Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer

Volym 1

Betänkande av Utredningen om genomförande av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer

Stockholm 2026

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2026:34

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Multiply Solutions
Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1547-1 (tryck)
ISBN 978-91-525-1548-8 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 27 februari 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, bedöma om, och i så fall vilka, åtgärder som krävs för att genomföra direktivet, och lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2025:21). Samma datum förordnades hovrättsrådet i Svea hovrätt Mikaela Bexar som särskild utredare.

Regeringen beslutade den 13 november 2025 om tilläggsdirektiv genom vilka utredarens uppdrag utökades till att även omfatta att analysera och ta ställning till om det bör införas ett nytt brott, grov olaga förföljelse, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Den 7 april 2025 förordnades kanslirådet Frida Hansson, Monica Johansson och Anna Olsson till sakkunniga i utredningen. Som experter att biträda utredningen förordnades samma datum statistik- och utredningsrådet Louise Ekström (Brottsförebyggande rådet), seniora åklagaren Carl-Johan Granlund (Åklagarmyndigheten), verksamhetsutvecklaren Erika Gyllenswärd (Polismyndigheten), advokaten Gustaf Linderholm, docenten Annika Suominen (Stockholms universitet) och rådmannen Helen Ziobro. Den 21 augusti 2025 förordnades chefsjuristen Anna Tingbäck (Jämställdhetsmyndigheten) som expert.

Den 1 april 2025 anställdes hovrättsassessorn Petter Selberg som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om genomförande av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

Lagstiftning och andra förhållanden har kunnat beaktas fram till och med april 2026. Experter och sakkunniga har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har

därför formulerats så att det är utredningen som gör bedömningar och lämnar förslag.

Utredningen överlämnar nu sitt betänkande Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer (SOU 2026:34). Utredningens uppdrag är genom detta slutfört.

Stockholm i juni 2026

Mikaela Bexar

Petter Selberg

Innehåll

VOLYM 1

Sammanfattning 17

Summary 31

1 Författningsförslag 47

1.1 Förslag till lag om avlägsnande av nätbrottsinnehåll 47

1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken 51

1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 58

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor 59

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud 61

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor 63

1.7 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 64

1.8 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948) 66

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:691) om kontaktförbud 69

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård 70

1.11 Förslag till förordning om ändring i fängelseförordningen (2010:2010) 71

1.12 Förslag till förordning om ändring i häktesförordningen (2010:2011) 72

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:646) om europeisk skyddsorder..... 73

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:257) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet..... 74

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2025:1323) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning..... 76

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:266) om verkställighet av säkerhetsförvaring..... 77

2 Utredningens uppdrag och arbete..... 79

2.1 Utredningens uppdrag 79

2.2 Tilläggsdirektiv 80

2.3 Utredningens arbete..... 80

2.4 Betänkandets disposition 81

3 Genomförandet av EU-direktiv..... 83

3.1 Allmänna utgångspunkter..... 83

3.2 Former och tillvägagångssätt för genomförande..... 83

3.3 Direktiv på straffrättens område 85

4 Sveriges arbete med att bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer 87

4.1 Internationella åtaganden..... 87

4.1.1 Förenta nationerna..... 87

4.1.2 Europarådet 89

4.1.3 Europeiska unionen ... 91
4.2 Det nationella arbetet ... 95
4.3 En nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck ... 96
4.3.1 Strategins fokus ... 97
4.3.2 Strategiska områden ... 98
4.3.3 Arbetet med att genomföra strategin ... 101
4.3.4 Uppföljning av strategin ... 102
4.3.5 Ett särskilt åtgärdsprogram för 2024–2026 ... 103
4.4 Rådet för kvinnofrid ... 104

5 Direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer – en översikt ... 107

5.1 Bakgrund ... 107
5.2 Den rättsliga grunden för direktivet ... 109
5.3 Direktivets övergripande syften ... 110
5.4 Närmare om direktivets innehåll ... 112
5.5 Begreppsbildningen i direktivets kapitel 3–7 ... 122
5.6 Närmare om definitionen av brottsoffer ... 123

6 Allmänna bestämmelser och straffrättsliga förpliktelser (artiklarna 1–13) ... 129

6.1 Inledning och allmänna bestämmelser (artiklarna 1 och 2) ... 129
6.2 Kvinnlig könsstympning (artikel 3) ... 130
6.2.1 Artikel 3 ... 130
6.2.2 Nuvarande svenska straffbestämmelser ... 131
6.2.3 Nuvarande straffbestämmelser uppfyller endast delvis direktivets krav ... 134
6.3 Tvångsäktenskap (artikel 4) ... 136
6.3.1 Artikel 4 ... 136
6.3.2 Nuvarande svenska straffbestämmelser ... 137

6.3.3 Nuvarande straffbestämmelser uppfyller direktivets krav ... 140

6.4 Delning av intimt eller manipulerat material utan samtycke (artikel 5) ... 141
6.4.1 Artikel 5 ... 142
6.4.2 Nuvarande svenska straffbestämmelser ... 143
6.4.3 Nuvarande straffbestämmelser uppfyller endast delvis direktivets krav ... 153

6.5 Nätstalkning (artikel 6) ... 156
6.5.1 Artikel 6 ... 156
6.5.2 Nuvarande och föreslagna svenska straffbestämmelser ... 158
6.5.3 Nuvarande och föreslagna straffbestämmelser uppfyller endast delvis direktivets krav ... 167

6.6 Nättrakasserier (artikel 7) ... 170
6.6.1 Artikel 7 ... 171
6.6.2 Nuvarande svenska straffbestämmelser ... 172
6.6.3 Nuvarande straffbestämmelser uppfyller endast delvis direktivets krav ... 179

6.7 Offentlig uppmaning till våld eller hat på nätet (artikel 8) ... 181
6.7.1 Artikel 8 ... 181
6.7.2 Nuvarande svenska straffbestämmelser ... 183
6.7.3 Nuvarande straffbestämmelser uppfyller endast delvis direktivets krav ... 190

6.8 Anstiftan, medhjälp och försök (artikel 9) ... 191
6.8.1 Artikel 9 ... 191
6.8.2 Nuvarande lagstiftning och föreslagna lagändringar uppfyller direktivets krav ... 192

6.9 Påföljder (artikel 10) ... 195
6.9.1 Artikel 10 ... 195
6.9.2 Nuvarande svenska bestämmelser ... 195
6.9.3 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav ... 200

6.10 Försvårande omständigheter (artikel 11) ... 202
6.10.1 Artikel 11 ... 202
6.10.2 Nuvarande svenska bestämmelser ... 204

6.10.3 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 218

6.11 Behörighet (artikel 12) 221
6.11.1 Artikel 12 221
6.11.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav 222

6.12 Preskriptionstid (artikel 13) 224
6.12.1 Artikel 13 224
6.12.2 Nuvarande svenska bestämmelser 224
6.12.3 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 226

7 Skydd för brottsoffer och tillgång till rättslig prövning (artiklarna 14–24) 227

7.1 Anmälan av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer (artikel 14) 227
7.1.1 Artikel 14 227
7.1.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 229

7.2 Utredning och lagföring (artikel 15) 244
7.2.1 Artikel 15 244
7.2.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 245

7.3 Individuell bedömning för att fastställa brottsoffers skyddsbehov (artikel 16) 255
7.3.1 Artikel 16 255
7.3.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav 258

7.4 Individuell bedömning av brottsoffers stödbehov (artikel 17) 269
7.4.1 Artikel 17 269
7.4.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 270

7.5 Hänvisning till stödtjänster (artikel 18) 274
7.5.1 Artikel 18 274
7.5.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav 275

7.6 Akuta förbudsåtgärder, kontaktförbud och skyddsorder (artikel 19) 293
7.6.1 Artikel 19 293

7.6.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav ... 294

7.7 Skydd av brottsoffers privatliv (artikel 20) ... 310
7.7.1 Artikel 20 ... 310
7.7.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav ... 311

7.8 Riktlinjer för brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter (artikel 21) ... 312
7.8.1 Artikel 21 ... 313
7.8.2 Befintliga riktlinjer svarar väl mot rekommendationerna ... 314

7.9 Rollen för nationella organ, inklusive jämställdhetsorgan (artikel 22) ... 318
7.9.1 Artikel 22 ... 318
7.9.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav ... 319

7.10 Åtgärder för att avlägsna visst onlinematerial (artikel 23) ... 323
7.10.1 Artikel 23 ... 323
7.10.2 Ny lagstiftning behövs för att uppfylla direktivets krav ... 325

7.11 Skadestånd från gärningspersoner (artikel 24) ... 329
7.11.1 Artikel 24 ... 330
7.11.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav ... 330

8 Stöd till brottsoffer (artiklarna 25–33) ... 333

8.1 Specialiserat stöd till brottsoffer (artikel 25) ... 333
8.1.1 Artikel 25 ... 333
8.1.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav ... 336

8.2 Specialiserat stöd till brottsoffer som utsatts för sexuellt våld (artikel 26) ... 383
8.2.1 Artikel 26 ... 383
8.2.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav ... 384

8.3 Specialiserat stöd till brottsoffer som utsatts för kvinnlig könsstympning (artikel 27) ... 402
8.3.1 Artikel 27 ... 402
8.3.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav ... 403

8.4 Specialiserat stöd till brottsoffer som utsatts för sexuella trakasserier i arbetslivet (artikel 28) 411
8.4.1 Artikel 28 411
8.4.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 412

8.5 Stödlinjer för brottsoffer (artikel 29) 418
8.5.1 Artikel 29 419
8.5.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 420

8.6 Skyddade boenden och andra tillfälliga boenden (artikel 30) 426
8.6.1 Artikel 30 426
8.6.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 427

8.7 Stöd till barn som är brottsoffer (artikel 31) 444
8.7.1 Artikel 31 444
8.7.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 445

8.8 Barns säkerhet (artikel 32) 454
8.8.1 Artikel 32 454
8.8.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 455

8.9 Riktat stöd till brottsoffer med intersektionella behov och riskutsatta grupper (artikel 33) 465
8.9.1 Artikel 33 465
8.9.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 466

9 Förebyggande arbete och tidig intervention (artiklarna 34–37) 479

9.1 Förebyggande åtgärder (artikel 34) 479
9.1.1 Artikel 34 479
9.1.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav 481

9.2 Särskilda åtgärder för att förebygga våldtäkt och främja samtyckets centrala roll i sexuella relationer (artikel 35) 528
9.2.1 Artikel 35 528
9.2.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 529

9.3 Utbildning och information för yrkespersoner (artikel 36) 535
9.3.1 Artikel 36 535
9.3.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav 537

9.4 Interventionsprogram (artikel 37) 565
9.4.1 Artikel 37 565
9.4.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 566

