Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2021-09-08

RS 2021-0528

Regionstyrelsen

Remiss – Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43)

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Region Stockholm har genom remiss bjudits in att yttra sig över betänkandet Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43). Remissen är för Region Stockholms del avgränsad till kapitel 9, som handlar om spårsäkring efter sexualbrott. I kapitlet föreslås en ny lag om hälso- och sjukvårdens spårsäkring efter sexualbrott. I den nya lagen föreslås att regionerna åläggs ansvaret för att erbjuda sexualbrottsoffer spårsäkring när den inte utförs på begäran av brottsutredande myndigheter. Lagen föreslås också innehålla bestämmelser om hur länge spårsäkringssatser ska sparas, tillämplig lagstiftning, information och samtycke, utlämnande av prover och fynd samt personuppgiftsbehandling och dokumentation.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Justitiedepartementet över betänkandet Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Region Stockholm har genom remiss bjudits in att yttra sig över betänkandet Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43).

Betänkandet rör ett mycket viktigt ämne: hur samhället ska skydda personer från sexuella kränkningar och bland annat genom spårsäkring öka förutsättningarna för att skyldiga till sexualbrott kan straffas. Bevisläget i sexualbrott är ofta svårt och tydligare lagregler på området kan förhoppningsvis också leda till konkreta förbättringar i säkring av spår och därmed ges i rättsprocessen bättre förutsättningar för brottsoffer att få upprättelse.

Region Stockholm yttrar sig endast över betänkandets kapitel 9, som handlar om spårsäkring efter sexualbrott. I kapitlet föreslås en ny lag om hälso- och sjukvårdens spårsäkring efter sexualbrott. I den nya lagen föreslås bland annat att regionerna åläggs ansvaret för att erbjuda sexualbrottsoffer spårsäkring, även när den inte utförs på begäran av brottsutredande myndigheter. I dagsläget genomförs i Region Stockholm redan spårsäkringar oavsett om brottsoffret har gjort en polisanmälan eller inte.

Regionrådsberedningen instämmer i regionledningskontorets förslag till yttrande, som ställer sig bakom utredningens förslag. Det är mycket viktigt att hälso- och sjukvården får ett tydligare ansvar för spårsäkring även i de fall då det inte har gjorts en polisanmälan. Det är också välkommet med en tydlig reglering av förfarandet vid spårsäkringar. Det är angeläget att hänsyn tas även till de ytterligare förslag regionledningskontoret presenterar rörande ändring av offentlighets- och sekretesslagen, samt en vidare utredning av risken att sökning efter spårsäkring kan ske i vissa journalsystem.

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänstutlåtande
2. Sammanfattning av betänkandet Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43)

Irene Svenonius

Regionledningskontoret
Nicolai Sundblad

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-08-13

RS 2021-0528

Regionstyrelsen

Remiss – Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Justitiedepartementet över betänkandet Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Region Stockholm har genom remiss bjudits in att yttra sig över betänkandet Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43). Remissen är för Region Stockholms del avgränsad till kapitel 9, som handlar om spårsäkring efter sexualbrott. I kapitlet föreslås en ny lag om hälso- och sjukvårdens spårsäkring efter sexualbrott. I den nya lagen föreslås att regionerna åläggs ansvaret för att erbjuda sexualbrottsoffer spårsäkring när den inte utförs på begäran av brottsutredande myndigheter. Lagen föreslås också innehålla bestämmelser om hur länge spårsäkringssatser ska sparas, tillämplig lagstiftning, information och samtycke, utlämnande av prover och fynd samt personuppgiftsbehandling och dokumentation.

Regionledningskontoret ställer sig bakom utredningens förslag, och anser att det är positivt att ansvaret för spårsäkring tydliggörs även i de fall då det inte har gjorts en polisanmälan. Det är också välkommet med en tydlig reglering av förfarandet vid spårsäkringar. Samtidigt anser regionledningskontoret att Region Stockholm bör föra fram följande i remissvaret.

Regionledningskontoret efterfrågar en ändring av 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för att det inte ska råda något tvivel om att hälso- och sjukvårdens spårsäkring omfattas av sekretessbestämmelsen. Utredningen har kommit fram till att det inte blir fråga om personuppgiftsbehandling i samband med själva hanteringen och förvaringen av spårsäkringssatser. Vid den bedömningen har utredningen däremot inte beaktat att det i vissa journalsystem är tekniskt möjligt att genom sökningar få fram uppgifter om vilka patienter som har genomgått spårsäkring. Huruvida sådan sökbarhet i journalsystem innebär att personuppgiftsbehandling aktualiseras redan i samband med hanteringen eller förvaringen av spårsäkringssatsen är enligt regionledningskontoret en fråga som behöver utredas vidare.

Bakgrund

Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över betänkandet Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43). Region Stockholm har ombetts att yttra sig över kapitel 9, som berör spårsäkring efter sexualbrott.

