

Kvinnofrid

1993 tillkallade Socialdepartementet på regeringens uppdrag en kommission med uppdrag att utifrån ett kvinnoperspektiv göra en översyn av frågor som rör våld mot kvinnor och föreslå åtgärder för att motverka sådant våld. Kommissionen antog namnet Kvinnovåldskommissionen.

I mars 1994 avlämnade kommissionen delbetänkandet "Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats" (SOU 1994:56). Regeringen beslutade i maj 1994 att för budgetåret 1994/95 ställa tre miljoner kronor till förfogande varefter Rikskvinnocentrum för kvinnor som misshandlats och våldtagits inrättades vid Akademiska sjukhuset i Uppsala. Därefter har regeringen, som ett stöd för uppbyggnadsarbetet, ställt ytterligare sex miljoner kronor till Rikskvinnocentrumets förfogande.

Kvinnovåldskommissionen avlämnade i juni 1995 slutbetänkandet Kvinnofrid (SOU 1995:60). Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i slutet av detta dokument. Socialdepartementet har sammanställt remissvaren (Ds 1996:28).

Sammanfattning av Kvinnovåldskommissionens betänkande Kvinnofrid

Olika åtgärder har vidtagits under senare år för att öka stödet till brottsoffer. Det finns emellertid alltjämt ett stort behov av insatser. Inte minst gäller detta i fråga om stöd och hjälp till kvinnor som utsatts för våld och andra övergrepp samt åtgärder för att förhindra en upprepning av våldet och för att förbygga våld mot kvinnor.

Betänkandet innehåller förslag till åtgärder som griper in på flera olika samhällsområden. Vi förslår lagändringar på ett flertal områden, men konstaterar samtidigt att lagstiftning inte ensam kan lösa det samhällsproblem som våld mot kvinnor utgör. En betydande del av våra förslag tar därför sikte på olika myndigheters handläggning av ärenden med anknytning till våld mot kvinnor. Vi lämnar också åtskilliga rekommendationer för hur myndigheterna bör förhålla sig till kvinnovald. Vi fokuserar särskilt det våld som män utövar mot närstående kvinnor.

Internationellt

Kapitel 2 behandlar det internationella samfundets aktiviteter när det gäller olika frågor som rör våld mot kvinnor. Vi anser att det är viktigt att informera allmänheten om de uttalanden som görs i internationella sammanhang, och som syftar till att bekämpa våld mot kvinnor. Detta har en informerande och utbildande funktion och förstärker allmänhetens medvetenhet om att våld mot kvinnor är ett allvarligt samhällsproblem. Vi har låtit översätta och publicera i betänkandet (del B) några betydelsefulla FN- och Europarådsdokument om åtgärder för att bekämpa våld mot kvinnor. Vi förslår att internationella dokument som rör våld mot kvinnor fortsättningsvis översätts till svenska och publiceras.

Åtgärder för att öka kunskapen om omfattningen av våldet mot kvinnor

I kapitel 3 redovisas statistiska uppgifter om våldet mot kvinnor. Våldet mot kvinnor är i stor utsträckning dolt, och den officiella statistiken visar endast en mindre del av våldsbrotten mot kvinnor. I kapitlet förslås olika åtgärder som bör kunna ge ett bättre underlag för att skatta omfattningen av våldsbrott som riktar sig mot kvinnor. Härigenom kan även kostnaderna för mäns våld mot kvinnor skattas och ett bättre underlag erhållas för åtgärder som behövs.

Kriminalstatistiken bör enligt vår mening förbättras i väsentliga avseenden. Sålunda bör statistiken över anmälda brott, framför allt brotten enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken, i större utsträckning könsuppdelas. Denna statistik bör i ökad utsträckning också ge information om offrets ålder,

nationalitet och relation till gärningsmannen. På motsvarande sätt bör statistiken över lagförda personer innehålla uppgifter om brottsoffer, dessas kön, ålder, nationalitet och relation till gärningsmannen.

Även den statistik som finns beträffande brott mot lagen (1988:688) om besöksförbud behöver kompletteras. Statistiken bör också ge ökad kunskap om skadestånden vid våldsbrott förövade mot kvinnor och belysa omfattningen av frihetsberövanden vid brott som avser våld mot kvinnor.

Vi föreslår vidare att en brottsofferundersökning avseende våld mot kvinnor skall genomföras. En sådan undersökning bidrar till att man bättre kan skatta den verkliga brottslighetens storlek. Detta kan i sin tur bidra till att kunskapen om våldet mot kvinnor ökar liksom kunskaperna om sambandet mellan våldet och andra samhällsfaktorer. En brottsofferundersökning kan också visa på var resurser bör sättas in för att det våld som kvinnor utsätts för skall kunna bekämpas.

Åtgärder som på sikt kan motverka våld mot kvinnor

I kapitel 4 redovisas några historiska linjer och några utgångspunkter för sätet att se på våld mot kvinnor.

Vi konstaterar i kapitlet att forskningen om våld mot kvinnor måste utvecklas. Vi föreslår att regeringen uppdrar åt lämplig myndighet att utarbeta en plan för hur en sådan utveckling skall kunna komma till stånd.

Sambandet mellan våldspornografi och våld mot kvinnor är föga belyst i forskningen. Ytterligare forskning på det området bör kunna ge ett bättre underlag för att bedöma behovet av att kriminalisera innehav av våldspornografi.

Det behövs en ökad medvetenhet hos allmänheten om det samhällsproblem som våld mot kvinnor utgör. I bl.a. Canada och England produceras TV-information som sammanställts av myndigheterna för att upplysa allmänheten om omfattningen av och orsaker till våld mot kvinnor. Man har ansett att de kampanjer som har genomförts haft en positiv påverkan på allmänhetens attityder till sådant våld. Vi föreslår att regeringen tar initiativ till en liknande kampanj i Sverige.