10 Samordning och samarbete samt slutbestämmelser (artiklarna 38–51) 581

10.1 Samordning av politik och samordningsorgan (artikel 38) 581
10.1.1 Artikel 38 581
10.1.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 582

10.2 Nationella handlingsplaner för förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer (artikel 39) 592
10.2.1 Artikel 39 592
10.2.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 592

10.3 Myndighetssamordning och myndighetssamverkan (artikel 40) 593
10.3.1 Artikel 40 593
10.3.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 594

10.4 Samarbete med icke-statliga organisationer (artikel 41) 598
10.4.1 Artikel 41 598
10.4.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 599

10.5 Samarbete mellan leverantörer av förmedlingstjänster (artikel 42) 603
10.5.1 Artikel 42 603
10.5.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav 604

10.6 Samarbete på unionsnivå (artikel 43) 607
10.6.1 Artikel 43 607
10.6.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 607

10.7 Datainsamling och forskning (artikel 44) 609
10.7.1 Artikel 44 609
10.7.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav 610

10.8 Slutbestämmelser (artiklarna 45–51) 621

VOLYM 2

11 Genomförandet av direktivet i svensk rätt – behov av nya straffbestämmelser m.m. 623

11.1 Utgångspunkter för förslagen 623
11.1.1 Behovet av författningsändringar m.m. 623
11.1.2 De straffrättsliga förslagens förhållande till grundläggande fri- och rättigheter 624
11.1.3 Hemliga och preventiva tvångsmedel 629

11.2 Straffrättsliga bestämmelser 634
11.2.1 Straffansvaret för kvinnlig könsstympning utvidgas 634
11.2.2 Straffansvar införs för spridning av falskt och manipulerat intimt material 645
11.2.3 Ett utvidgat straffansvar för otillbörlig övervakning som är upprepad eller varaktig 656
11.2.4 Nättrakasserier kriminaliseras 662
11.2.5 Straffansvar införs för olaga identitetsexponering 675
11.2.6 Könsbaserat näthat kriminaliseras 686
11.2.7 Kravet på dubbel straffbarhet för vilseledande till äktenskapsresa tas bort 697

11.3 Andra författningsändringar 698
11.3.1 Informationsskyldigheten i 13 a § förundersökningskungörelsen utvidgas i vissa avseenden 698
11.3.2 En bestämmelse om att närstående till brottsoffer i vissa fall ska förutsättas ha ett skyddsbehov införs 701
11.3.3 En skyldighet att underrätta en skyddsperson om en överträdelse av ett kontaktförbud eller en europeisk skyddsorder införs 702
11.3.4 Ett krav på att stödsökandes personuppgifter endast får bevaras en viss längsta tid införs för att ideella organisationer ska få statsbidrag 703

12 Genomförandet av direktivet – en ny möjlighet att avlägsna nätbrottsinnehåll 705

12.1 En ny lag om avlägsnande av material med anknytning till vissa nätbrott ska införas 705

12.2 Lagen ska innefatta en möjlighet att besluta förelägganden om att avlägsna eller oåtkomliggöra nätbrottsinnehåll 713

12.3 En värdtjänstleverantör eller en annan leverantör av en förmedlingstjänst ska avlägsna nätbrottsinnehåll eller göra det oåtkomligt 720

12.4 En värdtjänstleverantör eller en annan leverantör av en förmedlingstjänst ska bevara nätbrottsinnehåll som avlägsnats eller gjorts oåtkomligt 723

12.5 Den behöriga myndigheten ska kunna besluta om sanktionsavgift 725

12.6 Den behöriga myndighetens beslut ska kunna överklagas ... 730

12.7 Lagens förhållande till grundlagarna och de grundläggande fri- och rättigheterna 731

12.8 Sekretess och dataskydd 734

12.9 Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor ska ändras så att den inte gäller meddelanden som omfattas av lagen om avlägsnande av nätbrottsinnehåll 743

13 En skärpt reaktion på allvarliga fall av olaga förföljelse .. 745

13.1 Brottet grov olaga förföljelse ska införas 745

13.2 Bestämmelsen om olaga förföljelse ska utformas på liknande sätt som bestämmelserna om fridskränkningsbrotten och hedersförtryck 761

13.3 Grov olaga förföljelse ska omfattas av häktningspresumtionen 768

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 771

14.1 Ikraftträdande 771

14.2 Övergångsbestämmelser 771

15 Konsekvenser 775

15.1 Utredningens uppdrag i denna del 775

15.2 Syftet med utredningen och utredningens förslag 777

15.3 Alternativa lösningar och konsekvenser om förslagen inte genomförs 778

15.4 Ekonomiska konsekvenser 780

15.4.1 Förslagen om ändringar i brottsbalken och i lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor 780

15.4.2 Förslaget om en ny lag om avlägsnande av nätbrottsinnehåll 810

15.4.3 Förslaget om ändringar i förundersökningskungörelsen, förordningen om kontaktförbud, förordningen om europeisk skyddsorder och förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet 812

15.4.4 Förslagen om uppdrag till myndigheter om medvetandegörande och kunskapshöjande insatser om de nya nätbrotten m.m. 815

15.4.5 Förslaget om uppdrag till Brottsförebyggande rådet att inrätta en systematiserad insamling av data 817

15.4.6 Förslaget om att Jämställdhetsmyndigheten och Brottsförebyggande rådet ska utses till offentliga organ enligt direktivet 818

15.5 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 819

15.6 Konsekvenser för arbetet med stöd och skydd av brottsoffer 821

15.7 Konsekvenser för jämställdheten 823
15.8 Konsekvenser för barn 825
15.9 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning 827
15.10 Konsekvenser för företag 828
15.11 Övriga konsekvenser 830
15.12 Utvärdering av förslagens konsekvenser 830

16 Författningskommentar 833

16.1 Förslaget till lag om avlägsnande av nätbrottsinnehåll 833
16.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken 843
16.3 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken 880
16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor 881
16.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud 887
16.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor 888
16.7 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 889

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2025:21 891
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2025:100 897
Bilaga 3 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 901

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Uppdraget om genomförande av EU-direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i nära relationer är den första lagstiftningen på EU-nivå på området. De nya reglerna trädde i kraft i juni 2024 och medlemsstaterna har tre år på sig att genomföra dem. Syftet med direktivet är att fastställa en heltäckande ram för att effektivt förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer i hela unionen. Det sker genom att åtgärder skärps eller införs avseende fastställande av brottsrekvisit och påföljder, skydd för brottsoffer och tillgång till rättslig prövning, stöd till brottsoffer, förbättrad datainsamling, förebyggande arbete, samordning och samarbete.

Direktivet innehåller straffrättsliga bestämmelser och bestämmelser om skydd och stöd till brottsoffer som ska gälla för alla brottsoffer som utsatts för gärningar som det finns en skyldighet för medlemsstaterna att straffbelägga enligt direktivet, liksom brottsoffer som utsatts för andra våldshandlingar mot kvinnor eller våld i nära relationer som straffbelagts enligt andra unionsrättsakter eller nationell rätt. Vidare innehåller direktivet bestämmelser om förebyggande arbete samt samordning och samarbete.

Utredningens uppdrag har varit att analysera direktivet, bedöma om, och i så fall vilka, åtgärder som krävs för att genomföra direktivet, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har bedömt att Sverige i stor utsträckning lever upp till de krav som ställs i direktivet. I de delar utredningen ansett att Sverige inte uppfyller något av direktivets krav har förslag till författningsändringar eller andra åtgärder för att åstadkomma ett genom-

förande lagts fram. När utredningens förslag går utöver vad som bedöms motsvara direktivets miniminivå har detta motiverats särskilt.

Utredningen föreslår att ändringar i lag och förordning ska träda i kraft den 14 juni 2027. Detta motsvarar den dag då medlemsstaterna senast ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

Uppdraget om grov olaga förföljelse

Utredningen har också haft tilläggsdirektiv. Uppdraget enligt tilläggsdirektiven har varit att analysera och ta ställning till om det bör införas ett nytt brott, grov olaga förföljelse, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har kommit fram till att grov olaga förföljelse bör införas. Utredningen har också föreslagit att brottskatalogen för olaga förföljelse ska utvidgas genom att göras mer generell samt att det ska införas en presumtion för häktning vid misstanke om grov olaga förföljelse.

Ändringarna föreslås träda i kraft vid samma tidpunkt som de ändringar som är hänförliga till EU-direktivet.

Utredningens förslag

Allmänna utgångspunkter

I betänkandet redovisas utredningens förslag till författningsändringar och andra åtgärder i de delar där utredningen ansett att Sverige inte uppfyller direktivets krav. Förslagen innebär sammantaget en förstärkt straffrättslig lagstiftning på området, stärkta mekanismer för tillhandahållandet av skydd och stöd för brottsoffer samt nya förebyggande åtgärder. Vidare innehåller betänkandet utredningens förslag avseende olaga förföljelse enligt tilläggsdirektiven.

Straffrättens område

Nya brott och utvidgade befintliga brott

Direktivet fastställer minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för kvinnlig könsstympning, tvångsäktenskap, delning av autentiskt, falskt eller manipulerat intimt material utan samtycke, nätstalkning, nättrakasserier, nätblottning och offentlig uppmaning till våld eller hat på nätet. Utredningen har kommit fram till att svenska straffbestämmelser motsvarar vissa av direktivets straffrättsliga bestämmelser men att det för att uppfylla direktivets krav på det straffrättsliga området är nödvändigt att införa flera nya brott och att vissa befintliga brott behöver utvidgas.

De nya brott som utredningen föreslår ska införas är olaga övervakning, nättrakasserier, olaga identitetsexponering och könsbaserat näthat. Olaga övervakning, nättrakasserier och olaga identitetsexponering föreslås kunna ingå i grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning samt hedersförtryck. Olaga övervakning föreslås även kunna utgöra underbrott till barnfridsbrott. Vidare innebär de föreslagna ändringarna av bestämmelsen om olaga förföljelse att olaga övervakning, nättrakasserier och olaga identitetsexponering kommer att kunna ingå i ett förföljelsebrott. De befintliga brott som föreslås ska utvidgas är olaga integritetsintrång och det brott som avser könsstympning av kvinnor. Förutom det sistnämnda brottet, som finns i lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor, berör samtliga ändringar brottsbalken.

Inget av brotten kommer att utgöra tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. Nättrakasserier, olaga identitetsexponering och könsbaserat näthat avser spridning av material med tekniskt hjälpmedel. I den digitala kontext där sådana gärningar begås kan det innebära att gärningarna är straffbara om de utförs i ett forum utanför det grundlagsskyddade området, men straffria om de utförs t.ex. på en webbplats som utgörs av en databas med utgivningsbevis.