Utredningen konstaterar att läkare inom den offentliga hälso- och sjukvården i dag har en skyldighet att utföra spårsäkring vid sexualbrott då det sker på begäran av Polismyndigheten. För närvarande saknas dock en skyldighet för hälso- och sjukvården att utföra spårsäkring utan en sådan begäran, t.ex. när en person på egen hand söker vård efter ett sexuellt övergrepp. Det saknas också en reglering av hur lång tid spårsäkringssatser ska sparas. Vidare konstaterar utredningen att det även finns andra oklarheter vid hälso- och sjukvårdens spårsäkring, såsom exempelvis om bestämmelserna inom hälso- och sjukvårdsområdet aktualiseras vid spårsäkringar, oavsett om en polisanmälan har gjorts av brottsoffret eller inte.

Utredningen föreslår en ny lag om hälso- och sjukvårdens spårsäkring efter sexualbrott. Bestämmelserna i lagen ska även, förutom när det gäller regleringen av ansvaret för spårsäkring, tillämpas vid den spårsäkring som utförs av hälso- och sjukvården enligt 6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen (2010:659). Den spårsäkring som avses enligt den nya lagen ska inte utgöra hälso- och sjukvård i den mening som avses i hälso- och sjukvårdslagen. Den lagreglering som gäller för hälso- och sjukvårdsområdet kommer därmed inte att vara direkt tillämplig. Utredningen föreslår dock att patientskadelagen (1996:799), patientdatalagen (2008:355) och

patientsäkerhetslagen görs tillämpliga på den spårsäkring som omfattas av den nya lagen.

I den nya lagen föreslår utredningen att regionerna åläggs ansvaret för att erbjuda sexualbrottsoffer spårsäkring när den inte utförs på begäran av brottsutredande myndigheter enligt 6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen. I regionernas ansvar ska även ingå en skyldighet att spara proverna och fynden från en spårsäkring i två år om de inte dessförinnan lämnats ut till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet. Det hindrar däremot inte hälso- och sjukvården att spara spårsäkringssatserna under längre tid. Spårsäkring får endast utföras av regionerna inom ramen för deras hälso- och sjukvårdsverksamhet och uppgiften får inte överlämnas till privata aktörer.

Enligt utredningens förslag ska spårsäkring inte utföras utan samtycke från den enskilde. Den enskilde ska ges erforderlig information om detta samt om hur proverna och fynden kommer hanteras. Att ett samtycke till samtliga eller till vissa åtgärder vid en spårsäkring har lämnats ska dokumenteras i den journal som förs enligt patientdatalagen. Vidare ska en spårsäkringssats som utgångspunkt inte lämnas ut till brottsutredande myndigheter utan den enskildes samtycke.

Vid hälso- och sjukvårdens personuppgiftsbehandling i samband med spårsäkringen föreslår utredningen att patientdatalagen ska tillämpas. Den personuppgiftsbehandling som följer med spårsäkringen omfattas som huvudregel av EU:s dataskyddsförordning[1], men det är också möjligt att personuppgiftsbehandlingen i vissa delar av spårsäkringen även skulle kunna omfattas av brottsdatalagen (2018:1177). Oavsett om spårsäkringen utförs enligt 6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen eller med stöd av den föreslagna nya lagen bedömer utredningen att det bör finnas rättslig grund för hälso- och sjukvårdens personuppgiftsbehandling. Genom den föreslagna nya lagen samt att patientdatalagen blir tillämplig får hälso- och sjukvården stöd för att dokumentera uppgifter från en spårsäkring för de ändamål som framgår av patientdatalagen. Ändamålsbestämmelsen i patientdatalagen blir styrande för vilka uppgifter som patientjournalen får innehålla vid hälso- och sjukvårdens spårsäkring.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

---

[1] Europaparlamentets och rådets förordningen (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Stockholms läns sjukvårdsområde, inbegripet Akademiskt Primärvårdscentrum, och Södersjukhuset AB har beretts möjlighet att på tjänstemannanivå lämna synpunkter på betänkandet.

Region Stockholms yttrande

Region Stockholm ställer sig bakom utredningens förslag i enlighet med vad som framgår nedan. Region Stockholm föreslår dock en ändring i 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, samt att frågan om behandling av personuppgifter i samband med spårsäkring utreds vidare i enlighet med vad som framgår nedan.

Region Stockholm ser positivt på utredningens förslag om en ny lag om hälso- och sjukvårdens spårsäkring efter sexualbrott. I likhet med utredningen anser Region Stockholm att det är angeläget att spårsäkring genomförs även i de fall när brottsoffret inte har gjort en polisanmälan. Det är också positivt att det i den nya lagen klargörs vilken lagstiftning som aktualiseras vid utförandet av spårsäkringar, hur lång tid spårsäkringssatser ska sparas samt vad som gäller i fråga om samtycke till spårsäkring. Region Stockholm anser, liksom utredningen, att en tydlig reglering är viktig för att hälso- och sjukvårdens arbetssätt vid omhändertagande av sexualbrottsoffer ska bli rättssäkert, jämlikt och enhetligt över hela landet.

Det är också viktigt att ansvaret för spårsäkring tydliggörs även i de fall då det inte har gjorts en polisanmälan. Region Stockholm tillstyrker att ansvaret för att erbjuda spårsäkring när det inte har gjorts en polisanmälan åläggs regionerna, och anser att det är en proportionell inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Genom att ansvaret för spårsäkringar åläggs regionerna finns förutsättningar att vid organiseringen av spårsäkringen ta hänsyn till förutsättningarna i varje region.