I skolan liksom i annat ungdomsarbete måste man vara uppmärksam på det våld som flickor och kvinnor utsätts för. Vi anser att det är viktigt att utveckla modeller för hur mäns våld mot kvinnor skall kunna tas upp i bl.a. skolundervisningen och under värnplikten.

Socialtjänsten

I kapitel 5 tar vi upp de problem som är förknippade med socialtjänstens handläggning av ärenden med anknytning till kvinnovåld. Vi anser att medvetenheten måste öka hos socialtjänsten vad beträffar förekomsten av våld mot kvinnor, dess orsaker och konsekvenser. Detta gäller såväl på handläggarnivå som på chefs- och politikernivå.

Inom socialtjänsten måste det utvecklas metoder som leder till förbättrade insatser för kvinnor som utsätts för våld. Vi föreslår att denna grupp uppmärksammas särskilt i den nya socialtjänstlag som föreslagits av Socialtjänstkommittén. Av den nya lagen bör således framgå att socialtjänsten skall verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld och andra övergrepp får stöd och hjälp att förändra sin situation.

Vi betonar också vikten av att kommunerna beaktar arbetet med utsatta kvinnor i sin verksamhetsplanering och att resurser avdelas för ändamålet. Vi föreslår att särskilda handlingsplaner utarbetas för denna grupp.

Socialtjänstkommittén har föreslagit att kommunens socialtjänst en gång om året skall avge en social rapport till kommunfullmäktige om betydelsefulla förändringar som inträffar i de sociala förhållandena i kommunen. Vi anser att man i det sammanhanget även bör uppmärksamma förekomsten av våld i nära relationer. Socialtjänsten bör därför i sin rapport även redovisa de åtgärder som socialtjänsten och andra aktörer har vidtagit för att komma till rätta med det problemet.

Vi anser också att socialtjänsten i varje kommun bör utarbeta särskilda åtgärdsprogram, som tar sikte på hur man på bästa sätt skall möta kvinnor som utsätts för våld och vilka insatser som kan erbjudas kvinnorna, barnen och männen inom socialtjänstens ram, liksom av andra samhällsinstanser och frivilliga organisationer. Socialtjänsten bör också aktivt informera om de resurser som finns inom socialtjänstens ram och som är tillgängliga för kvinnor som är utsatta för våld och andra övergrepp.

Varje kommun bör avdela en eller flera socialsekreterare, som får ett särskilt ansvar för kvinnor som utsätts för våld. Dessa socialsekreterare bör ges särskild utbildning och regelbunden handledning. Förslaget syftar till en kompetenshöjning hos socialtjänsten och kan förväntas medföra effektivitetsvinster.

Vi föreslår slutligen att Socialstyrelsen får i uppdrag att utarbeta allmänna råd för socialtjänstens handläggning av frågor som rör våld mot kvinnor. Dessa råd kan ge ledning för kommunernas socialtjänst om vilka mål och metoder som bör vara vägledande i arbetet med kvinnor som utsätts för våld. Även barnen bör uppmärksammas i detta sammanhang.

Hälsa- och sjukvården

Vi har i delbetänkandet Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats (SOU 1994:56) föreslagit att ett nationellt kompetens- och resurscentrum för kvinnor som utsätts för våldtäkt och misshandel skall inrättas. Detta centrum är nu under uppbyggnad vid Akademiska sjukhuset i Uppsala. Vi betonar att centrumet inte bör bli det enda i landet där hälsa- och sjukvården utgör bas för verksamheten. Tvärtom är det angeläget att nya sådana centrum bildas, och målet bör vara att det i varje landsting så småningom finns en specialiserad resurs för kvinnor som utsätts för våld och andra övergrepp.

Även för hälsa- och sjukvården behövs det enligt vår mening ett övergripande policydokument. Vi föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd för hur hälsa- och sjukvården bör utforma sina insatser för kvinnor som utsätts för våld. Ett sådant dokument bör framför allt innehålla de mål som bör gälla för verksamheten.

Tillgången till psykoterapi för kvinnor som utsätts för sexuella och andra övergrepp är mycket begränsad. Många kvinnor har berättat om den kamp de fått för att få nödvändig terapi. Enligt vår mening är det mycket angeläget att kvinnor som utsätts för våld och andra övergrepp kan få psykoterapi, när sådan erfordras. Detta måste kunna erbjudas kvinnorna inom rimlig tid och till en rimlig kostnad för dem. Vi utesluter inte att det för denna grupp kan behövas införas någon form av åtminstone begränsad – vårdgaranti för att tillgodose kvinnornas behov. Mot bakgrund av de stora förändringar som pågår inom hälsa- och sjukvården har vi dock avstått från att försöka utforma de närmare förutsättningarna för en sådan garanti. I kapitel 6 behandlas även olika frågor med anknytning till rättsintyg.

Frivilliga organisationer

Kvinnojourerna ger praktisk och psykologisk hjälp åt kvinnor som har drabbats av brott. De ger kvinnorna skydd och förbygger på så sätt en upprepning av våldet. Jourernas insatser har stor betydelse för många utsatta kvinnor. Resursbrist försvårar dock möjligheterna att ge effektiv hjälp.

Kvinnojourerna bör enligt vår mening få ökade möjligheter att anställa personal, att ge dem som arbetar i jourerna handledning och att utveckla sina verksamheter i övrigt. För närvarande utgår tre miljoner kronor per år i statsbidrag till kvinnojourernas lokala utvecklingsarbete. Vi förslår att statsbidraget till de lokala kvinnojourernas stöd- och utvecklingsarbete ökas med tio miljoner kronor per år. Det förslagna beloppet, 13 miljoner kr, motsvarar ungefär hälften av de bidrag som kvinnojourerna erhåller från kommuner och andra bidragsgivare tillsammans. Med ett sådant tillskott till kvinnojourerna skapas förutsättningar för en mera stabil verksamhet vid jourerna.