I fråga om tilläggsdirektiven föreslår utredningen att brottskatalogen för olaga förföljelse ska utvidgas genom att göras mer generell samt att brottet ska gradindelas genom införandet av grov olaga förföljelse. Det föreslås också att en presumtion för häktning ska gälla vid misstanke om grov olaga förföljelse. En följd av att brottskatalogen görs om är alltså att de nya brotten olaga övervakning, nättrakasserier och olaga identitetsexponering – samt de nya gärningar

som omfattas av straffansvar för olaga integritetsintrång – kommer att kunna ingå i ett förföljelsebrott.

Kvinnlig könsstympning

Könsstympning av flickor och kvinnor är förbjuden och straffbelagd enligt lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor. Utredningen föreslår att ändringar ska göras i lagen. I dag gäller straffansvar för den som utför en könsstympning, dvs. utför ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa dem eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem, oavsett om samtycke till ingreppet har lämnats. Enligt förslaget utvidgas straffansvaret till att omfatta även den som genom olaga tvång eller på annat sätt förmår någon annan att genomgå könsstympning eller tillåter att en person som inte har fyllt arton år könsstympas. Även sådana gärningar blir således straffbara som kvinnlig könsstympning.

Vidare görs ändringar i lagens struktur och det införs brottsbeteckningar, kvinnlig könsstympning och grov kvinnlig könsstympning. Motsvarande ändringar görs avseende oskuldsingrepp på kvinnor.

Olaga integritetsintrång

För olaga integritetsintrång döms den som gör intrång i någon annans privatliv genom att t.ex. sprida bild på eller annan uppgift om någons sexualliv eller bild på någons helt eller delvis nakna kropp, om spridningen är ägnad att medföra allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör och gärningen inte med hänsyn till syftet och övriga omständigheter var försvarlig. Straffansvaret avser alltså spridning av bl.a. autentiskt intimt material.

Utredningen föreslår att straffansvaret för olaga integritetsintrång ska utvidgas till att omfatta också den som gör intrång i någon annans privatliv genom att sprida falskt eller manipulerat intimt material.

Det material som omfattas är enligt lagtexten bild eller ljud som framställts eller ändrats så att det framstår som att personen deltar i en sexuell handling eller som att bilden visar personens helt eller delvis nakna kropp. Exempelvis kan, med hjälp av artificiell intelligens (AI), en pornografisk bild med en figur som ser ut som en verklig person

ha skapats eller ett fiktivt sexuellt sammanhang skapats utifrån en bild på en person (s.k. deepfakes). Alternativt kan ett AI-verktyg ha använts för att ”klä av” en påklädd person på en bild och därigenom generera en fiktiv version av personens helt eller delvis nakna kropp.

I likhet med vad som gäller vid spridning av autentiskt material ska det för ansvar krävas att spridningen av det falska eller manipulerade intima materialet är ägnad att medföra allvarlig skada för personen i fråga och att gärningen inte med hänsyn till syftet och övriga omständigheter var försvarlig.

Olaga övervakning

För det nya brottet olaga övervakning ska den dömas som utsätter en annan person för otillbörlig övervakning som är upprepad eller varaktig, om gärningen varit ägnad att medföra allvarlig skada för personen.

Övervakning tar sikte på ageranden som innebär att gärningspersonen spårar, kartlägger eller bevakar var den utsatta befinner sig eller vad hen gör. Det kan exempelvis ske genom spårning med användning av tekniska hjälpmedel, såsom GPS-utrustning eller mobiltelefonapplikationer. Det kan också vara fråga om fysisk övervakning, t.ex. att uppehålla sig intill den utsattas bostad eller arbetsplats, titta in genom fönstren, dyka upp på platser där den utsatta brukar befinna sig eller följa efter hen.

Ansvar för olaga övervakning ska vara subsidiärt i förhållande till det av regeringen föreslagna brottet psykiskt våld, som ska träda i kraft den 1 juli 2026 och genom vilket det blir straffbart att upprepat utsätta en annan person för kränkningar i form av beskyllning, nedsättande uttalande, förödmjukande beteende, otillbörligt hot, otillbörligt tvång eller otillbörlig övervakning, om kränkningarna sammantagna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Det kommer också att utgöra psykiskt våld att utsätta en annan person för otillbörlig övervakning som är varaktig, om gärningen varit ägnad att allvarligt skada personens självkänsla. Ansvar för olaga övervakning kommer således att aktualiseras endast när det inte finns förutsättningar att döma för psykiskt våld vid upprepad eller varaktig otillbörlig övervakning, dvs. när skaderekvisitet i det brottet inte är uppfyllt.

Straffskalan för olaga övervakning föreslås vara böter eller fängelse i högst två år.

Nättrakasserier

Straffansvaret för nättrakasserier ska avse den som tillsammans med andra, genom hotfulla eller kränkande meddelanden som sprids med tekniskt hjälpmedel, angriper en annan person, om angreppet är ägnat att medföra allvarlig skada för personen.

Den straffbara gärningen förutsätter således att flera personer tillsammans angriper en annan person genom att sprida hotfulla eller kränkande meddelanden. Varje deltagare kan då dömas för sitt deltagande i angreppet. Vad som avses är exempelvis samordnade s.k. mobbattacker där ett stort antal personer är delaktiga. Mobbattacker och andra digitala angrepp kan ske i olika sammanhang, t.ex. genom publicering av kommentarer på någons konto på sociala medier eller genom meddelanden inom ramen för en gruppchatt.

Utanför det straffbara området faller meddelanden som kan ses som saklig kritik, även när kritiken framstår som tillspetsad, beskyllande eller aggressiv. Sådana meddelanden kan alltså aldrig ingå i ett ansvarsgrundande angrepp. Varje meddelande måste bedömas för sig och endast meddelanden som i objektiv mening kan anses hotfulla eller kränkande kan ingå.

För straffansvar ska krävas att gärningspersonen agerar tillsammans med minst två andra personer. Straffansvaret bygger på att det går att slå fast att de som är delaktiga i angreppet agerar i någon bemärkelse gemensamt. Det bör krävas ett tydligt tidsmässigt och situationsbundet samband mellan det egna och de andra personernas handlande som visar på ett gemensamt uppsåt.

Straffskalan för nättrakasserier föreslås vara böter eller fängelse i högst två år.

Olaga identitetsexponering

Genom det nya brottet olaga identitetsexponering blir det straffbart att med tekniskt hjälpmedel olovligen sprida en personuppgift i syfte att uppmana till våld mot den som uppgiften avser, eller till

någon annan handling som är ägnad att medföra allvarlig skada för personen.

Personuppgift har samma innebörd som i EU:s allmänna dataskyddsförordning, GDPR. Olaga identitetsexponering utgör inte ett straffbeläggande av all spridning av personuppgifter som sker olovligen utan omfattar endast spridning som sker i syfte att uppmana till våld eller någon annan handling som är ägnad att orsaka personen allvarlig skada. Det krävs alltså att gärningspersonens avsikt varit att uppmana till våld eller någon annan skadegörande handling mot den vars personuppgift sprids. Denna typ av agerande kallas ibland för doxning.

Ett typfall då det är lätt att konstatera ett sådant syfte som krävs för ansvar är när någon sprider personuppgiften tillsammans med en uttrycklig uppmaning i linje med rekvisiten i bestämmelsen. Om syftet inte tydligt framgår bör det i vart fall krävas någon ytterligare omständighet utöver spridningen av personuppgiften som sådan för att syftet ska kunna konstateras. En sådan omständighet kan vara det sammanhang som spridning sker i, t.ex. när personuppgiften sprids tillsammans med allmänt sett hatiska kommentarer eller andra uttryck för fientlighet.

Straffskalan för olaga identitetsexponering föreslås vara böter eller fängelse i högst två år.

Könsbaserat näthat

För det nya brottet könsbaserat näthat ska den dömas som, i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids med tekniskt hjälpmedel, uppmanar till våld mot, hotar eller uttrycker missaktning för en grupp av personer eller en enskild med anspelning på kön.

Könsbaserat näthat har brottet hets mot folkgrupp som förebild. Brottskonstruktionen motsvarar första stycket i bestämmelsen om hets mot folkgrupp, med den begränsningen att den föreslagna bestämmelsen endast omfattar spridning som sker med tekniskt hjälpmedel. Bestämmelserna skiljer sig också åt i fråga om vilka grupper och enskilda gruppmedlemmar som skyddas. Straffansvaret för könsbaserat näthat omfattar – till skillnad från hets mot folkgrupp – uttalanden eller andra meddelanden med anspelning på, dvs. med utgångspunkt i, kön. Med kön avses den juridiska aspekten av kön,

dvs. det kön som är registrerat för brottsoffret och som enligt nuvarande lagstiftning kan vara antingen kvinna eller man.

Att en uppmaning till våld eller hat görs med anspelning på kön innebär att även uttalanden eller andra meddelanden omfattas som endast indirekt grundas på kön, t.ex. hänvisning till öknamn eller annan kränkande benämning på någon av ett visst kön, liksom uttalanden som innefattar kränkande beskyllningar om mindervärdiga egenskaper eller nedsättande handlingar som endast indirekt grundas på kön.

Straffansvaret omfattar uttalanden eller andra meddelanden om en grupp och enskilda medlemmar av en grupp. De grupper som skyddas är samtliga individer av ett visst kön. För att en gärning mot en enskild ska omfattas av bestämmelsen bör krävas att uttalandet eller meddelandet riktas mot den enskilda för att hen har ett visst kön, dvs. är kvinna eller man.

Straffskalan för könsbaserat näthat av normalgraden föreslås vara fängelse i högst två år. För ringa könsbaserat näthat föreslås straffskalan vara böter och för grovt könsbaserat näthat föreslås den vara fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Olaga förföljelse

Olaga förföljelse är det enda sammansatta brott i 4 kap. brottsbalken som innehåller en uppräkning av de enskilda brottstyper, hänvisade till genom lagrum, som kan ingå i brottet. Brottskatalogerna för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning samt hedersförtryck hänvisar i stället huvudsakligen till hela kapitel i brottsbalken.

Utredningen föreslår att brottskatalogen för olaga förföljelse ska utvidgas genom att göras mer generell, enligt det mönster som gäller för de nämnda brotten. Den ska omfatta 3–6 kap., 12 kap. och 17 kap. 1–3 §§ brottsbalken, 24 § lagen om kontaktförbud samt motsvarande straffbara gärningar på försöks-, förberedelse- och stämplingsstadiet. Som olaga förföljelse ska det alltså vara straffbart att förfölja en person genom att begå eller på annat sätt medverka till sådana gärningar, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet.

Vidare föreslås att olaga förföljelse ska gradindelas genom att grov olaga förföljelse införs. Straffskalan för grov olaga förföljelse

ska vara fängelse i lägst ett och högst sex år. För brott av normalgraden ska straffskalan fortfarande vara fängelse i högst fyra år.

De omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om en olaga förföljelse är grov (de s.k. kvalifikationsgrunderna) ska vara om förföljelsen har varit mycket intensiv eller omfattande eller annars varit av särskilt hänsynslös art.

En förföljelse kan vara mycket intensiv om den kan sägas ha pågått utan uppehåll, dvs. gärningarna har begåtts med hög frekvens. Gärningarnas karaktär och allvar måste då också vägas in. Vid bedömningen av om en förföljelse är mycket omfattande ska det beaktas under hur lång tid förföljelsen har pågått och hur många brottsliga gärningar den innefattat. I kvalifikationsgrunden att förföljelsen annars har varit av särskilt hänsynslös art ryms t.ex. förföljelse av en närstående eller tidigare närstående, ett barn eller en person med funktionsnedsättning. Även omständigheter som rör gärningarna bör kunna beaktas. Att förföljelsen har omfattat något särskilt allvarligt brott, eller flera brott som vart och ett har varit förhållandevis allvarliga, bör kunna innebära att brottet ska anses som grovt.

Ett annat förslag avser att det i rättegångsbalken ska införas en presumtion för häktning vid misstanke om grov olaga förföljelse. Om misstanken avser grov olaga förföljelse ska således häktning ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas. Enligt regeringens förslag ska motsvarande gälla för grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning och hedersförtryck från och med den 1 augusti 2026.

Skydd och stöd till brottsoffer

Förslag om en ny lag samt ändringar i förundersökningskungörelsen och andra förordningar

Direktivet fastställer minimiregler för tillhandahållandet av skydd och stöd till brottsoffer. Det finns i stor utsträckning regler och åtgärder som motsvarar regleringen i direktivet. Utredningen har dock kommit fram till att det för att uppfylla direktivets krav i fråga om brottsoffers skydd och stöd är nödvändigt att dels införa en ny lag om avlägsnande av innehåll online med anknytning till vissa brott, dels göra ändringar i förundersökningskungörelsen, förordningen om kontaktförbud, förordningen om europeisk skyddsorder och

förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet.

En lag om avlägsnande av nätbrottsinnehåll

Den nya lagen ska möjliggöra för en behörig myndighet att besluta om förelägganden om att innehåll online med anknytning till vissa brott (nätbrottsinnehåll) ska avlägsnas eller göras oåtkomligt. Med nätbrottsinnehåll avses innehåll som skäligen kan antas utgöra ett led i olaga hot, olaga integritetsintrång, ofredande, nättrakasserier, olaga identitetsexponering, sexuellt ofredande mot barn, sexuellt ofredande eller könsbaserat näthat. Utredningen anser att övervägande skäl talar för att Polismyndigheten bör utses till behörig myndighet att utfärda förelägganden.

Ett föreläggande om avlägsnande eller oåtkomliggörande ska i första hand riktas till värdtjänstleverantören, dvs. den som tillhandahåller den plattform (värdtjänst) där innehållet finns, och i andra hand till andra leverantörer av förmedlingstjänster som har teknisk och operativ kapacitet att vidta åtgärder i fråga om innehållet. Förfarandena ska omgärdas av rättssäkerhetsgarantier och leverantörerna ska ha rätt att överklaga beslut enligt lagen till förvaltningsdomstol. Motsvarande rättigheter ska också den vars innehåll berörs av ett föreläggande ha.

Nätbrottsinnehållet ska avlägsnas eller göras oåtkomligt så snart som möjligt och senast inom en timme från mottagandet av föreläggandet. Det införs också en skyldighet för leverantörerna att som huvudregel bevara nätbrottsinnehåll, samt tillhörande data, som har avlägsnats eller gjorts oåtkomligt till följd av ett föreläggande i sex månader. Vidare ska en sanktionsavgift kunna tas ut av en leverantör som överträder någon av sina skyldigheter enligt lagen.

Utredningen föreslår också en ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) så att sekretess ska gälla hos Polismyndigheten i ärenden enligt lagen om avlägsnande av nätbrottsinnehåll.

Information till målsäganden om möjligheten att få en skyddsorder eller en skyddsåtgärd erkänd i Sverige

Förundersökningskungörelsen (1947:948) ger en målsägande rätt att få viss information så snart som möjligt. Informationsskyldigheten omfattar bl.a. de regler som gäller för meddelande av kontaktförbud, vilka skyddsåtgärder i övrigt som finns och möjligheten att begära att en europeisk skyddsorder utfärdas och sänds över till en annan medlemsstat i EU enligt lagen om europeisk skyddsorder. Informationen lämnas av Polismyndigheten.

Utredningen föreslår att det ska införas en skyldighet om att också informera målsäganden om möjligheten att få en skyddsorder eller en skyddsåtgärd som utfärdats i en annan medlemsstat erkänd i Sverige.

Information till målsäganden om möjligheten att avlägsna onlineinnehåll

Utredningen föreslår att det i förundersökningskungörelsen också ska införas en skyldighet att informera målsäganden om möjligheten att avlägsna innehåll online. Informationen ska omfatta möjligheten att avlägsna eller göra oåtkomligt sådant material som omfattas av lagen om avlägsnande av nätbrottsinnehåll, men också rätten enligt artikel 17 i GDPR att få sina personuppgifter raderade och andra relevanta förfaranden som avser avlägsnande av innehåll online som har anknytning till brottet.

En presumtion för att närstående till en målsägande har skyddsbehov

Enligt förundersökningskungörelsen ska polisen så snart som möjligt göra en individuell skyddsbedömning för att fastställa en målsägandes behov av särskilda skyddsåtgärder under förundersökningen och rättegången.

Utredningen föreslår att det i den aktuella bestämmelsen görs ett tillägg som innebär att om målsäganden har ett behov av särskilda skyddsåtgärder under förundersökningen och rättegången ska närstående till målsäganden förutsättas ha motsvarande behov. Detta ska dock inte gälla om det finns indikationer på att den närstående inte har något sådant behov.

Underrättelse till skyddspersonen om att det har skett en överträdelse av ett kontaktförbud eller en europeisk skyddsorder

I dag finns det ingen författningsreglerad skyldighet för polisen att informera den som ett kontaktförbud eller en europeisk skyddsorder avses skydda om att det har skett en överträdelse av förbudet eller ordern.

Utredningen föreslår att det i förordningen (1988:691) om kontaktförbud ska införas en bestämmelse om att polisen utan onödigt dröjsmål ska underrätta skyddspersonen om att det har skett en överträdelse av ett kontaktförbud. En motsvarande bestämmelse, som hänvisar till den i förordningen om kontaktförbud, ska enligt förslaget införas i förordningen (2015:646) om europeisk skyddsorder.

Ett krav på personuppgiftsbehandlingen hos vissa ideella organisationer som får statsbidrag

Förordningen (2022:257) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet innehåller krav för statsbidrag till ideella organisationer som bedriver verksamhet med huvudsakligt ändamål att arbeta förebyggande eller motverkande eller att stödja eller förbättra situationen för brottsoffer, bl.a. inom områdena mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

Utredningen föreslår att det i förordningen ska införas ett krav som innebär att endast de ideella organisationer som förbinder sig att inte lagra en stödsökandes personuppgifter längre tid än vad som är nödvändigt för att tillhandahålla stödet och under alla förhållanden i högst fem år efter den sista kontakten mellan organisationen och den stödsökande ska kunna få statsbidrag. Vidare införs det ett krav på att en ansökan om statsbidrag ska innehålla en sådan förbindelse.

Förebyggande åtgärder, samordning och statistik

Förslag om förebyggande åtgärder och åtgärder avseende politik och statistik

Direktivet fastställer minimiregler som ska gälla för det förebyggande arbetet samt i fråga om samordning och samarbete. Utredningen har kommit fram till att det för att uppfylla direktivets krav i fråga om

det förebyggande arbetet krävs åtgärder som inte innebär författningsändringar, i form av att regeringsuppdrag ges till relevanta myndigheter enligt bestämmelser i direktivet.

I övrigt har utredningen konstaterat att direktivets krav är uppfyllda.

Två uppdrag om förebyggande åtgärder kopplat till ny brottslighet

Ett regeringsuppdrag som utredningen föreslår är att relevanta myndigheter, i samverkan med varandra, ska ta fram och besluta om riktade medvetandegörande och kunskapshöjande insatser om de nya brotten olaga övervakning, nättrakasserier, olaga identitetsexponering och könsbaserat näthat samt de nya gärningar som utgör olaga integritetsintrång.

Ett annat föreslaget regeringsuppdrag innebär att relevanta myndigheter ges i uppdrag att se över sina riktlinjer och bedöma behovet av ytterligare (interna) utbildningsinsatser med utgångspunkt i direktivets krav, bl.a. i fråga om utbildning avseende de föreslagna nya och utvidgade brotten.

Ett uppdrag för att stärka samarbetet med leverantörer när det gäller att avlägsna eller oåtkomliggöra nätbrottsinnehåll

Utredningen föreslår att berörda myndigheter och andra offentliga aktörer ska ges i uppdrag att – i samband med att den nya lagen om avlägsnande av nätbrottsinnehåll införs – vidta åtgärder för att stärka samarbetet med leverantörer av förmedlingstjänster för att identifiera, bedöma och hantera sådant nätbrottsinnehåll. Uppdraget ska också omfatta att i organisationer, myndigheter och förmedlingstjänster förbättra kunskapen om brotten för att utveckla förebyggande insatser, om hur de som utsatts för brott ska bemötas och om de möjligheter som finns till stöd och hjälp.

Brottsförebyggande rådet ges uppdrag på statistikområdet

Utredningen har bedömt att Brottsförebyggande rådets (Brå) nuvarande uppdrag, enligt myndighetsinstruktionen, motsvarar de uppgifter som ett offentligt organ med ansvar på statistikområdet enligt direktivet ska ha. Det gäller bl.a. om insamling och redovisning av data om anmälda brott och fällande domar i fråga om våld mot kvinnor eller våld i nära relationer.

Utredningen föreslår dock att Brå ska ges ett särskilt uppdrag att, i samverkan med Socialstyrelsen och Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK), samt om det är aktuellt andra berörda aktörer, inrätta en systematiserad insamling av data om dels antalet skyddade boenden och antalet platser på skyddade boenden, dels antalet samtal till nationella stödlinjer. Socialstyrelsen är den aktör som i dag samlar in data om antalet skyddade boenden och antalet platser på skyddade boenden medan NCK samlar in data om antalet samtal till nationella stödlinjer.