Region Stockholm anser, liksom utredningen, att det är rimligt att proverna och fynden från spårsäkringen sparas i åtminstone två år, om de inte dessförinnan lämnas ut till Polismyndigheten eller till en åklagarmyndighet. Samma nedre tidsgräns rekommenderas redan i dag av Nationellt centrum för kvinnofrid, och framstår som väl avvägd. Region Stockholm tillstyrker att spårsäkring endast får utföras inom ramen för regionernas hälso- och sjukvårdsverksamhet och att uppgiften därmed inte får överlämnas till privata aktörer.

Region Stockholm tillstyrker utredningens förslag om att spårsäkring inte får utföras utan samtycke från den enskilde, att den enskilde ska ges erforderlig information om spårsäkring samt att samtycket ska dokumenteras i patientjournalen. Region Stockholm instämmer också i att en spårsäkringssats som utgångspunkt inte ska lämnas ut till brottsutredande myndigheter utan den enskildes samtycke.

Utredningen bedömer att 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen blir tillämplig vid hälso- och sjukvårdens spårsäkring och att bestämmelsen som den ser ut i dag därmed är ändamålsenlig. Region Stockholm konstaterar att den spårsäkring som avses i den föreslagna inte är tänkt att utgöra hälso- och sjukvård i den mening som avses i hälso- och sjukvårdslagen. För att det inte ska råda något tvivel om att hälso- och sjukvårdens spårsäkring omfattas av 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen föreslår Region Stockholm att de exempel på annan medicinsk verksamhet som listas i bestämmelsen kompletteras med sådan spårsäkring som nu föreslås.

Vad gäller behandlingen av personuppgifter i samband med spårsäkring har Region Stockholm inget att invända mot att patientdatalagen görs tillämplig på personuppgiftsbehandlingen. Utredningen gör dock bedömningen att det blir fråga om personuppgiftsbehandling först när uppgifter i samband med spårsäkring förs in i patientjournalen eller annars behandlas automatiserat, och inte i samband med hanteringen eller förvaringen av spårsäkringssatsen. Region Stockholm ifrågasätter om denna bedömning grundar sig på rätt premisser när utredningen slår fast att spårsäkringssatser inte är direkt sökbara i hälso- och sjukvårdens journalsystem. I det journalsystem som i vart fall Region Stockholm använder är spårsäkringssatser sökbara på så vis att man genom sökningar i systemet kan få fram kategoriska resultat med uppgifter om vilka patienter som har genomgått spårsäkring. Huruvida sådan sökbarhet i journalsystem innebär att personuppgiftsbehandling aktualiseras redan i samband med hanteringen eller förvaringen av spårsäkringssatsen är enligt Region Stockholm en fråga som kräver vidare utredning. Region Stockholm efterfrågar därför fördjupad utredning i den delen.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag innebär att regionerna av staten ska kompenseras för att hälso- och sjukvårdens spårsäkring efter sexualbrott blir en ny obligatorisk uppgift för regionerna. Detta i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Utredningen föreslår att regionerna år 1 ska

kompenseras med som mest 2 360 000 kronor. År 2 och fortsättningsvis ska regionerna kompenseras med 2 miljoner kronor per år. I Region Stockholm utförs redan i dag spårsäkringar oavsett om brottsoffret har gjort en polisanmälan eller inte. Utredningens förslag skulle därmed innebära att Region Stockholm framöver kompenseras för en uppgift som redan i dagsläget bekostas av regionen. Förslaget tillstyrks.

Det föreslagna nya regelverket för spårsäkringar innebär att rutiner för spårsäkring inom regionen kommer att behöva ses över, och vissa ökade kostnader med anledning av det.

Hans-Erik Malmros
Tf. regiondirektör

Anne Rundquist
Chefsjurist

Beslutsunderlag

1. Sammanfattning av betänkandet Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43)

Beslutsexpediering

1. Justitiedepartementet

Godkänd av Hans-Erik Malmros, 2021-08-13

Sammanfattning

Uppdraget

Den 30 januari 2020 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att

- se över bestämmelsen om sexuellt ofredande och överväga om ett grovt brott bör införas,
- analysera och se över principerna för och bestämmelserna som rör straffansvaret för sexualbrott på distans samt för utnyttjande av barn för sexuell posering,
- analysera om samlagsbegreppet i 6 kap. brottsbalken behöver förändras,
- se över straffskalorna för sexualbrotten i 6 kap. och lämna förslag på de förändringar som kan behövas för att dessa i tillräcklig mån ska spegla brottets allvar, och
- utreda vissa frågor om spårsäkring efter sexualbrott.

Den 9 juli 2020 beslutade regeringen genom tilläggsdirektiv att även ge utredaren i uppdrag att föreslå förändringar i straffskalan för köp av sexuell tjänst som innebär att minimistraffet höjs från böter till fängelse.

Samlagsbegreppet

Uppdraget i denna del har varit att analysera om samlagsbegreppet i 6 kap. behöver förändras med hänsyn till intresset av att lagstiftningen ska vara så könsneutral som möjligt och i det sammanhanget

analysera lämpligheten att använda vaginalt samlag som jämförelsenorm för avgränsning av de allvarligaste sexualbrotten.