Även brottsofferjourerna arbetar med att informera och hjälpa kvinnor som utsatts för våld och sexuella övergrepp. Inom mansjourerna har det börjat växa fram verksamheter som ger behandling för män med våldsproblematik. Insatser av nu nämnt slag är enligt vår mening av stort värde. Vi förslår ett statligt stöd på två miljoner kronor per år till brottsofferjourer för arbete med våldsutsatta kvinnor och till organisationer som erbjuder behandling för män med våldsproblematik.

Socialtjänstkommittén har framhållit vikten av att socialtjänsten stödjer frivilligt socialt arbete. Kommittén har även förslagit att den nya socialtjänstlagen skall innehålla en särskild bestämmelse om detta. Eftersom kvinnojourerna i så stor utsträckning utför arbete som ankommer på socialtjänsten bör bestämmelsen enligt vår mening särskilt ta sikte på ekonomiskt stöd till kvinnojourerna.

Myndigheterna inom rättsväsendet

I kapitel 8 behandlas frågor som rör myndigheterna inom rättsväsendet. Vi anser att polismyndigheterna bör utarbeta särskilda åtgärdsprogram beträffande sin handläggning av ärenden som rör våld mot kvinnor. Polismyndigheterna bör också utarbeta särskilda informationsbroschyrer som är riktade till kvinnor som har utsatts för våld och andra övergrepp.

Enligt vår mening måste metoder sökas som kan bidra till att ärenden som rör våld och andra övergrepp mot kvinnor behandlas effektivare. Någon polismyndighet bör därför få i uppdrag att utarbeta modeller för arbetet med ärenden som har samband med våldsbrott riktade mot kvinnor. Inom ramen för en sådan försöksverksamhet bör man även pröva på vilket sätt olika registersystem kan användas för att effektivisera kampen mot kvinnoväldet.

Vi föreslår vidare en försöksverksamhet med intensiv övervakning med elektronisk kontroll beträffande män som inte kan förmas att respektera meddelade besöksförbud. Vi föreslår att Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för en sådan försöksverksamhet. Eventuellt skulle det vara fördelaktigt om en sådan försöksverksamhet samordnas med den verksamhet med intensiv övervakning av vissa fängelsedömda som nu pågår.

Vi anser att rutiner snarast bör skapas som gör det möjligt för en kvinna att alltid snabbt få tillgång till den skyddsutrustning hon behöver. Vi anser att det även fortsättningsvis bör vara möjligt för särskilt utsatta kvinnor att få livvaktsskydd, när metoder som är mindre ingripande är otillräckliga. Det är också enligt vår mening angeläget att närmare analysera hur ett effektivt skydd bör utformas för olika kvinnors behov. Det behövs en noggrann utvärdering av de metoder för skydd av kvinnor som hittills har använts, och vi föreslår att Rikspolisstyrelsen i samarbete med Brottsförbyggande rådet får i uppdrag att göra en sådan utvärdering.

Poliser och åklagare har ofta en på förhand etablerad pessimism i förhållanden till ärenden som innefattar våld och andra övergrepp mot kvinnor i nära relationer. Detta påverkar också deras benägenhet att utreda och driva sådana ärenden. Kvinnans ovilja att medverka i utredningen utgör inte sällan anledningen till att ärenden skrivs av. Idag är polisen i allmänhet förundersökningsledare i mål som gäller misshandel. Vi anser att åklagarna, som har en större processrättslig erfarenhet, bör vara förundersökningsledare i alla ärenden som rör misshandel av en man mot en kvinna när kvinnan och gärningsmannen är bekanta med varandra, dvs. även om misshandeln inte är grov.

Olika frågor som rör åklagares och domstolars handläggning av ärenden om våld och andra övergrepp mot kvinnor bör också enligt vår mening utvecklas närmare i särskilda policydokument för respektive verksamhetsområde. Det är angeläget att både åklagare och domstolar prioriterar ärenden som rör våld mot kvinnor i nära relationer.

Samverkan

Samverkan mellan myndigheter, organisationer och enskilda framhålls regelmässigt som den viktigaste strategin när det gäller att motverka våld mot kvinnor. Av stor betydelse för myndigheternas inställning till våld mot kvinnor och till samarbete mellan myndigheter och andra i frågor som rör sådant våld är de signaler som centrala, regionala och lokala ledningsorgan ger åt sina anställda.

I kapitlet redovisas bl.a. erfarenheter från ett projekt för myndighetssamarbete vid kvinnomisshandel som under samordning av Socialstyrelsen under tre år bedrivits i fem län.

I de särskilda kapitlen om socialtjänsten och hälso- och sjukvården har vi föreslagit att Socialstyrelsen får i uppdrag att utarbeta allmänna råd för de nämnda verksamhetsområdenas handläggning av ärenden

med anknytning till våld mot kvinnor. Även rättsväsendet skulle ha nytta av sådana policydokument, och vi förslår därför att Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren och Domstolsverket ges i uppdrag att, var och en för sitt verksamhetsområde, ta fram policydokument i vilka bör formuleras principer för handläggningen av ärenden med anknytning till våld mot kvinnor.