Summary

The Inquiry's remit

Implementation of the EU Directive

The Directive (EU) 2024/1385 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on combating violence against women and domestic violence is the first EU-level legislation in this area. The new regulations entered into force in June 2024 and Member States have three years to implement them. The purpose of the Directive is to provide a comprehensive framework to effectively prevent and combat violence against women and domestic violence throughout the Union. It does so by strengthening and introducing measures in relation to the definition of criminal offences and penalties, the protection of victims and access to justice, victim support, enhanced data collection, prevention, coordination and cooperation.

The Directive contains criminal provisions and provisions on victim protection and support that apply to all victims of crime who are subjected to acts that Member States are obliged to criminalise pursuant to the Directive, as well as to victims of crime who are subjected to other acts of violence against women or domestic violence, as criminalised under other Union legal acts or under national law. Further, the Directive includes provisions on prevention, coordination and cooperation.

The Inquiry's remit has been to analyse the Directive, assess what measures are necessary for the implementation of the Directive, and submit any necessary proposals for legislation.

The Inquiry has found that Sweden lives up to the requirements in the Directive to a large extent. In those aspects where the Inquiry has found that Sweden does not meet the requirements in the Directive,

it has presented proposals for legislative amendments or other measures to achieve implementation. Where the Inquiry's proposals go beyond what is deemed to correspond with the Directive's minimum requirements, it has been specifically justified.

The Inquiry proposes that amendments to acts and ordinances enter into force on 14 June 2027. That is the date by which Member States must bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with the Directive.

Gross unlawful harassment

The Inquiry has also received supplementary terms of reference. Under these terms of reference, the Inquiry has been tasked with analysing and determining whether to introduce a new offence – gross unlawful harassment – and to present the necessary legislative proposals.

The Inquiry has concluded that this offence should be introduced. The Inquiry has also proposed that the catalogue of offences for unlawful harassment should be broadened by making it more general and that a presumption of detention should be introduced in the event of suspected gross unlawful harassment.

The Inquiry proposes that the provisions enter into force at the same time as the amendments related to the EU Directive.

The Inquiry's proposals

General premises

The report presents the Inquiry's proposals for legislative amendments and other measures in areas where the Inquiry found that Sweden did not meet the Directive's requirements. Together, the proposals will lead to enhanced criminal legislation in the area, strengthened mechanisms for the provision of protection and support for victims of crime, and new preventive measures. Furthermore, the report includes the Inquiry's proposals regarding unlawful harassment in accordance with the supplementary terms of reference.

Criminal law

New criminal offences and extension of provisions for existing offences

The Directive establishes minimum rules on the definition of criminal offences and penalties for female genital mutilation, forced marriage, non-consensual sharing of authentic, false or manipulated intimate material, cyber stalking, cyber harassment, cyber flashing, and cyber incitement to violence or hatred. The Inquiry has concluded that Swedish criminal provisions correspond to some of those in the Directive, but that to meet the Directive's criminal law requirements, it is necessary to introduce several new offences and broaden the scope of certain existing offences.

The new offences that the Inquiry proposes introducing are unlawful surveillance, cyber harassment, unlawful exposure of identifying information and gender-based online hate. The proposal is that unlawful surveillance, cyber harassment and unlawful exposure of identifying information could form part of gross violation of integrity, gross violation of a woman's integrity and honour-based oppression. It is proposed that unlawful surveillance could also constitute a predicate crime of the offence of violation of a child's integrity. Further, the proposed amendments to the provision on unlawful harassment would mean that unlawful surveillance, cyber harassment and unlawful exposure of identifying information would be able to form part of a harassment offence. Existing offences that are proposed to be expanded are unlawful breach of privacy and the offence regarding female genital mutilation. Aside from the latter offence, which is covered in the Act Prohibiting Female Genital Mutilation and Hymenoplasty Procedures on Women, all of these amendments affect the Swedish Criminal Code.

None of these offences will constitute violations of the freedom of the press or freedom of expression. Cyber harassment, unlawful exposure of identifying information and gender-based online hate concern the dissemination of material by means of a technical device. In the digital context where such acts are committed, it can mean that acts are punishable if they take place in a forum outside the constitutionally protected area, but exempt from criminal responsibility if they take place, for example, on a website that constitutes a database with a certificate of publication.

Regarding its supplementary terms of reference, the Inquiry proposes that the catalogue of offences for unlawful harassment should be expanded by making it more general and grading it by introducing the offence of gross unlawful harassment. It is also proposed that the presumption of detention should apply in the event of suspicion of gross unlawful harassment. A consequence of revising the catalogue of offences is that the new offences of unlawful surveillance, cyber harassment, unlawful exposure of identifying information, and the new acts covered by criminal responsibility for unlawful breach of privacy, will be able to form part of a harassment offence.

Female genital mutilation

Female genital mutilation of women and girls is prohibited and is punishable under the Act Prohibiting Female Genital Mutilation and Hymenoplasty Procedures on Women (1982:316). The Inquiry proposes amendments to the Act. Today, any person who carries out genital mutilation, i.e. carries out surgical incisions on external female genitalia with the purpose of mutilating them or permanently altering them, regardless of whether consent to the procedure has been given carries criminal responsibility. According to the proposal, criminal responsibility would be expanded to also cover offenders who, through unlawful coercion or some other means, induce someone to undergo genital mutilation or allow a person who has not yet turned 18 years old to undergo genital mutilation. Thus, these acts will also be punishable as female genital mutilation.

Further, amendments would be made to the legislative structure, introducing offence classifications of female genital mutilation and gross female genital mutilation. Corresponding amendments would be made regarding hymenoplasty procedures on women.

Unlawful breach of privacy

A person who intrudes into another person's private life by, for example, distributing an image or other information regarding someone's sexual life or an image of someone's wholly or partially naked body is guilty of unlawful breach of privacy if the dissemination is

liable to result in serious damage to the person whom the image or information concerns and the act is not justifiable in view of its purpose and other circumstances. Thus, criminal responsibility refers to the distribution of, among other things, authentic material of an intimate nature.

The Inquiry proposes that criminal responsibility for unlawful breach of privacy should be broadened to also include those who breach a person's private life by distributing fake or manipulated material of an intimate nature.

The material covered according to the legislative proposal is images or sound created or altered so that it appears as if the person is participating in a sexual act or that the image depicts the person's wholly or partially naked body. This could mean, for example, that a pornographic image featuring what looks like a real person or that depicts a fictitious sexual context has been created using artificial intelligence (AI), based upon a real image of a person ('deepfakes'). Alternatively, an AI tool may have been used to 'undress' a clothed person in an image, thereby generating a fictitious depiction of the person's wholly or partially naked body.

As is the case with the dissemination of authentic intimate material, criminal responsibility would require that the dissemination of fake or manipulated intimate material is liable to cause serious damage to the person in question and that the act is not justifiable in view of its purpose and other circumstances.

Unlawful surveillance

Under the new offence 'unlawful surveillance', a person who subjects another person to repeated or continuous improper surveillance would be convicted if the act is liable to cause serious damage to the victim.

Surveillance means actions that entail the perpetrator tracking, mapping and monitoring where the victim is or what they are doing. This can take place through tracking using technological aids such as GPS or mobile phone applications, for example. It can also entail physical surveillance, e.g. loitering by the victim's home or workplace, looking through windows, turning up at places where the victim usually is or following them.

Responsibility for unlawful tracking should be subsidiary in relation to the Government's proposed offence of 'psychological violence', which is due to enter into force on 1 July 2026, under which it will become punishable to repeatedly subject another person to violations in the form of accusations, derogatory statements, humiliating conduct, improper threats, improper coercion or improper surveillance, if the violations as a whole were liable to seriously damage the person's self-esteem. Subjecting another person to improper surveillance of a sustained nature will also be classified as psychological violence if the act was liable to seriously damage the person's self-esteem. Thus, responsibility for unlawful surveillance will only apply where there is no possibility of a conviction for psychological violence in cases of repeated or sustained improper surveillance, i.e. where the requirement of damage for that offence is not met.

The proposed scale of penalties for unlawful surveillance is a fine or a maximum of two years' imprisonment.

Cyber harassment

Criminal responsibility for cyber harassment should apply to a person who, together with others, attacks another person through threatening or insulting communications disseminated by means of a technical device, if the attack is liable to cause serious damage to the person.

Thus, the punishable act requires that several people together attack another person by distributing threatening or insulting communications. Each participant may then be punished for their participation in the attack, for example in coordinated online mob attacks involving a large number of people. Mob attacks and other forms of cyber harassment may take place in various contexts, e.g. through the publication of comments on someone's social media account or through communications within the framework of a group chat.

Communications that fall outside the range of punishable offences are those that may be viewed as objective criticism, even if the criticism appears to be harsh, accusatory or aggressive. Thus, such communications can never be included in an attack giving rise to criminal responsibility. Each communication must be assessed individually and only those communications that could be viewed objectively as threatening or insulting may be included.

The perpetrator must act together with at least two other people to be held criminally responsible. Criminal responsibility is based on the fact that it is possible to establish that the participants in the attack are acting together in some way. There should be a requirement of a clear timeframe and situational link between their own and the other people's actions that shows their joint intent.

The proposed scale of penalties for cyber harassment is a fine or a maximum of two years' imprisonment.

Unlawful exposure of identifying information

The new offence 'unlawful exposure of identifying information' will make it punishable to unlawfully disseminate personal data, by means of a technical device, with the aim of inciting violence against the person to whom the data refers, or of inciting another act that is liable to cause serious damage to the person.

'Personal data' has the same meaning as in the EU's General Data Protection Regulation (GDPR). Unlawful exposure of identifying information does not criminalise all dissemination of personal data that occurs unlawfully, but rather only covers dissemination that incites violence or some other conduct that is liable to cause the person serious damage. Thus, it is a requirement that the perpetrator's intention was to incite violence or some other damaging conduct against the person whose personal data is being disseminated. This type of conduct is sometimes called 'doxing'.

A classic situation where it is easy to establish the kind of intentions required for criminal responsibility is when someone disseminates personal data together with a clear incitement in keeping with the requirement in the provision. If the intention is not clearly stated, then additional circumstances aside from the dissemination of personal data should be required in order to be able to establish intention. One such circumstance could be the context in which the dissemination takes place, e.g. where personal data is disseminated together with generally hateful comments or other expressions of hostility.

The proposed scale of penalties for unlawful exposure of identifying information is a fine or a maximum of two years' imprisonment.

Gender-based online hate

A person would be guilty of the new offence of 'gender-based online hate' if, in a statement or other communication that is disseminated by means of a technical device, they incite violence, threaten or express contempt in relation to a group of people or an individual by allusion to gender.

Gender-based online hate is modelled on the offence of agitation against a population group. The construction of the offence corresponds to the first paragraph in the provision on agitation against a population group, with the caveat that the proposed provision only covers dissemination conducted by means of a technical device. The provisions also differ in terms of which groups and individual group members are protected. Unlike agitation against a population group, criminal responsibility for gender-based online hate includes statements or other communications that allude to gender, i.e. that are based on gender. Gender refers to the judicial aspects of gender, i.e. the registered gender of the crime victim, which, according to current legislation, can either be male or female.