Begreppet samlag i brottsbalken avser endast vaginala samlag. Anala och orala samlag anses vid tillämpningen av våldtäktsbestämmelsen utgöra ”annan sexuell handling som med hänsyn till kränkningens allvar är jämförlig med samlag”.

Vi anser att dagens samlagsbegrepp behöver ändras så att det inte längre utgår från en heterosexuell norm utan blir mer könsneutralt. Därför föreslår vi att det uttryckligen ska anges i straffbestämmelserna om våldtäkt och våldtäkt mot barn att de avser vaginalt, oralt och analt samlag. På det sättet blir straffbestämmelserna mer könsneutrala. Avsikten är dock inte att förändra tillämpningsområdet.

Förslaget medför behov av ändringar i vissa andra straffbestämmelser som även i fortsättningen bara ska ta sikte på vaginala samlag.

Distansbrotten

Uppdraget

Uppdraget i denna del har varit att se över och analysera principerna för sexualbrott på distans. Med distansbrott har vi avsett brott som begås utan att gärningsmannen och offret befinner sig på samma plats. Behovet av denna översyn grundar sig i att samhället på relativt kort tid har blivit mer digitaliserat och internet har blivit en arena för utnyttjande av människor, inte minst av barns och ungdomars sexuella integritet.

Högsta domstolen har behandlat distansbrotten i två avgöranden. I det första, NJA 2015 s. 501, anförde domstolen att straffansvar enligt bestämmelsen om sexuellt övergrepp mot barn kan föreligga om gärningsmannen på ett betydande sätt påverkat eller styrt händelseförloppet. I målet dömdes en man för sexuellt övergrepp mot barn efter att han förmått barnet att utföra sexuella handlingar på sig själv. Mannen närvarade i realtid via Skype.

I det andra, NJA 2018 s. 1103, konstaterade Högsta domstolen att en förutsättning för att rekvisitet ”genomföra” skulle vara uppfyllt är att gärningsmannen i realtid på något sätt deltar i övergreppet. Gärningsmän som genom påtryckningar förmår offret att utföra sexualhandlingar på sig själv i enrum för att senare skicka dessa till gärningsmannen kan därför inte straffas för våldtäkt eller

sexuellt övergrepp (eller motsvarande brott mot barn). Eftersom det hade förelegat ett tidsuppdelat förlopp i det aktuella målet kunde den tilltalade inte dömas för sexuellt övergrepp.

Vi har gjort våra överväganden utifrån dessa avgöranden och senare års omfattande underrättspraxis på området.

Problem med dagens lagstiftning

Vid den genomgång av rättspraxis som vi gjort, har vi funnit att dagens lagstiftning ger ett tillräckligt starkt straffrättsligt skydd för våldtäkt och sexuellt övergrepp (samt motsvarande brott mot barn) när en person på distans förmår andra att utföra sexuella handlingar som inte är frivilliga eller offret är under 15 år och gärningsmannen tar del av övergreppet i realtid. Vi menar dock att det straffrättsliga skyddet vid distansbrotten är alltför begränsat när det gäller gärningar där gärningsmannen inte tagit del av det sexuella övergreppet i realtid. Enligt vår bedömning är det en brist att gärningsmannen då inte kan dömas för de allvarligaste sexualbrotten.

Principer

I uppdraget har ingått att ta ställning till vilka principer som ska gälla för sexualbrotten på distans. Vi har formulerat följande principer.

- För straffansvar bör det inte ha någon betydelse vem som utför den sexuella handlingen.
- Det bör vara graden av kränkning som avgör rubriceringen.
- Det bör inte krävas närvaro i realtid.
- Brottets fullbordan vid distansbrotten bör inte förutsätta att övergreppet dokumenterats.

Den framtida regleringen

För att straffbestämmelserna om våldtäkt och sexuellt övergrepp (samt motsvarande brott mot barn, de mindre grova brotten och de oaktsamma brotten) ska överensstämma med principerna ovan krävs ändringar av dessa straffbestämmelser.

Vår bedömning är att rekvisitet ”genomföra” ska vara kvar i de aktuella straffbestämmelserna. Därtill ska rekvisitet ”förmå” läggas till i lagtexten. Därmed inkluderas ageranden som innebär att gärningsmannen på något sätt har påverkat offret att genomföra en handling. Det ska alltså föreligga ett samband mellan gärningsmannens agerande och den sexualhandling som offret utför.

Eftersom förmå är ett relativt lågt ställt krav krävs det en kvalificering för att kriminaliseringen inte ska bli för långtgående. Straffansvar ska därför förutsätta att gärningsmannen genom olaga tvång eller annars på ett otillbörligt sätt förmått offret till den sexuella handlingen. Bedömningen av om handlandet varit otillbörligt ska göras utifrån en helhetsbedömning som utgår från syftet med gärningsmannens agerande och om handlandet går utöver vad som är acceptabelt. Om gärningsmannen är vuxen och offret är ett barn eller en person med nedsatt förmåga att värja sig mot påtryckningar kan relativt begränsade påtryckningar anses vara otillbörliga.