Nya straffbestämmelser

Sexualbrotten

Vid vår översyn av brottsbalkens bestämmelser har vi i enlighet med våra direktiv haft kvinnoperspektivet i fokus. Vi förslår vissa genomgripande förändringar i sjätte kapitlet brottsbalken. Ändringarna rör bl. a. frågan om vilka sexuella handlingar som skall krävas för ansvar för våldtäkt, och – när det gäller sexuella övergrepp mot barn – vilka handlingar i övrigt mot barnet som skall krävas för ansvar för våldtäkt. Lagtexten bör ligga så nära verkligheten som möjligt och vi förslår därför språkliga ändringar i ett flertal lagrum i sjätte kapitlet. Det gäller framför allt ifråga om begreppet "sexuellt umgänge".

Något bärande skäl att begränsa våldtäktsbrottet till samlagshandlingar eller sexualhandlingar som är jämförbara med samlag finns inte. Genom att den sexuella handlingen avgränsas utifrån ett kvinnligt perspektiv saknas anledning att skilja mellan olika sätt att fysiskt utnyttja en kvinna sexuellt. Allt sådant handlande som idag innefattas i begreppet sexuellt umgänge skall omfattas av våldtäktsbestämmelsen.

Uttrycket sexuellt umgänge för dock tanken till en frivillig och ömsesidig sexualakt mellan två personer. Vid våldtäkt är varje inslag av ömsesidighet utesluten. Mot denna bakgrund är uttrycket sexuellt umgänge direkt olämpligt för att beskriva den sexuella handlingen när en person förgriper sig sexuellt på en annan person. Gärningen framstår i stället som ett utnyttjande av en annan persons kropp för egna sexuella syften. Rekviritet "tvingar annan till samlag eller därmed jämförbara sexuellt umgänge" i 6 kap. 1 § brottsbalken bör ersättas med rekviritet "tilltvingar sig samlag eller på annat sätt sexuellt utnyttjar". Det nya uttrycket sexuellt utnyttjar avser samma sexuella handlingar som idag avses med begreppet sexuellt umgänge.

Våldtäktsparagrafen ändras också såtillvida att första stycket behandlar brott som begås av en man mot en kvinna. I ett andra stycke behandlas övriga konstellationer såvitt avser gärningsman/offer.

I vårt uppdrag ingår att överväga skyddet även för flickor mot övergrepp av skilda slag, däribland sexuellt våld. Vi anser att sexuellt utnyttjande av ett barn under 15 år skall bestraffas på motsvarande sätt som våldtäkt mot en vuxen kvinna. Detta bör gälla oavsett om tvång förekommit eller inte. Att en vuxen man, som förövat våldtäkt mot ett barn, inte har använt våld kan mycket väl bero på att barnet överhuvudtaget inte haft någon möjlighet att göra motstånd. Däremot torde övergreppen mot barnet regelmässigt vara förknippade med psykiskt våld och allvarliga hot mot hennes eller hans integritet. Det maktmissbruk och den hänsynslöshet som gärningsmannen gör sig skyldig till gentemot barnet väger i dessa fall lika tungt som det fysiska våldet eller hotet vid övergrepp mot en vuxen kvinna. Någon skillnad i straffvärde föreligger inte.

Ett nytt straffbud om våldtäkt mot barn bör sålunda införas. Alla sexuella övergrepp mot ett barn under 15 år, som idag faller under 6 kap. 1–4 §§ brottsbalken, skall omfattas av den nya bestämmelsen. För att beskriva den sexuella handlingen används begreppet sexuellt utnyttjar, som motsvarar begreppet sexuellt umgänge. Rekviritet överensstämmer med vad vi förslagit när det gäller våldtäkt mot vuxna. Brottet delas in i tre svårhetsgrader i likhet med våldtäktsbrottet och med samma straffskalor. Straffet i normalfallet bör sålunda uppgå till fängelse i lägst två och högst sex år. Om brottet med hänsyn till särskilda omständigheter är att anse som mindre allvarligt bör dömas till

fängelse i högst fyra år. Straffskalan för grov våldtäkt mot barn bör vara fängelse i lägst fyra och högst tio år.

Som en följd av tidigare ändringar i 6 kap. brottsbalken bör de nuvarande straffbestämmelserna i 2 § om sexuellt tvång, 3 § om sexuellt utnyttjande och 4 § om sexuellt utnyttjande av underårig föras samman till en ny paragraf, 3 § när bestämmelserna avser sexualbrott mot personer som är fyllda 15 år. Brottet benämns sexuellt utnyttjande. Den sexuella handlingen beskrivs med uttrycket sexuellt utnyttjar och avser samma handlingar som idag avses med begreppet sexuellt umgänge. Här förslås sålunda ingen ändring i sak. Straffet för normalbrottet skall vara fängelse i högst två år. Straffskalan för grovt sexuellt utnyttjande förslås vara fängelse i lägst ett och högst sex år. Någon förändring vad avser de olika sexualbrottens straffvärde åsyftas inte.

När det gäller brottet sexuellt ofredande har brottsbeskrivningen blivit föråldrad. Denna tar också mer sikte på en samhällelig reaktion och mindre på att angreppet riktas mot en enskild person. De handlingar som avses med bestämmelsen kan bättre uttryckas i termer som beskriver den integritetskränkning, det ofredande och de trakasserier som avses med straffstadgandet. Vissa typer av sexuella trakasserier omfattas av stadgandet, vilket tydliggörs med vårt förslag. Ändringarna är av terminologisk natur. Någon ändring av kriminaliseringens räckvidd är inte avsedd.

Ansvar bör ådömas även vid underlåtenhet att avslöja vissa grova brott enligt 6 kap. brottsbalken. Det gäller våldtäkt, grov våldtäkt, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, grovt sexuellt utnyttjande och grovt koppleri. Var och en som får kännedom om att ett sådant brott är åfärde skall ha ett ansvar för att brottet avslöjas.

