. Frågan om den straffrättsliga bedömningen av samlag med barn under 15 år prövades av HD i avgörandena NJA 2006 s. 79 I och II. Vidare har HD prövat frågan om av-

gränsningen av begreppet sexuell handling (NJA 2006 s. 221 samt HD:s domar 2008-05-13 i mål nr B 1793-07 och B 3954-07). I avgörandet NJA 2006 s. 510 bedömde HD frågan om straffmätning vid upprepade fall av våldtäkt mot barn och sexuellt utnyttjande av barn. Vidare har HD i NJA 2007 s. 201 prövat tillämpningen av ansvarsfrihetsregeln i 6 kap. 14 § brottsbalken.

I sammanhanget kan nämnas att Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Göteborg, under åren 2006–2007 genomförde en fördjupad uppföljning av den nya sexualbrottslagstiftningen. Uppföljningen skedde i två delar och avsåg dels gränsdragningen mellan vissa brott, dels en kartläggning av domstolarnas bevisvärdering i sexualbrottmål. Resultatet har bl.a. redovisats i promemorian Domstolarnas bevisvärdering i sexualbrottmål – en kartläggning (RättsPM 2007:13).

Mot bakgrund av det redovisade finns det skäl för och behov av att utvärdera tillämpningen av den nu gällande sexualbrottslagstiftningen. Det finns också behov av att analysera om lagstiftningen, mot bakgrund av resultatet av utvärderingen, bör förändras i något avseende. Det bör uppmärksammas att regeringen nyligen har gett en särskild utredare i uppdrag att utvärdera förbudet mot köp av sexuell tjänst i 6 kap. 11 § brottsbalken. Det uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2010 (dir. 2008:44).

Tvång eller brist på samtycke i bestämmelsen om våldtäkt?

I Sverige har frågan om brist på samtycke som straffbarhetsgrund för bestämmelsen om våldtäkt länge varit föremål för debatt. Trots frågans grundliga behandling i samband med införandet av den nya sexualbrottslagstiftningen har debatten inte tystnat.

I riksdagen har frågan om införandet av en samtyckesreglering aktualiserats vid flera tillfällen. Som skäl för en sådan reglering har det anförts bl.a. att lagstiftningen har en normerande verkan och att fokus i rättsprocessen bör ändras från om gärningsmannen använt våld till om denne har försäkrat sig om att ett samtycke föreläggat. Vidare har det anförts att en

straffbestämmelse med krav på bristande samtycke skulle innebära att även sådana handlingar som i dag är straffria, t.ex. att en man genomför ett samlag med en kvinna som är helt passiv på grund av paralysering, blir straffbara (bet. 2005/06:JuU22, bet. 2006/07:JuU9, motion 2006/07:Ju273, motion 2006/07:Ju330 och motion 2007/08:Ju432).

Frågan har även uppmärksammats i rättspraxis. Som exempel kan nämnas Handens tingsrätts dom den 14 juli 2005 i mål nr B 1186-05 och Svea hovrätts dom den 26 september 2005 i mål nr B 5763-05 där tingsrätten i sina domskäl i ansvarsfrågan framhöll den förmodade betydelsen av en lagstiftning baserad på ett krav på bristande samtycke.

Frågan om samtycke är, trots våldtäktsbestämmelsens nya utformning med ett lägre ställt krav på tvång, fortfarande central i många mål om våldtäkt och andra sexualbrott eftersom den tilltalade ofta invänder att målsäganden frivilligt har medverkat till den sexuella handlingen. Mot denna bakgrund och med beaktande av de frågor som väckts om lagstiftningen finns behov av att på nytt utreda frågan om det för straffansvar för våldtäkt bör krävas att tvång har använts eller om den straffrättsliga grunden i stället bör vara bristen på samtycke.

Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp

Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp innehåller straffbestämmelser om skydd för barn mot bl.a. sexuella övergrepp, prostitution och barnpornografi. Därutöver behandlar konventionen ett flertal andra bestämmelser på olika rättsområden. Sverige undertecknade konventionen i samband med att den öppnades för undertecknande den 25 oktober 2007. Arbetet med att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn och sexuell exploatering av barn är en prioriterad fråga för Sverige både nationellt och internationellt. En analys av frågan om Sveriges tillträde till konventionen och vilka lagändringar som i så fall kan behövas bör därför göras.

Uppdraget

Hur fungerar tillämpningen av 2005 års sexualbrottsreform?

Utredaren ska utvärdera tillämpningen av 2005 års sexualbrottsreform. Syftet med utvärderingen är att följa upp och undersöka hur bestämmelserna har fungerat i praktiken och om syftet med reformen har uppnåtts. Utvärderingen ska särskilt fokusera på våldtäktsbrottet och de särskilda straffbestämmelserna om sexualbrott mot barn samt hur tillämpningen i dessa hänseenden har fallit ut.