Vidare ska det krävas att gärningsmannens påverkan leder till att offret på något sätt utstår den sexuella handlingen. Vi har här valt att använda begreppen ”företa eller tåla”. Detta omfattar såväl den situationen att handlingen utförs av offret som att handlingen genomlids av offret utan något val.

Vi föreslår därför att ett tillägg görs i straffbestämmelserna om våldtäkt, sexuellt övergrepp, våldtäkt mot barn och sexuellt övergrepp mot barn med innebörd att sådant straffansvar ska gälla även den som i annat fall genom olaga tvång eller annars på ett otillbörligt sätt förmår en person som inte deltar frivilligt, eller ett barn under 15 år, att företa eller tåla en sådan handling. Det föreslagna tillägget träffar också sexuellt utnyttjande av barn, oaktsam våldtäkt och oaktsamt sexuellt övergrepp.

Sexuellt ofredande

Uppdraget

Utredningens uppdrag i den här delen har varit att analysera tillämpningsområdet för sexuellt ofredande och bedöma om straffbestämmelsen är ändamålsenligt utformad. Vi har särskilt haft att ta ställning till frågan om smygfotografering på visst avstånd ska kriminaliseras. Inom ramen för straffskaleöversynen (se nedan) har vi också haft att överväga om en särskild straffskala för grovt sexuellt ofredande bör införas.

Straffbestämmelsens innehåll

Straffbestämmelsen om sexuellt ofredande tar sikte på handlingar som till sin art är mindre kvalificerade än de som bedöms som sexuella handlingar och rymmer därmed ett stort antal handlingar. Efter en genomgång av underrättspraxis från de senaste åren har vi, till stor del på grund av de senaste årens praxis från Högsta domstolen, funnit att straffbestämmelsen i allt väsentligt är ändamålsenlig.

I syfte att tydliggöra att barn åtnjuter ett särskilt skydd mot sexuella kränkningar föreslår vi dock att samtliga sexuella ofredanden som riktas mot barn under 15 år regleras i en särskild straffbestämmelse som ska benämnas sexuellt ofredande mot barn och där böter inte ska ingå i straffskalan.

Smygfotografering

I enlighet med vårt uppdrag har vi bedömt om smygfotografering i större utsträckning ska utgöra sexuellt ofredande. Ett sådant behov skulle kunna grunda sig i de ökade möjligheterna att dokumentera olika situationer som de senaste årens tekniska utveckling har medfört.

Det finns dock inte något generellt förbud mot att fotografera någon utan dennes samtycke. Straffansvar för sådant agerande föreligger endast under vissa särskilda omständigheter. Högsta domstolen har i NJA 2017 s. 393 funnit att smygfotografering som sker i omedelbar närhet av offret kan utgöra ett sådant tydligt intrång i

dennes rätt att bestämma över sin kropp att det ska bedömas som sexuellt ofredande. Dessutom ger straffbestämmelserna om kränkande fotografering, olaga integritetsintrång, barnpornografibrott och ofredande visst skydd mot smygfotografering och mot att dokumentationen senare sprids vidare.

Av stor vikt för bedömningen om tillämpningsområdet för sexuellt ofredande ska vidgas vid smygfotografering är den särställning som fotografering har inom ramen för det grundlagsstadgade skyddet för yttrande- och informationsfrihet.

Sammantaget har vi inte funnit att det finns förutsättningar att utvidga tillämpningsområdet för sexuellt ofredande på det sätt vi haft att överväga.

Utnyttjande av barn för sexuell posering

Uppdraget i denna del har avsett att ta ställning till vilka principer som bör gälla för brottet och om straffbestämmelsen behöver ändras.

Syftet med straffbestämmelsen är att skydda barn från att utnyttjas för sexuell posering – dvs. medverkan i eller utförande av en sexuell handling eller ohöljd exponering av sexuell innebörd. Skyddsintresset är dock inte att mera allmänt skydda barn från att beskådas eller avbildas helt eller delvis nakna. Avgörande för straffansvar måste vara att det rör sig om sexuell posering. Poseringen ska för en vuxen person ha en klar och otvetydig sexuell karaktär.

För att avgöra om poseringen är av sådan karaktär måste en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet alltid göras. Att ett barn utför vardagliga sysslor när barnet är lättklätt eller naket, utan påverkan eller instruktioner från gärningsmannen, kan som regel inte anses vara av sådan karaktär.

Om det däremot rör sig om en sexuell posering som för en vuxen har en klar och otvetydig sexuell innebörd är det enligt vår bedömning irrelevant hur barnets kropp försatts i den situationen.

Vi har funnit att straffbestämmelsen i stort är ändamålsenlig. Om barnet varit passivt och alltså inte kan anses ha utfört eller medverkat i poseringen har dock straffbestämmelsen inte bedömts vara tillämplig. Detta anser vi vara en brist. Vi föreslår därför att även den som försatt barnet i, eller utnyttjar att barnet befinner sig i, en situation som innebär sexuell posering, ska dömas för utnyttjande av barn för

sexuell posering. Genom detta tillägg inkluderas även ageranden där barnet av någon anledning varit helt passivt och försatts i den sexuella poseringen av gärningsmannen eller någon annan.