I den särskilda åtalsbestämmelsen i 6 kap. görs en redaktionell ändring som är föranledd av förslaget om en ny bestämmelse om våldtäkt mot barn.

Andra brottsbalksbrott

Kvinnor är ofta offer för såväl misshandelsbrott som olika brott mot frihet och frid. Ändå anges brottsoffret i de olika straffbestämmelserna som "han/honom". Lagtexten bör utformas med en terminologi som ligger så nära verkligheten som möjligt. Beträffande vissa brottsrekvisit anser vi att språkbruket i nu gällande lagter sig ålderdomligt och, inte minst ur ett kvinnoperspektiv, i hög grad verklighetsfrämmande. Vissa språkliga ändringar beträffande ett antal brott i vissa brottsbalkskapitel bör därför ske. Vissa förändringar i sak förslås beträffande brottet olaga hot, åtalsbestämmelsen i 5 kap. brottsbalken och bestämmelserna om straffmätning.

I bestämmelsen om olaga hot förslås en språklig ändring i syfte, inte minst ur ett kvinnoperspektiv, att göra lagtexten mer verklighetsanpassad. I ett nytt tredje stycke anges i vårt förslag vissa faktorer som bör tas med vid bedömningen av om brottet skall hänföras till den svårare graden. Det finns anledning att från samhällets sida kraftigt markera allvaret i all olaglig användning av vapen. Att bli utsatt för ett vapenhot är ofta en traumatisk upplevelse. Hot som utövas med särskilt farliga vapen bör regelmässigt hänföras till den grova graden av brott. Härmed avses framför allt skjutvapen och knivar och föremål som av offret uppfattas som särskilt farliga. Ändringen innebär en skärpning av straffet då sådana vapenhot förekommit. Andra faktorer som bör medföra att brottet skall anses grovt är att hotet avsett en särskilt farlig gärning eller om hotet riktats mot någon som intar en särskilt utsatt ställning. Detsamma gäller om det är fråga om upprepade allvarliga hot. För den grova graden av brott bör en särskild brottsrubricering, grovt olaga hot, införas.

Ofredandebrottet ändras språkligt i syfte att anpassa terminologin till de vanligaste formerna av ofredande. Någon ändring i sak såvitt avser de straffbara handlingarna är dock inte avsedd.

I bestämmelsen om förolämnning görs vissa ändringar i syfte att i språkligt hänseende förtydliga lagtexten. Det finns anledning att behandla förolämnning med anspelning på någons kön med samma allvar som när det gäller anspelning på ras, hudfärg m.m. Vi förslår därför ett tillägg i 5 kap. 5 § första stycket tredje punkten brottsbalken som innebär att, om målsäganden anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl kan anses påkallat ur allmän synpunkt, åklagaren får åtala för förolämnning mot någon med anspelning på den personens kön. Samma åtalsregel bör gälla vid förolämnning mot någon med anspelning på en persons sexuella läggning och inte, som för närvarande, endast vid anspelning på någons homosexuella läggning.

Bestämmelsen i 29 kap. brottsbalken, som reglerar de omständigheter som skall vara försvärande vid straffmätningen, bör utvidgas. Motivet att kränka någon på grund av kön bör beaktas särskilt vid bedömning av straffvärdet.

Könsstymning

I den särskilda lagen (1982:316) med förbud mot omskärelse av kvinnor bör de straffbara handlingarna betecknas med en term som ger uttryck för vad de kriminaliserade ingreppen faktiskt innebär, nämligen en könsstymning. Lagens rubrik bör därför ändras till "lag med förbud mot könsstymning av kvinnor". Ordet "omskärelse" i 1 § bör bytas ut mot ordet "könsstymning". Någon ändring såvitt avser kriminaliseringens räckvidd avses inte.

Eftersom man svårigen kan tänka sig att omständigheterna skulle kunna vara mildrande vid ett ingrepp som innebär att en kvinnas kön stympas bör böter utmönstras ur straffskalan. Straffet för normalbrottet bör vara fängelse i högst fyra år. Vi förslår också en ändring av kriterierna för bedömningen av huruvida brottet skall anses som grovt. Sålunda bör kriterierna "medfört livsfara", "svår kroppsskada" och "allvarlig sjukdom" utgå. Straffminimum för det grova brottet kommer enligt vårt förslag att utgöra fängelse i två år. Förslaget innebär sålunda en kraftig skärpning av straffet såväl för normalbrottet som beträffande det grova brottet. Förberedelse och stämpling till brott samt underlåtenhet att avslöja brott bör vara straffbart.

Ett nytt brott i brottsbalken – kvinnofridsbrott

För en kvinna som under en längre tid har levt i ett förhållande där hon blivit utsatt för övergrepp av en man är det inte fränst de enskilda fysiska övergreppen i sig som karakteriserar kvinnans utsatta situation. Ofta är det inte möjligt för kvinnan att i detalj beskriva vart och ett av övergreppen. Verkligheten är i stället många gånger sådan att kvinnans tillvaro varit helt präglad av våld och hot. Våldet har varit det normala, och tidsperioden utan våld har hört till undantagen. Kvinnan beskriver därför övergreppen som en process.

Vår straffrätt fokuserar på enskilda gärningar. Om man inte betraktar gärningarna som ett led i en pågående process föreligger risk att helhetsperspektivet går förlorat. En kvinna som under lång tid har fått utstå övergrepp från en närstående man har inte bara blivit offer för olika gärningar som är kriminaliserade enligt nu gällande bestämmelser. Ofta har kvinnan även blivit utsatt för beteenden som för närvarande inte upptas i något straffbud. Mannen kanske gömmer undan gemensamma tillhögheter som telefon eller nycklar, förbjuder kvinnan att träffa släktingar och vänner eller talar nedsätande till henne.