Incitement to violence or hatred by allusion to gender also includes statements or other communications that are only indirectly gender-based, e.g. references to epithets or other offensive terms for someone of a certain gender, as well as statements that include offensive accusations of inferiority or derogatory actions that are only indirectly gender-based.

Criminal responsibility encompasses statements or other communications about a group or individual members of a group. The groups that are protected are all individuals of a certain gender. In order for an act against an individual to be covered by the provision, it would be a requirement that the statement or communication be directed towards the individual because they are of a certain gender, i.e. a woman or man.

The proposed scale of penalties for gender-based online hate of the ordinary degree is imprisonment for at most two years. The proposed scale of penalties for minor gender-based online hate is a fine, and for gross gender-based online hate imprisonment for a minimum of six months and a maximum of four years.

Unlawful harassment

Unlawful harassment is the only compound offence in Chapter 4 of the Swedish Criminal Code that contains a list of the individual offences, with reference to the provisions, that can form part of the offence. The catalogues of offences for gross violation of integrity, gross violation of a woman's integrity and honour-based oppression instead primarily refer to entire chapters of the Swedish Criminal Code.

The Inquiry proposes that the catalogue of offences for unlawful harassment be expanded by making it more general, in accordance with the template that applies to the abovementioned offences. It should refer to Chapters 3–6, Chapter 12 and Chapter 17, Sections 1–3 of the Swedish Criminal Code, Section 24 of the Non-Contact Orders Act, and to attempting, preparation or conspiracy to commit any of the acts in those provisions. Unlawful harassment would thus make it punishable to harass a person by committing or otherwise participating in such acts if each of the acts was part of a repeated violation of the person's integrity.

In addition, it is proposed that unlawful harassment be graded by introducing an offence of gross unlawful harassment. The scale of penalties for gross unlawful harassment should be imprisonment for a minimum of one year and at most six years. The scale of penalties for ordinary unlawful harassment would remain imprisonment for at most four years.

The circumstances to which particular consideration should be given when assessing whether an act of unlawful harassment is gross (the classification criteria) should be whether the harassment was very intensive or extensive, or was otherwise of a particularly ruthless nature.

Harassment can be very intensive if it can be described as continuous, e.g. acts that are carried out with high frequency. The nature and seriousness of the acts must also be considered. When assessing whether harassment is very extensive, consideration should be given to how long the harassment has been ongoing and how many criminal acts it has entailed. The classification criteria for harassment of a particularly ruthless nature include for example harassment of a person with whom they are or have previously been in a close relationship, a child or a person with a disability. The circumstances relating

to the acts should also be considered. The fact that the harassment included a particularly serious offence or several offences that were each relatively serious, should mean that the offence is considered to be gross.

Another proposal intends to amend the Swedish Code of Judicial Procedure by introducing a presumption of detention in the event of suspicion of gross unlawful harassment. This means that if gross unlawful harassment is suspected, detention should follow unless it is apparent that there are no grounds for detention. Under the Government's proposal, this will apply correspondingly to gross violation of integrity, gross violation of a woman's integrity and honour-based oppression as of 1 August 2026.

Support and protection for victims of crime

Proposal for a new act and changes to the Preliminary Investigations Ordinance and other ordinances

The Directive establishes minimum rules for the provision of support and protection of victims of crime. To a large extent, rules and measures that correspond to these regulations are already in place. However, the Inquiry has concluded that in order to meet the Directive's requirements concerning support and protection for victims of crime, it is necessary to a) introduce a new act on the removal of online content linked to certain offences and b) make changes to the Preliminary Investigations Ordinance, the Non-Contact Orders Ordinance, the European Protection Orders Ordinance and the Ordinance on government grants to women's and girl's shelters and certain other non-profit organisations working with victims of crime.

An act on the removal of illegal online content

The new act should enable a competent authority to issue injunctions whereby online content linked to certain offences (illegal online content) must be removed or access to it disabled. 'Illegal online content' refers to content that can be reasonably presumed to be a part of an offence of making an unlawful threat, unlawful breach of privacy, molestation, cyber harassment, unlawful exposure of identi-

fying information, sexual molestation of a child, sexual molestation or gender-based online hate. The Inquiry considers that there are compelling reasons for the Swedish Police Authority to be the designated competent authority to issue these injunctions.

First and foremost, an injunction to remove or disable access to content should be directed to the hosting service provider, i.e. the entity that provides the platform (hosting service) where the content is available; and alternatively to other intermediary service providers that have the technical and operational ability to take measures with regard to the content. Procedures should be protected by fundamental procedural safeguards and the providers should have the right under the act to appeal decisions to an administrative court. Corresponding rights should also be afforded to the owner of the content affected by an injunction.

Illegal online content should be removed or access to it disabled as soon as possible and no later than one hour after receipt of the injunction. The legislation would also oblige providers, as a main rule, to save illegal online content that has been removed or made unavailable as a consequence of an injunction, and associated data, for six months. Moreover, it will be possible to impose a financial penalty on any provider that transgresses any of its obligations under the act.

The Inquiry also suggests an amendment to the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400) whereby secrecy would apply at the Swedish Police Authority in cases under the act on the removal of illegal online content.

Information to the injured party on the possibility of getting a protection order or protection measure recognised in Sweden

The Preliminary Investigations Ordinance (1947:948) gives the injured party the right to receive certain information as soon as possible. The duty to provide information includes the rules that apply to issuing non-contact orders, the other protection measures available and the possibility to request that a European protection order be made out and sent to another EU Member State pursuant to the European Protection Orders Act. The information is provided by the Swedish Police Authority.

The Inquiry proposes to introduce a duty to also inform the injured party about the possibility to get a protection order or protective measure issued by another Member State recognised in Sweden.

Information to the injured party about the possibility to remove online content

The Inquiry proposes that the Preliminary Investigations Ordinance should also include a duty to inform the injured party about the possibility to remove online content. The information should cover the possibility of removing or disabling access to material covered by the act on the removal of illegal online content, as well as the right under Article 17 of the GDPR to have personal data erased, and other relevant procedures concerning the removal of online content connected to the offence.

Presumption that an injured party's family have a need for protection

Under the Preliminary Investigations Ordinance, the police must make an individual protection assessment as soon as possible to determine an injured party's need for special protective measures during the preliminary investigation and trial.

The Inquiry proposes a supplement to the provision, whereby if the injured party has a need for special protective measures during the preliminary investigation and trial, then it should be presumed that the injured party's family will have corresponding needs. However, this should not apply if there are indications that the family member does not have any such needs.

Notifying the protected person that a non-contact order or a European protection order has been breached

There is currently no statutory duty for the Swedish Police Authority to notify a person who is protected by a non-contact order or a European protection order that there has been a breach of the non-contact or protection order.

The Inquiry proposes supplementing the Non-Contact Orders Ordinance (1988:691) with a provision whereby the Swedish Police Authority must notify the protected person without undue delay that a breach of the non-contact order has taken place. Under the proposal, a corresponding provision, which refers to the provision in the Non-Contact Orders Ordinance, should be introduced into the European Protection Orders Ordinance (2015:646).

Processing of personal data requirement for certain non-profit organisations that receive government grants

The Ordinance on government grants to women's and girl's shelters and certain other non-profit organisations working with crime victims (2022:257) includes provisions on government grants to non-profit organisations whose activities mainly aim to prevent or counter, or to support or improve the situation for victims of crime, in areas such as men's violence against women and domestic violence.

The Inquiry proposes introducing a requirement in the Ordinance whereby only non-profit organisations that commit to not storing the personal data of the person seeking support for longer than is necessary to provide support, and in any case for at most five years after the last contact between the organisation and the person seeking support, would be able to receive government grants. In addition, a requirement that government grant applications contain such a commitment would be introduced.

Preventive measures, coordination and statistics

Proposals for preventive measures and measures regarding policy and statistics

The Directive establishes the minimum rules that apply to prevention and to coordination and cooperation. The Inquiry has concluded that in order to meet the Directive's requirements regarding prevention, measures that do not entail legislative amendments are necessary, in the form of government assignments to relevant government agencies in accordance with the Directive's provisions.

Otherwise, the Inquiry has concluded that the Directive's requirements are met.

Two assignments on preventive measures linked to new offences

One government assignment proposed by the Inquiry is that relevant government agencies should, in collaboration with each other, develop and decide on targeted initiatives to raise awareness and knowledge of the new offences of unlawful surveillance, cyber harassment, unlawful exposure of identifying information and gender-based online hate, as well as the new acts that constitute unlawful breach of privacy.

Another proposed government assignment entails relevant agencies being tasked with reviewing their guidelines and determining the need for further (internal) awareness-raising initiatives based on the requirements in the Directive, e.g. regarding training on the proposed new and expanded offences.

Assignment to strengthen cooperation with service providers on removing illegal online content or disabling access to it

In conjunction with the introduction of new legislation to remove illegal online content, the Inquiry proposes that relevant agencies and other public bodies be tasked with taking measures to strengthen cooperation with intermediary service providers to identify, assess and handle such illegal online content. The assignment should also include improving awareness in organisations, government agencies and intermediary service providers of the offences, in order to develop preventive measures, of how victims of the offences should be treated, and of the support and help available.

Statistical assignment to the Swedish National Council for Crime Prevention

The Inquiry's assessment is that the Swedish National Council for Crime Prevention's current remit, as per its agency instructions, corresponds to the remit that a public body with responsibility in the area of statistics should have under the EU Directive. This includes

the collection and reporting of data on reported offences and convictions related to violence against women or domestic violence.

Nonetheless, the Inquiry proposes that the Swedish National Council for Crime Prevention be given a specific assignment, in cooperation with the National Board of Health and Welfare and Uppsala University (National Centre for Knowledge on Men's Violence Against Women) and, where relevant, other stakeholders, to establish the systematic collection of data on the number of shelters and number of places in shelters, and the number of calls made to national helplines. The National Board of Health and Welfare is currently the body that gathers data on the number of shelters and number of places in shelters, while the National Centre for Knowledge on Men's Violence Against Women gathers data on the number of calls made to national helplines.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om avlägsnande av nätbrottsinnehåll

Härigenom föreskrivs[1] följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att avlägsna innehåll med anknytning till vissa brott som begås online.

2 § Lagen gäller nätbrottsinnehåll som sprids till allmänheten online.