Översyn av straffskalorna för sexualbrotten

Uppdraget

Vårt uppdrag i den här delen har varit att göra en översyn av straffskalorna för samtliga brott i 6 kap. och lämna förslag på de förändringar som kan behövas för att dessa i tillräcklig mån ska spegla brottets allvar. Därtill ska vi föreslå förändringar i straffskalan för köp av sexuell tjänst som innebär att minimistraffet höjs från böter till fängelse. Vi har även haft i uppdrag att analysera och ta ställning till om det ska införas ett nytt brott benämnt grovt sexuellt ofredande.

Skälet för en sådan översyn har enligt direktiven varit att det har skett förändringar av straffskalorna för andra brott, bl.a. de allvarliga våldsbrotten. En översyn behöver därför göras i syfte att säkerställa att straffsystemet uppfyller kraven på ekvivalens och proportionalitet. Ett ytterligare skäl hänger samman med samhällets förändrade och skärpta syn på sexualbrotten som kommer till uttryck i den allmänna debatten och genom riksdagens tillkännagivanden.

Utredningens generella överväganden

Straffen för de allvarligaste våldsbrotten har skärpts de senaste åren, bl.a. till följd av att synen på sådana brott skärpts. Enligt vår bedömning har även synen på sexualbrotten skärpts. Några generella straffskärpningar som tar sikte på alla sexualbrott har inte skett. De senaste årtiondenas reformer av sexualbrotten har dock inneburit att fler typer av handlingar bedöms allvarligare vilket också inneburit att den straffrättsliga synen på dessa skärpts. Ett sådant exempel är att det sedan den 1 juli 2018 inte krävs att otillbörliga medel används för att en gärning ska rubriceras som våldtäkt. Vidare har den straffrättsliga synen på sexualbrott mot barn fått ett påtagligt genomslag i lagstiftningen, inte minst genom införandet av brottet våldtäkt mot barn. Enligt vår bedömning har den skärpta synen på sexualbrott i allt väsentligt fått ett genomslag i lagstiftningen. Vi har därför bedömt att

det inte av dessa skäl finns anledning att allmänt skärpa straffen för sexualbrotten. Det finns dock ett sådant behov för vissa brottstyper, såsom våldtäkt som är mindre grov, där den skärpta synen inte kan anses ha fått ett tillräckligt genomslag.

Vi har inte heller funnit att en generell straffskärpning skulle vara ändamålsenlig för att minska brottsligheten.

Vi har emellertid funnit att vi också måste beakta den parlamentariska aspekten såsom den kommit till uttryck genom de tillkännagivanden som riksdagen lämnat till regeringen beträffande flera av sexualbrotten. Därför har vi valt att lämna de förslag som tillgodoser vad riksdagen tillkännagett i den mån dessa inte medför oacceptabla konsekvenser.

Grovt sexuellt ofredande

När det gäller sexuellt ofredande innefattar uppdraget att överväga om ett grovt brott bör införas och under alla förhållanden lämna förslag på en sådan reglering. I den delen anser vi att ett grovt brott bör införas, såväl vid sexuellt ofredande som vid sexuellt ofredande mot barn, med ett minimistraff på sex månaders fängelse. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningsmannen med hänsyn till offrets låga ålder eller att fler än en deltagit i övergreppet eller annars visat särskild hänsynslöshet.

Våra förslag till straffskalor

Med de utgångspunkter som angetts ovan föreslår vi följande ändringar i straffskalorna för sexualbrotten.

- Minimistraffet för *våldtäkt* höjs från fängelse i två år till fängelse i tre år medan minimistraffet för *våldtäkt som är mindre grov* höjs från fängelseminimum till fängelse i sex månader.
- Minimistraffet för *sexuellt övergrepp* höjs från fängelseminimum till fängelse i sex månader och en särskild straffskala – fängelse i högst ett år – införs för *sexuellt övergrepp som är mindre grovt*.
- Minimistraffet för *grovt sexuellt övergrepp* höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

- Minimistraffet för *våldtäkt mot barn* höjs från fängelse i två år till fängelse i tre år.
- Minimistraffet för *sexuellt övergrepp mot barn* höjs från fängelseminimum till fängelse i sex månader och en särskild straffskala – fängelse i högst ett år – införs för *sexuellt övergrepp mot barn som är mindre grovt*.
- Minimistraffet för *grovt sexuellt övergrepp mot barn* höjs från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader.
- Böter utmönstras ur straffskalan för *utnyttjande av barn för sexuell posering*.
- Böter utmönstras ur straffskalan för *köp av sexuell tjänst*.
- Minimistraffet för *utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling* höjs från fängelseminimum till fängelse sex månader och en särskild straffskala – fängelse i högst ett år – införs för *utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, mindre grovt brott*.
- Samtliga fall av sexuella ofredanden mot barn under 15 år ska bedömas som *sexuellt ofredande mot barn* och straffskalan ska vara fängelse i högst två år. För *grovt sexuellt ofredande* och *grovt sexuellt ofredande mot barn* införs en särskild straffskala på fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

Övriga straffskalor föreslås inte bli ändrade.