Vi förslår ett nytt brott i brottsbalken, kvinnofridsbrott. Brottet tar framför allt sikte på våld och andra övergrepp mot kvinnor – det kan gälla makar, sambor, mödrar eller dötttrar – i nära relationer till män. Bestämmelsen tar sikte på vissa beteenden som inte är kriminaliserade, men som på ett effektivt sätt bidrar till att skapa den situation av psykisk terror som detta brott är ett utslag av. Dessutom tas

hänsyn till en rad olika handlingar, som redan idag är kriminaliserade i olika straffstadganden, såsom misshandel och olaga hot. För straffansvar bör det vara tillräckligt att de olika straffbara handlingarna är preciserade till sin karaktär och att de har utförts inom en bestämd tidsperiod. Däremot skall det inte vara nödvändigt att tidsmässigt ange varje handling i detalj.

Det skall krävas att gärningsmannen använder våld eller hot om våld eller utsätter offret för annan fysisk eller psykisk påverkan. Gemensamt för de straffbara förfarandena är att de skall vara ägnade att varaktigt kränka kvinnans/offrets integritet och skada hennes självkänsla. Straffet för brottet bör vara fängelse i lägst ett och högst sex år.

Brottet tar således i första hand sikte på att skydda kvinnor från övergrepp av män. Det kan finnas fall där en man gör sig skyldig till detta brott mot en annan man. I vissa fall kan även en kvinna tänkas vara förorene. Det råder dock inte någon tvekan om att gärningsmannen i regel kommer att vara en man och offret en kvinna. Detta förhållande bör tydliggöras, och paragrafen bör därför delas upp i två olika stycken.

Brottet utgör framför allt ett brott mot frihet och frid och bör därför placeras bland frihets- och fridsbrotten i brottsbalkens fjärde kapitel. Vi har valt att rubricera brottet kvinnofridsbrott respektive fridsbrott. Vi förslår att bestämmelsen intas i en ny 4 a §

Sekretessfrågor

Sekretesslagen

I 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen (1980: 100) finns vissa undantag från bl.a. hälso- och sjukvårdssekretessen och socialtjänstsekretessen när det gäller att lämna uppgifter som angår misstanke om brott till polis och åklagare. För närvarande gäller att uppgift får lämnas endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år. I praktiken är det, såvitt avser vuxna kvinnor, endast om en kvinna har utsatts för våldtäkt som personalen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är oförhindrad att polisanmäla brottet. Vid misstanke om brott mot den som är under 18 år har dock ytterligare genombrott gjorts i vårdsekretessen. I sådana fall hindrar inte sekretessen att personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten lämnar uppgifter till polis och åklagare, under förutsättning att det är fråga om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken.

För svenska kyrkans församlingsvårdande verksamhet gäller samma sekretessregler när det gäller att lämna uppgifter till rättsvårdande myndigheter som för hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Intresset av att beivra våldsbrott och förhindra upprepat våld måste i vissa fall få ta över den enskilda personens intresse av integritet och sekretess. Framför allt gäller detta övergrepp som riktar sig mot nästaende, där våldet tenderar att upprepas och därvid också bli grövre. Det sätt på vilket samhället ser på våld som riktar sig mot kvinnor utgör en viktig faktor i kampen mot sådana brott. Om hälso- och sjukvården och sociala myndigheter förhåller sig passiva trots att det är mer eller mindre uppenbart för dem att kvinnan varit utsatt för t.ex. ett mycket allvarligt misshandelsbrott, blir detta en signal till såväl kvinnan som mannen, att samhället inte bryr sig om att han förgriper sig mot henne. Det är därför en viktig markering att hälso- och sjukvården och socialtjänsten, utan oöverstigliga hinder av sekretess, kan anmäla misstankar om t.ex. livshotande och annan allvarlig misshandel till rättsvårdande myndigheter.

Vi förslår att sekretesslagen ändras så att sekretess inte hindrar att hälso- och sjukvården och socialtjänsten lämnar uppgifter till polis och åklagare, när det föreligger misstanke om att en person utsatts för grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken, kvinnofridsbrott respektive fridsbrott enligt 4 kap. 4 a § brottsbalken och grovt sexuellt utnyttjande enligt 6 kap. 3 § brottsbalken. De nämnda

brotten har eller får enligt våra förslag ett minimistraff på fängelse ett år. Ett uppgiftslämnande bör enligt vår mening framför allt ske när det föreligger en påtaglig risk att våldet skall upprepas eller när en kvinna utsatts för livsfarligt våld.

Enligt vår mening bör samma sekretessregler gälla i såväl offentlig som privat tjänst. Detsamma bör vara fallet även såvitt avser svenska kyrkans församlingsvårdande verksamhet.

Rättegångsbalken

Förslaget att hälso- och sjukvården och socialtjänsten skall ges större möjligheter att utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter vid misstanke om allvarliga våldsbrott till polis och åklagare bör också ses i förhållande till det s.k. frågeförbudet i 36 kap. 5 Rättegångsbalken. Detta begränsar möjligheterna att ställa frågor till ett vittne som tillhör vissa angivna yrkesgrupper, framför allt personal inom vårdsektorn. Vi förslår att frågeförbudet får vika vid de brott där vi förslagit en uppmjukning av vårdsekretessen enligt sekretesslagen, dvs. vid brotten grov misshandel, kvinnofrids- respektive fridsbrott och grovt sexuellt utnyttjande.