Med nätbrottsinnehåll avses innehåll som skäligen kan antas utgöra ett led i

1. olaga hot enligt 4 kap. 5 § brottsbalken,
2. olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c § brottsbalken,
3. ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken,
4. nättrakasserier enligt 4 kap. 9 d § brottsbalken,
5. olaga identitetsexponering enligt 4 kap. 9 e § brottsbalken,
6. sexuellt ofredande mot barn eller sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 § brottsbalken eller
7. könsbaserat näthat enligt 16 kap. 8 a § brottsbalken.

3 § Lagen gäller endast nätbrottsinnehåll som

1. riktar sig till svenska medborgare eller personer som har hemvist i Sverige,
2. gjorts tillgängligt av någon som befann sig i Sverige, eller
3. avser brott mot en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige.

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, i den ursprungliga lydelsen.

4 § Lagen gäller inte innehåll som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online eller av lagen (2026:000) om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online.

Föreläggande att avlägsna nätbrottsinnehåll

5 § Den myndighet som regeringen bestämmer (den behöriga myndigheten) får besluta att förelägga en värdtjänstleverantör att avlägsna nätbrottsinnehåll eller göra det oåtkomligt.

Med värdtjänstleverantör avses en sådan leverantör av värdtjänster som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster), i denna lag kallad EU:s förordning om digitala tjänster.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

6 § Om ett avlägsnande enligt 5 § inte är möjligt får den behöriga myndigheten besluta att förelägga andra leverantörer av förmedlingstjänster än en värdtjänstleverantör att göra nätbrottsinnehållet oåtkomligt, under förutsättning att de har teknisk och operativ kapacitet att vidta åtgärder i fråga om innehållet.

Med en annan leverantör av en förmedlingstjänst än en värdtjänstleverantör avses en sådan leverantör av en förmedlingstjänst som omfattas av EU:s förordning om digitala tjänster.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

7 § Ett föreläggande enligt 5 eller 6 § ska uppfylla de krav som följer av artikel 9.2 i EU:s förordning om digitala tjänster.

I artikel 9 i EU:s förordning om digitala tjänster finns bestämmelser om förfarandet efter beslut om ett sådant föreläggande.

8 § En värdtjänstleverantör eller en annan leverantör av en förmedlingstjänst som tar emot ett föreläggande ska avlägsna nätbrottsinnehållet eller göra det oåtkomligt så snart som möjligt och senast inom en timme från det att föreläggandet har tagits emot.

Om det är tillräckligt att innehållet görs oåtkomligt i en eller flera stater ska den behöriga myndigheten ange det i föreläggandet.

Bevarande av nätbrottsinnehåll

9 § En värdtjänstleverantör eller en annan leverantör av en förmedlingstjänst ska bevara det nätbrottsinnehåll, och tillhörande data, som har avlägsnats eller gjorts oåtkomligt till följd av ett föreläggande.

Nätbrottsinnehållet och tillhörande data ska bevaras i sex månader från det att innehållet avlägsnats eller gjorts oåtkomligt. Om föreläggandet har överklagats ska materialet alltid bevaras till dess att ärendet har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft.

Sanktionsavgifter

10 § Den behöriga myndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av en värdtjänstleverantör eller en annan leverantör av en förmedlingstjänst som överträder någon av sina skyldigheter enligt 8 och 9 §§.

11 § Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 5 000 000 kronor eller, vid en systematisk eller fortgående underlåtenhet att fullgöra skyldigheten enligt 8 §, upp till ett sådant högre belopp som motsvarar fyra procent av leverantörens globala omsättning närmast föregående räkenskapsår.

Om en överträdelse som kan leda till högre sanktionsavgift än 5 000 000 kronor har skett under leverantörens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

12 § Sanktionsavgiften får sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig. Avgiften får också sättas ned helt eller delvis om det med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att ta ut en avgift.

13 § En sanktionsavgift får beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

Ett beslut om sanktionsavgift ska delges den det riktas mot.

Betalning av sanktionsavgifter

14 § En sanktionsavgift ska betalas till den behöriga myndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

15 § En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Överklagande

16 § Den behöriga myndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Rätt att meddela föreskrifter

17 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om informationsskyldigheten enligt artikel 9.5 i EU:s förordning om digitala tjänster.

Denna lag träder i kraft den 14 juni 2027.

1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs[1] i fråga om brottsbalken

dels att 2 kap. 5, 4 kap. 3, 4 b, 6 c och 6 d §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 4 kap. 7 c, 9 d och 9 e §§ och 16 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2025/26:213	*Föreslagen lydelse*

2 kap.

5 §[2]

I de fall som avses i 3 § 2, 3 och 5 är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Om brottet har begåtts på flera staters område är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon av gärningsorterna. Det får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Första stycket gäller inte

1. om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,

2. om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering,

3. brott för vilket det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, och

4. brott som avses i

a) 4 kap. 1 a, 4 c och 4 e §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,	a) 4 kap. 1 a, 4 c, *4 d* och 4 e §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,

b) 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,

c) 14 kap. 6 § eller försök till sådant brott,

d) 22 kap. 6 a och 6 b §§,

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, i den ursprungliga lydelsen.
[2] Senaste lydelse 2026:000.

e) 2 § lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor,

f) 3–5 och 7–10 §§ lagen (2025:327) om internationella sanktioner, eller

g) 19 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar.

Lydelse enligt prop. 2025/26:138	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
3 §[3]	
Den som begår en brottslig gärning som utgör	
1. mord, dråp, misshandel, grov misshandel eller synnerligen grov misshandel enligt 3 kap. 1, 2, 5 eller 6 §,	
2. människorov, olaga frihetsberövande, olaga tvång, grovt olaga tvång, olaga hot, grovt olaga hot, hemfridsbrott, grovt hemfridsbrott, ofredande *eller* psykiskt våld enligt 4 kap. 1, 2, 4, 5, 6, 7 *eller* 7 b §,	2. människorov, olaga frihetsberövande, olaga tvång, grovt olaga tvång, olaga hot, grovt olaga hot, hemfridsbrott, grovt hemfridsbrott, ofredande, psykiskt våld *eller olaga övervakning* enligt 4 kap. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 7 b *eller 7 c* §,
3. våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, sexuellt ofredande mot barn, sexuellt ofredande, grovt sexuellt ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande enligt 6 kap. 1, 2, 4, 5, 6 eller 10 §,	
4. skadegörelse eller grov skadegörelse enligt 12 kap. 1 eller 3 §, eller	
5. straffbart försök till brott enligt någon av 1–4 döms, om gärningen har bevittnats av ett barn som är närstående eller tidigare närstående till både gärningsmannen och den som gärningen begås mot, för *barnfridsbrott* till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.	
Om brottet är grovt, döms för *grovt barnfridsbrott* till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om den gärning som har bevittnats har varit av mycket allvarlig art eller om gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet.	

[3] Senaste lydelse 2026:000.

4 b §[4]

Den som förföljer en person genom att begå eller på annat sätt medverka till *brottsliga gärningar som utgör*

1. misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa,

2. olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket,

3. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket,

4. hemfridsbrott enligt 4 kap. 6 § första stycket eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket,

5. kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a §,

6. olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 b §,

7. olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c §,

8. ofredande enligt 4 kap. 7 §,

9. uppmaning till självmord eller oaktsam uppmaning till självmord enligt 4 kap. 7 a §,

10. psykiskt våld enligt 4 kap. 7 b §,

11. förtal eller grovt förtal enligt 5 kap. 1 eller 2 §,

12. förolämpning enligt 5 kap. 3 §,

13. sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 10 § första stycket eller sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 § andra stycket,

Den som förföljer en person genom att begå eller på annat sätt medverka till

1. brottsliga gärningar enligt 3–6 kap., 12 kap., 17 kap. 1, 2 eller 3 § eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud, eller

2. gärningar som utgör straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till brott enligt 1

[4] Senaste lydelse 2026:000.

14. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,

15. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §,

16. våld eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § första stycket eller försök till sådant brott,

17. angrepp mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § första och andra styckena eller försök till sådant brott,

18. förolämpning mot tjänsteman enligt 17 kap. 3 §, eller

19. överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud

döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, för *olaga förföljelse* till fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt döms för grov olaga förföljelse till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om förföljelsen har varit mycket intensiv eller omfattande eller annars varit av särskilt hänsynslös art.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

6 c §[5]

Den som gör intrång i någon annans privatliv genom att sprida

1. bild på eller annan uppgift om någons sexualliv,

2. bild på eller annan uppgift om någons hälsotillstånd,

3. bild på eller annan uppgift om att någon utsatts för ett brott som innefattar ett angrepp mot person, frihet eller frid,

[5] Senaste lydelse 2017:1136.

4. bild på någon som befinner sig i en mycket utsatt situation, eller

5. bild på någons helt eller delvis nakna kropp

döms, om spridningen är ägnad att medföra allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör, för *olaga integritetsintrång* till böter eller fängelse i högst två år.

För olaga integritetsintrång döms också den som gör intrång i någon annans privatliv genom att sprida bild eller ljud som framställts eller ändrats så att det framstår som att personen deltar i en sexuell handling eller som att bilden visar personens helt eller delvis nakna kropp, om spridningen är ägnad att medföra allvarlig skada för honom eller henne.

Det ska inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter var försvarlig.

Lydelse enligt prop. 2025/26:218 *Föreslagen lydelse*

6 d §[6]

Om brott som avses i 6 c § är grovt, döms för *grovt olaga integritetsintrång* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till bildens eller uppgiftens innehåll eller sättet för eller omfattningen av spridningen var ägnad att medföra mycket allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till bildens, *ljudets* eller uppgiftens innehåll eller sättet för eller omfattningen av spridningen var ägnad att medföra mycket allvarlig skada för den som bilden, *ljudet* eller uppgiften rör.

[6] Senaste lydelse 2026:000.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 c § *Den som, i annat fall än som avses i 7 b §, utsätter en annan person för otillbörlig övervakning som är upprepad eller varaktig döms, om gärningen varit ägnad att medföra allvarlig skada för personen, för olaga övervakning till böter eller fängelse i högst två år.*
	9 d § *Den som tillsammans med andra, genom hotfulla eller kränkande meddelanden som sprids med tekniskt hjälpmedel, angriper en annan person döms, om angreppet är ägnat att medföra allvarlig skada för personen, för nättrakasserier till böter eller fängelse i högst två år.*
	9 e § *Den som, med tekniskt hjälpmedel, olovligen sprider en personuppgift i syfte att uppmana till våld mot den som uppgiften avser, eller till någon annan handling som är ägnad att medföra allvarlig skada för personen, döms för olaga identitetsexponering till böter eller fängelse i högst två år.*
	16 kap.
	8 a § *Den som, i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids med tekniskt hjälpmedel, uppmanar till våld mot, hotar eller uttrycker*

missaktning för en grupp av personer eller en enskild med anspelning på kön döms för könsbaserat näthat till fängelse i högst två år.