Spårsäkring efter sexualbrott

På begäran av Polismyndigheten är läkare inom den offentliga hälso- och sjukvården skyldiga enligt 6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen att utföra spårsäkring efter sexualbrott. Den regleringen är ändamålsenlig och bör behållas. Det finns inte heller anledning att ändra vad som gäller de brottsutredande myndigheternas hantering av spårsäkringssatserna i de fallen. Dock saknas det en skyldighet för hälso- och sjukvården att utföra spårsäkring utan en sådan begäran, t.ex. när en person på egen hand söker vård efter ett sexuellt övergrepp. Det finns således ingen tydlig reglering av ansvaret att utföra spårsäkring vid sexualbrott om den inte sker med stöd av 6 kap. 9 §

patientsäkerhetslagen och det saknas reglering av hur lång tid spårsäkringssatser ska sparas. Det finns även andra oklarheter vid hälso- och sjukvårdens spårsäkring, såsom exempelvis om bestämmelserna inom hälso- och sjukvårdsområdet aktualiseras vid spårsäkringar, oavsett om en polisanmälan har gjorts av offret eller inte.

Uppdraget att överväga förbättringar rörande utredning av sexualbrott

Mot bakgrund av de oklarheter som finns vid hälso- och sjukvårdens spårsäkring har vårt uppdrag varit att

- utreda hälso- och sjukvårdens ansvar för att utföra spårsäkring efter sexualbrott, bl.a. om det är hälso- och sjukvården eller någon annan aktör som bör åläggas att spara spårsäkringssatser viss tid, samt klargöra kostnadsansvaret för spårsäkringssatserna,
- ta ställning till hur tillsynen över spårsäkringen bör gå till,
- analysera om det bör regleras att spårsäkring endast får ske efter ett informerat samtycke från brottsoffret samt klargöra vad som gäller om brottsoffret inte längre vill att spårsäkringssatsen ska sparas,
- i det sammanhanget klargöra om det finns behov av att se över frågan om vårdnadshavarens samtycke till spårsäkring avseende barn, med utgångspunkten att en spårsäkring ska kunna utföras när det bedöms vara till barnets bästa och även i de fall vårdnadshavarens samtycke saknas,
- överväga och ta ställning till hur uppgifter från en spårsäkring bör dokumenteras samt analysera om den personuppgiftsbehandling som sker vid hälso- och sjukvårdens spårsäkring behöver regleras ytterligare,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- om det föreslås att ansvarsfördelningen mellan olika aktörer ska ändras, vid behov lämna förslag på ändringar i sekretessregleringen som möjliggör överföring av uppgifter mellan olika aktörer.

En ny lag om hälso- och sjukvårdens spårsäkring efter sexualbrott ska införas

Hälso- och sjukvården utför spårsäkringar i dag oavsett om ett sexualbrottsoffer kommer in till vården efter ett övergrepp med hjälp av polisen, som i sin tur begär att en spårsäkring utförs enligt 6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen, eller om offret uppsöker vården på egen hand efter övergreppet. Detta sker i enlighet med rekommendationerna i Nationellt centrum för kvinnofrids handbok om hälso- och sjukvårdens omhändertagande av offer för sexuella övergrepp. Vi anser att det inte finns något alternativ till utförare av spårsäkringen än hälso- och sjukvården. Spårsäkringen bör utföras i samband med det första besöket hos hälso- och sjukvården och i samband med det medicinska omhändertagandet eftersom det annars finns risk för kontaminering av spåren.

Vi har vidare bedömt att det behövs en särskild rättslig reglering för att klargöra ansvaret för hälso- och sjukvårdens spårsäkring i de fall det inte har gjorts en polisanmälan av sexualbrottsoffret samt för att stärka patientsäkerheten vid utförandet av spårsäkringar i allmänhet. För att hälso- och sjukvårdens arbetssätt vid omhändertagande av sexualbrottsoffer ska ges möjlighet att bli rättssäkert, jämlikt och enhetligt över hela landet föreslår vi därför att en ny lag om hälso- och sjukvårdens spårsäkring efter sexualbrott införs. I lagen ska regleras vem som ska ansvara för hälso- och sjukvårdens spårsäkring som inte utförs på begäran av polisen och vissa andra frågor med anknytning till detta. Bestämmelserna i lagen ska även, förutom när det gäller regleringen av ansvaret, tillämpas vid den spårsäkring som utförs av hälso- och sjukvården efter ett sexualbrott enligt 6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen. Vi föreslår inte en gemensam reglering av ansvaret för den spårsäkring som utförs enligt 6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen och den som ska framgå av den nya lagen.

Regionen ska ansvara för att erbjuda personer spårsäkring efter sexualbrott och spara proverna

Enligt vårt förslag ska regionerna ansvara för att erbjuda sexualbrottsoffer spårsäkring när den inte utförs på begäran av Polismyndigheten enligt 6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen. Därigenom finns det förutsättningar för att spårsäkringen blir en del av regionens upp-

byggda verksamhet med god kompetens, gott förtroende hos allmänheten, en vana att arbeta utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet samt med bättre förutsättningar till en ändamålsenlig geografisk spridning i landet.

Regionen ska också ha en skyldighet att spara proverna och fynden från en spårsäkring i två år, i enlighet med rekommendationen i Nationellt centrum för kvinnofrids handbok om hälso- och sjukvårdens omhändertagande av offer för sexuella övergrepp, om de inte dessförinnan lämnats ut till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet. Skyldigheten hindrar emellertid inte hälso- och sjukvården från att spara spårsäkringssatserna under längre tid.