Identitetsbyte

Prövningen av en begäran om fingerade personuppgifter är särskilt komplicerad när det gäller en kvinna som har små barn och kvinnan behöver skyddas mot barnets far. I de fall vårdnaden om barnet anförtrots modern ensam och fadern av domstol inte tillerkänts rätt till umgänge med barnet bör det dock, enligt vår mening, inte föreligga hinder för att modern och barnet skall få fingerade personuppgifter.

Om ett barn har medgetts rätt att använda fingerade personuppgifter och barnets förälder väcker talan om vårdnad eller umgänge med barnet kan tveksamhet uppstå om vilket forum som är det korrekta. Vi förslår ett förtydligande av den forumregel för vårdnads- och umgängestvister som finns i 6 kap. 17 § förädrabalken. Förslaget innebär att Stockholms tingsrätt skall vara behörig domstol inte bara – som fallet är idag – när annat forum saknas, utan även när barnets verkliga hemvist inte kan fastställas därför att barnet har medgetts fingerade personuppgifter.

Straffmätning m.m. (kapitel 12)

Nyligen har det genomförts en undersökning av domstolarnas straffmätningsspraxis vid vissa grova våldsbrott. Vi förslår i kapitel 12 att regeringen låter genomföra en undersökning av domstolarnas straffmätning och straffvärderesonemang också vid andra våldsbrott än de allra grövsta. En sådan undersökning bör göras ur ett könsperspektiv.

Vi anser det angeläget att psykoterapeutisk behandling kan ges åt män som gör sig skyldiga till sexualbrott eller andra våldsbrott riktade mot kvinnor, t.ex. upprepad misshandel mot en närestaende. Kriminalvårdsstyrelsen har nyligen presenterat ett handlingsprogram för utbyggnad av behandlingsresurserna för sexualbrottsdömda. Programmet tar dock inte sikte på män som döms för andra typer av våldsbrott riktade mot kvinnor. Kriminalvårdsstyrelsen har uppskattat att ca 1 000 personer årligen ådöms fängelsestraff för sådana brott. Vi har inte haft praktiska möjligheter att kartlägga vilka behov som finns när det gäller behandling för dessa män och förslår därför att regeringen uppdrar åt Kriminalvårdsstyrelsen att göra en sådan kartläggning. Kriminalvårdsstyrelsen bör i samband därmed utarbeta ett handlingsprogram för hur denna behandling skall kunna byggas ut.

Sexuella trakasserier

Sexuella trakasserier är en form av könsrelaterat våld, och i likhet med annat våld mot kvinnor är sexuella trakasserier i stor utsträckning ett dolt problem. Undersökningar har dock visat att sexuella trakasserier inte alls är ovanligt i arbetslivet och inom utbildningsväsendet.

Varje arbetsgivare skall enligt 6 Sjämsälldhetslagen (1991:433) verka för att inte någon arbetstagarer utsätts för sexuella trakasserier. 22 Sjämsälldhetslagen innehåller ett klart förbud för arbetsgivaren att trakassera en arbetstagarer som avvisat sexuella närmanden från arbetsgivarens sida. Endast den sistnämnda bestämmelsen är dock sanktionerad med skadeståndskyldighet.

Jämställdhetsombudsmannen (JämO) har i en skrivelse till regeringen pekat på konsekvenser av det sätt på vilket frågan om sexuella trakasserier på arbetsplatsen reglerats i jämställdhetslagen, eftersom det skadeståndssanktionerade förbudet i 22 Sinte tar sikte på de sexuella trakasserier som sådana. Vi anser, i likhet med JämO, att jämställdhetslagen bör kompletteras med en regel som i vissa situationer håller arbetsgivaren ansvarig för om en kvinna utsätts för sexuella trakasserier av sina arbetskamrater. Frågan är dock komplicerad, och den bör därför bli föremål för utredning i särskild ordning.

Vissa särskilt utsatta grupper

Några grupper är särskilt sårbara när de utsätts för våld. I kapitel 14 belyser vi situationen för kvinnor med invandrarbakgrund, äldre kvinnor och kvinnor med funktionshinder, tonårsflickor samt missbrukande kvinnor som utsätts för våld.

En angelägen fråga är hur man skall lösa problemet med uppehållstillstånd i Sverige för en utländsk kvinna som här i landet utsätts för våld av sin man. Till följd av en praxis med s. k. uppskjuten invandringsprövning riskerar kvinnan att utvisas härifrån om hon bryter upp från mannen, trots att han utsätter henne för våld. Den nuvarande rätstillämpningen är enligt vår mening oacceptabel. Vi förslår därför att frågan hur invandrade kvinnor som utsätts för våld av sina män skall kunna tillförsäkras rätten att få stanna här i landet utreds i särskild ordning.

Invandrarverket har i olika sammanhang begärt tillgång till innehållet i kriminal- eller polisregister beträffande mannen, när man prövar frågan om uppehållstillstånd för en kvinna som kommit till Sverige som en s.k. snabb anknytning. Vi anser att Invandrarverkets begäran är rimlig.

Barn i misshandelsmiljöer

Barn till kvinnor som misshandlats har ett mycket stort behov av hjälp och stöd. Med anledning av dessa barns behov och de svårigheter som föreligger när det gäller att möta behoven, förslår vi i kapitel 15 att villkoren för barn som växer upp i misshandelsmiljöer blir föremål för utredning i särskild ordning. En sådan utredning bör ha en bred ansats och, utifrån såväl flickors som pojkars perspektiv, ta upp olika frågor som rör barnens livssituation.

Tvister om vårdnad och umgänge är ofta komplicerade i olika avseenden, och särskilt svår är situationen när barnets mor utsätts för våld från barnets far. Inte sällan måste i dessa fall principen om barns behov av nära och goda relationer med både modern och fadern få vika. Våld och övergrepp inom en familj medför nämligen en högst påtaglig fara för barnets psykiska välbefinnande. Vi anser mot bakgrund härav att domstolen bör vara restriktiv när det gäller att medge fadern vårdnad eller umgänge i de fall han utövat våld mot någon familjemedlem. Nuvarande lagstiftning, som tar sikte på barnets bästa, hindrar inte en sådan tillämpning.