Utredaren ska särskilt

- genomföra en praxisgenomgång i syfte att klarlägga aktuell tillämpning av sexualbrottslagstiftningen,
- utreda hur tillämpningsområdet för de olika straffbestämmelserna har avgränsats, bl.a. genom att undersöka gränsdragningen mellan olika brott och bedömningen av brottens svårhetsgrad samt vilka omständigheter som särskilt har beaktats av domstolarna, samt
- undersöka om det vid tillämpningen av den nya lagstiftningen har uppstått några särskilda tolkningsproblem eller andra svårigheter eller framkommit nya problemområden där skydd saknas eller skyddet framstår som bristfälligt.

Utredaren ska vidare undersöka hur begreppet sexuell handling har tolkats och tillämpats i praktiken.

Utredaren ska särskilt

- utreda och redovisa hur begreppet har avgränsats mellan olika brott, t.ex. sexuellt tvång och våldtäkt respektive sexuellt tvång och sexuellt ofredande, samt vilka omständigheter som har varit avgörande för domstolarnas bedömning,
- undersöka hur begreppet har tillämpats särskilt i situationer där någon fysisk beröring mellan gärningsman och offer inte har förekommit eller förekommit endast i begränsad utsträckning, samt

- uppmärksamma om det vid tillämpningen av begreppet har uppstått några särskilda tolknings- eller gränsdragningsproblem eller andra svårigheter och brister.

Utredaren ska även undersöka domstolarnas tolkning och tillämpning av begreppet hjälplöst tillstånd.

Utredaren ska särskilt

- uppmärksamma och analysera om det vid tolkningen och tillämpningen av begreppet har uppstått eller framkommit några särskilda problem eller andra brister,
- överväga och ta ställning till om begreppets tillämpningsområde framstår som rimligt och väl avgränsat eller om det finns skäl att utvidga eller på något annat sätt förändra våldtäktsbestämmelsen i fråga om begreppet hjälplöst tillstånd,
- analysera vilka konsekvenser en sådan eventuell förändring skulle få på bestämmelsens tillämpningsområde, samt
- överväga och ta ställning till om begreppet hjälplöst tillstånd bör kvarstå i bestämmelsen samt i förekommande fall överväga och föreslå vilka uttryck som lämpligen kan användas i stället.

I övrigt står det utredaren fritt att utforma utvärderingen efter vad som bedöms nödvändigt samt ta upp även andra frågor inom ramen för utredningsuppdraget i denna del. Utredaren ska dock ta ställning till om det, mot bakgrund av resultatet av utvärderingen, finns behov av förändringar i bestämmelserna och i så fall lämna förslag till de författningsändringar som krävs. En utgångspunkt ska vara att våldtäktsbrottet alltså ska vara reserverat för de mest allvarliga sexuella kränkningarna.

Tvång eller brist på samtycke i bestämmelsen om våldtäkt?

Utredaren ska utreda och ta ställning till om det nuvarande kravet på tvång som grund för straffansvar för våldtäkt bör ersättas med ett krav på bristande samtycke. En utgångspunkt i denna del ska vara att den för svensk brottmålsprocess grund-

läggande principen att bevisbördan helt åvilar åklagaren ska kvarstå.

Utredaren ska särskilt

- redovisa och analysera skälen för och emot att bristen på samtycke ska vara avgörande för ansvar för våldtäkt i stället för våld eller hot,
- belysa och analysera om och i så fall hur en sådan förändring skulle påverka brottsoffrens ställning i rättsprocessen och tillämpningen av bestämmelsen, t.ex. i bevishänseende,
- undersöka hur en straffbestämmelse om våldtäkt baserad på bristande samtycke kan fungera i praktiken genom att inhämta kunskap och erfarenhet från några med svenska förhållanden jämförbara utländska rättsordningar,
- överväga och – oavsett ställningstagande i sak – lämna författningsförslag på hur en samtyckeslagstiftning lämpligen bör utformas, samt
- analysera vilka effekter en sådan lagstiftning skulle få på omfattningen och utformningen av våldtäktsbestämmelsen, systematiken i 6 kap. brottsbalken och övriga bestämmelser som rör sexualbrotten.

Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp

Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp fokuserar till stor del på förebyggande åtgärder samt på åtgärder för att främja nationellt och internationellt samarbete. Därutöver innehåller konventionen också straffrättsliga och processrättsliga bestämmelser.

Utredaren ska

- analysera frågan om Sveriges tillträde till konventionen och vilka lagändringar som i så fall kan krävas, samt
- i förekommande fall ge förslag på sådana lagändringar.

Uppdragets genomförande och tidsplan

När det gäller metoder för uppdragets genomförande står det utredaren fritt att utforma dessa efter vad som bedöms lämpligt. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Vidare ska all statistik som utredaren kan komma att redovisa vara köns- och åldersuppdelad.

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från berörda företrädare för rättsväsendet, dvs. polisen, Åklagarmyndigheten, Sveriges domstolar och Brottsoffermyndigheten samt andra myndigheter eller frivilligorganisationer som är eller kan vara berörda. Vidare ska utredaren beakta och, i lämplig utsträckning, använda sig av tillgängliga studier och rapporter.

Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Vidare bör utredaren följa utvecklingen inom EU och andra internationella fora.

För det fall utredaren lämnar förslag som innebär kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren lämna förslag på hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 oktober 2010. Om utredaren anser det lämpligt får någon eller några delar av uppdraget redovisas i ett eller flera delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)