Bestämmelser till skydd för den enskilde

Enligt vår bedömning bör inte spårsäkring omfattas av definitionen av hälso- och sjukvård i hälso- och sjukvårdslagen, eftersom åtgärderna inte utförs i förebyggande syfte eller för att vårda eller behandla sjukdom eller skada. Den lagreglering som gäller för hälso- och sjukvårdsområdet kommer därmed inte att vara direkt tillämplig. I syfte att ge sexualbrottsoffret ett bra skydd när det gäller säkerhet och integritet föreslår vi däremot att patientskadelagen, patientdatalagen och patientsäkerhetslagen görs tillämpliga på den spårsäkring som omfattas av den föreslagna lagen.

Spårsäkring ska inte få utföras utan samtycke från den enskilde. Denna ska ges erforderlig information om detta och om hur proverna och fynden kommer att hanteras. Att ett samtycke till samtliga eller till vissa åtgärder vid en spårsäkring har lämnats ska dokumenteras i den journal som förs enligt patientdatalagen.

Om sexualbrottsoffret är ett barn ska barnets inställning till spårsäkringen så långt som möjligt klarläggas.

Hälso- och sjukvårdssekretessen enligt 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen kommer att vara tillämplig vid hälso- och sjukvårdens spårsäkring utan någon särskild reglering. Den sekretessen upphävs bl.a. vid våldtäkt, försök till våldtäkt samt alla brott mot barn. Detta innebär att hälso- och sjukvården på begäran av t.ex. åklagare eller polis i dessa fall ska lämna ut uppgifter som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen). Någon

utvidgning av gällande sekretessbestämmelser om utlämnande av uppgifter vid en spårsäkringssituation från hälso- och sjukvården till andra myndigheterna behövs inte.

En spårsäkringssats ska som utgångspunkt inte lämnas ut till brottsutredande myndigheter utan den enskildes samtycke. På motsvarande sätt som vid exempelvis utfärdande av rättsintyg bör emellertid undantag göras vid begäran om utlämnande från Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet vid misstankar om allvarligare sexualbrott eller misstankar om sexualbrott mot barn. En spårsäkringssats ska i övrigt inte lämnas ut av hälso- och sjukvården till någon annan än brottsutredande myndigheter oavsett den enskildes samtycke.

Personuppgiftsbehandling och dokumentation

Vid hälso- och sjukvårdens personuppgiftsbehandling i samband med spårsäkringen ska patientdatalagen tillämpas. Hälso- och sjukvårdens personuppgiftsbehandling aktualiseras först när uppgifter i samband med en spårsäkring förs in i patientjournalen eller annars behandlas automatiserat och inte i samband med hanteringen eller förvaringen av spårsäkringssatsen. Den personuppgiftsbehandling som följer med spårsäkringen omfattas som huvudregel av dataskyddsförordningen. Det är däremot möjligt att personuppgiftsbehandlingen i vissa delar av spårsäkringen även skulle kunna omfattas av brottsdatalagen. Dataskyddsregleringarna skulle i sådana fall kunna bli tillämpliga parallellt om personuppgiftsbehandlingen har olika syften. Vi har bedömt att oavsett om spårsäkringen utförs enligt 6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen eller med stöd av den föreslagna lagen bör det finnas rättslig grund för hälso- och sjukvårdens personuppgiftsbehandling.

Genom den föreslagna regleringen får hälso- och sjukvården stöd för att dokumentera uppgifter från en spårsäkring för de ändamål som framgår av patientdatalagen. Ändamålsbestämmelsen i patientdatalagen blir styrande för vilka uppgifter som patientjournalen får innehålla vid hälso- och sjukvårdens spårsäkring.

Tillsyn över hälso- och sjukvårdens spårsäkring

Inspektionen för vård och omsorg ska vara ansvarig tillsynsmyndighet vid spårsäkringen. Tillsynen över personuppgiftsbehandlingen ska utövas av Integritetsskyddsmyndigheten.

Konsekvenser av utredningens förslag

De som främst berörs av våra förslag är de personer som misstänks och åtalas för sexualbrott, personer som utsätts för sexualbrott och myndigheterna inom rättsväsendet, regionerna och de som utför spårsäkring.

De ändringar som vi föreslår i 6 kap. kommer medföra kraftigt ökade kostnader för främst Kriminalvården. Kostnaderna kommer inte att täckas av befintliga anslag.

Enligt statistiken var 93 procent av de som anmälde en våldtäkt 2019 kvinnor medan 99 procent av de som dömdes för sexualbrott var män. Vi bedömer att förslagen i betänkandet kan ha en positiv effekt för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män och utgör ett steg mot ett mer jämställt samhälle.

Ikraftträdande

Enligt vår bedömning kan förslagen träda i kraft den 1 januari 2023. Med hänsyn till att våra föreslagna straffskärpningar innebär en ökad belastning för Kriminalvården, är det dock nödvändigt att lagstiftaren ger den myndigheten realistiska möjligheter att hantera den ökade belastningen om förslagen genomförs.