Utbildningsfrågor

Vi har kartlagt i vilken utsträckning våld mot kvinnor tas upp i den grundläggande högskoleutbildningen för socionomer, läkare, sjuksköterskor, psykologer, jurister och poliser. Kartläggningen visar att våld mot kvinnor i mycket liten omfattning belyses i utbildningarna. Vi anser att det bör klargöras att jämställdhet och könsaspekter skall belysas i all högskoleutbildning och föreslår att 1 kap. 5 Högskolelagen (1992:1434) förtydligas i detta avseende.

I examensordningen anges poäng och mål för olika examina. För vissa högskoleutbildningar, som mera direkt förbereder för speciella yrken, har examensordningen särskilda målbeskrivningar. Vi föreslår att examensordningen och dess målbeskrivningar för utbildningen av de ovan berörda yrkesgrupperna kompletteras, så att det klart framgår att våld mot kvinnor och andra könsaspekter skall belysas i deras utbildning. Detsamma bör gälla för polisutbildningen, vilken dock inte regleras i examensordningen.

Vi föreslår att Högskoleverket ges i uppdrag att följa utvecklingen av hur frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män beaktas i undervisningen vid våra högskolor. Verket bör regelbundet rapportera till regeringen om läget.

Det är mycket viktigt att nu verksamma yrkesgrupper inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och rättsväsendet fortbildas i frågor som har samband med våld mot kvinnor. Vi föreslår att staten under nästa budgetår avsätter tre miljoner kronor för sådan fortbildningsverksamhet.

Våra förslag berör sålunda många områden, men det är varken möjligt eller lämpligt att inbördes rangordna förslagen efter angelägenhet. Enligt vår uppfattning behövs det åtgärder inom alla de områden som vi behandlar och åtgärderna brådskar. Våld och andra övergrepp mot kvinnor bör fortsättningsvis inte vara en fråga som man helst förbigår med tystnad. Det är i stället hög tid att börja se våldet mot kvinnor som det allvarliga samhällsproblem det är.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 1995:60)

Remissyttranden har avgetts av Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Polismyndigheten i Norrköping, Polismyndigheten i Malmöhus län, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförbyggande rådet, Socialstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Folkhälsainstitutet, Statens institutionsstyrelse, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Skolverket, Högskoleverket, Forskningsrådsnämnden, Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet, Pedagogiska fakulteten vid Umeå universitet, Statens invandrarverk, Våldsskildringsrådet, Ungdomsstyrelsen, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Kopparbergs län, Svenska kommunförbundet, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Landstingsförbundet, Akademiska sjukhuset i Uppsala läns landsting, Skaraborgs läns landsting, Jämtlands läns landsting, Svenska Läkaresällskapet, Sveriges Läkareförbund, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges Socialchefer, Riksförbundet för sexuell upplysning, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande, Sveriges psykologförbund, Riksföreningen psykoterapicentrum, Rädda Barnen, Svenska UNICEF-kommittén, Riksförbundet för utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna, Stiftelsen Manscentrum i Stockholm, Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, Sveriges Socionomers personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund, Brottsofferjourernas riksförbund, Svenska Kyrkans Centralstyrelse, Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbundet, Moderata Kvinnoförbundet, Folkpartiet Liberalernas kvinnoförbund, Centerkvinnorna, Vänsterpartiets kvinnopolitiska utskott, Fredrika-Bremerförbundet samt Internationella Kvinnoförbundet.

Däutö ver har yttrande inkommit från Kvinnojourernas Länsförening i Dalarna, Göteborgs Invandrarförvaltning, Zonta International Distr. 21, Alla Kvinnors Hus, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Föreningen Sveriges Kommunala Familjerådgivare, Kristina Jernberg, f.d. projektledare för projektet "Myndighetssamarbete vid kvinnomisshandel" samt Länsstyrelsen i Jämtlands län.

Polishögskolan, Föreningen Sveriges polischefer, Svenska polisförbundet, Lärarnas riksförbund, Riksförbundet Hem och Skola, Organisationen för barnens rätt i samhället, Stadsmissionen, Svenska Hälso- och Sjukvårdens Tjänstemannaförbund, Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor, Yrkeskvinnors Riksförbund samt Kvinnoforum har inte inkommit med svar.

Svenska Arbetsgivareföreningen avstår från att yttra sig över förslagen.

Riksåklagaren har bifogat yttranden från regionåklagarmyndigheterna i Malmö, Vänersborg, Jönköping samt Göteborg.

Samhällsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet har som sitt yttrande bifogat yttranden från Institutionen för socialt arbete, Sociologiska institutionen, Psykologiska institutionen samt Rättsvetenskapliga institutionen.

Stockholms kommun har bifogat yttranden från socialnämnden, socialförvaltningen, juridiska avdelningen samt polismyndigheten i Stockholms län. Socialförvaltningen i Stockholms kommun har bifogat yttranden från socialdistrikt 4, 5 och 16. Socialdistriktens yttranden finns tillgängliga i Socialdepartementets ärende dnr. S95/3442/Jäm.

Akademiska sjukhuset i Uppsala läns landsting har som sitt yttrande bifogat yttrande från Kvinnokliniken och Rikskvinnocentrum.

Landsorganisationen i Sverige har bifogat yttrande från Svenska Kommunalarbetsförbundet. Svenska kyrkan har som sitt yttrande bifogat yttrande från Svenska Kyrkans Församlingsnämnd.