Om brottet är ringa döms för ringa könsbaserat näthat till böter.

Om brottet är grovt döms för grovt könsbaserat näthat till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om meddelandet haft ett särskilt hotfullt eller kränkande innehåll och spritts till ett stort antal personer på ett sätt som varit ägnat att väcka betydande uppmärksamhet.

Denna lag träder i kraft den 14 juni 2027.

1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs[1] att 24 kap. 1 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2025/26:218	*Föreslagen lydelse*
24 kap.	
1 §[2]	
Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållanden eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon	
1. avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff,	
2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning, eller	
3. fortsätter sin brottsliga verksamhet.	
Häktning ska ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas och misstanken avser	
1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader,	
2. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, eller	
3. grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 a eller 4 e § brottsbalken.	3. grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, *grov olaga förföljelse* eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 a §, *b § andra stycket* eller 4 e § brottsbalken.
Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.	
Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske.	

Denna lag träder i kraft den 14 juni 2027.

---

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, i den ursprungliga lydelsen.
[2] Senaste lydelse 2026:000.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor

Härigenom föreskrivs[1] i fråga om lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor[2]

dels att 1 och 1 a §§ ska upphöra att gälla,

dels att 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse.

2 §[3]

Den som *bryter mot 1 §* döms till fängelse i lägst två och högst sex år.	Den som *utför ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa dem eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem* döms, *oavsett om samtycke till ingreppet har lämnats eller inte, för* kvinnlig könsstympning till fängelse i lägst två och högst sex år. *Detsamma gäller den som genom olaga tvång eller på annat sätt förmår någon annan att genomgå könsstympning eller tillåter att en person som inte har fyllt arton år könsstympas.*
Är brottet med hänsyn till omständigheterna mindre grovt, döms till fängelse i högst fyra år.	*Om* brottet med hänsyn till omständigheterna *är* mindre grovt, döms till fängelse i högst fyra år.
Är brottet grovt, döms till fängelse i lägst fem och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om könsstympningen är särskilt omfattande *eller* om *gärningen* har	*Om* brottet *är* grovt, döms *för* grov kvinnlig könsstympning till fängelse i lägst fem och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om könsstympningen är

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, i den ursprungliga lydelsen.

[2] Senaste lydelse av
lagens rubrik 2025:1010
1 § 2025:1010
1 a § 2025:1010.

[3] Senaste lydelse 2017:333.

orsakat livsfara eller allvarlig sjukdom eller om gärningsmannen i annat fall har visat synnerlig hänsynslöshet.	särskilt omfattande, om *ingreppet* har orsakat livsfara eller allvarlig sjukdom eller om gärningsmannen i annat fall har visat synnerlig hänsynslöshet.

För försök, förberedelse och stämpling samt för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

3 §[4]

Den som *bryter mot 1 a §* döms till fängelse i högst ett år.	Den som *utför ingrepp i någon annans kvinnliga könsorgan i syfte att det ska framstå som att personen inte har haft vaginalt samlag eller deltagit i jämförbara penetrerande sexuella handlingar* döms, *oavsett om samtycke till ingreppet har lämnats eller inte, för* <u>*oskuldsingrepp*</u> till fängelse i högst ett år.

Denna lag träder i kraft den 14 juni 2027.

[4] Senaste lydelse 2025:1010.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud

Härigenom föreskrivs[1] att 1 a § lagen (1988:688) om kontaktförbud ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 a §[2]	
Förutsättningarna i 1 § för att meddela ett kontaktförbud enligt den paragrafen ska alltid anses uppfyllda om	
1. den som förbudet avses gälla mot har dömts för brott mot den som förbudet avses skydda,	
2. brottsligheten har innefattat angrepp mot liv, hälsa, frihet eller frid,	
3. brottsligheten har begåtts mot en närstående eller tidigare närstående,	
4. brottslighetens straffvärde uppgår till fängelse i sex månader eller mer, och	
5. det inte finns särskilda skäl mot att meddela ett kontaktförbud.	
Om domen avser olaga förföljelse eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 b eller 4 e § brottsbalken, gäller första stycket även om de krav som följer av första stycket 3 eller 4 inte är uppfyllda.	Om domen avser olaga förföljelse, *grov olaga förföljelse* eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 b eller 4 e § brottsbalken, gäller första stycket även om de krav som följer av första stycket 3 eller 4 inte är uppfyllda.
Ett kontaktförbud får meddelas med stöd av första och andra styckena inom följande tider när den som förbudet avses gälla mot har dömts till	
1. fängelse, fram till dess att påföljden helt har verkställts, dock under minst ett år från frigivningen,	
2. sluten ungdomsvård, senast ett år från det att påföljden helt har verkställts,	
3. rättspsykiatrisk vård, senast ett år från det att vården har upphört,	

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, i den ursprungliga lydelsen.
[2] Senaste lydelse 2025:561.

4. annan påföljd, senast ett år från det att domen i den del som avser påföljd har fått laga kraft mot den dömde.

Denna lag träder i kraft den 14 juni 2027.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor

Härigenom föreskrivs[1] att 2 § lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[2]	
Lagen gäller dock inte	
1. tillhandahållande endast av nät eller andra förbindelser för överföring av meddelanden eller av andra anordningar som krävs för att kunna ta i anspråk ett nät eller annan förbindelse,	
2. förmedling av meddelanden inom en myndighet eller mellan myndigheter eller inom ett företag eller en koncern,	
3. tjänster som skyddas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen,	
4. meddelanden som är avsedda bara för en viss mottagare eller en bestämd krets av mottagare (elektronisk post), *eller*	4. meddelanden som är avsedda bara för en viss mottagare eller en bestämd krets av mottagare (elektronisk post),
5. meddelanden som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online.	5. meddelanden som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online, *eller*
	6. meddelanden som omfattas av lagen (2027:000) om avlägsnande av nätbrottsinnehåll.

Denna lag träder i kraft den 14 juni 2027.

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, i den ursprungliga lydelsen.
[2] Senaste lydelse 2023:320.

1.7 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs[1] att 35 kap. 23 c § och rubriken närmast före 35 kap. 23 c § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagrådsremissen Nya möjligheter att bekämpa online-rekrytering	*Föreslagen lydelse*
35 kap.	
Åtgärder mot terrorism- *och rekryteringsinnehåll* online	**Åtgärder mot terrorism-, *rekryterings- och nätbrottsinnehåll* online**[2]
23 c §[3]	
Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt	
1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online och enligt lagen (2023:319) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online, *eller*	1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online och enligt lagen (2023:319) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online,
2. lagen (2026:000) om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online.	2. lagen (2026:000) om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online, *eller*
	3. lagen (2027:000) om avlägsnande av nätbrottsinnehåll.
För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.	

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, i den ursprungliga lydelsen.
[2] Senaste lydelse 2026:000.
[3] Ibid.

Denna lag träder i kraft den 14 juni 2027.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs[1] att 13 a och f §§ förundersökningskungörelsen (1947:948)[2] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

13 a §[3]

Målsäganden ska så snart som möjligt underrättas om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk med anledning av brott och om möjligheterna för målsäganden att få ersättning enligt brottsskadelagen (2014:322). Vårdnadshavaren till ett barn som har bevittnat brott ska underrättas om möjligheterna till brottsskadeersättning enligt brottsskadelagen, om inte vårdnadshavaren är misstänkt för brottet. I samband med underrättelserna bör också på lämpligt sätt upplysning lämnas om de regler som gäller för handläggningen av sådana anspråk.

Om brottet är sådant att det kan bli fråga om att förordna ett målsägandebiträde enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde eller att meddela kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud eller om målsäganden har behov av särskilda skyddsåtgärder enligt 13 f § ska målsäganden så snart som möjligt underrättas om de regler som gäller för förordnande av målsägandebiträde eller meddelande av kontaktförbud samt om vilka skyddsåtgärder som finns och om möjlighet till alternativt boende.

Målsäganden ska så snart som möjligt informeras om

– reglerna om stödperson i 20 kap. 15 § och 23 kap. 10 § rättegångsbalken,

– möjligheterna att få rättshjälp och rådgivning enligt rättshjälpslagen (1996:1619),

– möjligheten att begära att en europeisk skyddsorder utfärdas och sänds över till en annan medlemsstat i Europeiska unionen enligt lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder,

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, i den ursprungliga lydelsen.
[2] Kungörelsen omtryckt 1969:589.
[3] Senaste lydelse 2021:278.

– möjligheten att ansöka om gränsöverskridande erkännande av en skyddsorder enligt direktiv 2011/99/EU eller en skyddsåtgärd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013,

– möjligheten till och förutsättningarna för medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott,

– vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård,

– möjligheten att skydda sig mot de negativa följderna av brott som inneburit missbruk av personuppgifter och möjligheten att få rådgivning om detta,

– de kontaktuppgifter som behövs för att få upplysningar om det egna ärendet,

– den fortsatta handläggningen och vilken roll han eller hon kommer att ha i den,

– rätten till tolkning och översättning,

– rätten till ersättning för kostnader vid inställelse till förhör och sammanträden i domstol,

– vart han eller hon kan vända sig med klagomål som rör handläggningen av ärendet, *och*

– att han eller hon på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol om det kan ske utan men för utredningen.

– vart han eller hon kan vända sig med klagomål som rör handläggningen av ärendet,

– att han eller hon på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol om det kan ske utan men för utredningen, *och*

– möjligheten att avlägsna eller göra oåtkomligt sådant material som omfattas av lagen (2027:000) om avlägsnande av nätbrottsinnehåll,

– rätten enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 att få sina personuppgifter raderade, och

– andra relevanta förfaranden som avser avlägsnande av innehåll

online som har anknytning till brottet.

En åtgärd enligt första stycket andra meningen behöver inte vidtas om det är uppenbart att den inte behövs eller om det är förenat med betydande svårighet att vidta åtgärden.

13 f §[4]

För att fastställa en målsägandes behov av särskilda skyddsåtgärder under förundersökningen och rättegången ska polisen så snart som möjligt göra en individuell skyddsbedömning. Vid bedömningen ska hänsyn särskilt tas till brottets allvar och målsägandens personliga förhållanden. En målsägande som är under 18 år ska alltid anses ha ett särskilt skyddsbehov.

En skyddsbedömning ska omprövas vid behov.

Om det vid en individuell skyddsbedömning enligt första stycket konstateras att målsäganden har ett behov av särskilda skyddsåtgärder ska närstående till målsäganden förutsättas ha motsvarande behov. Detta ska dock inte gälla om det finns indikationer på att en närstående inte har något sådant behov.

Denna förordning träder i kraft den 14 juni 2027.

[4] Senaste lydelse 2015:477.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:691) om kontaktförbud

Härigenom föreskrivs[1] att det i förordningen (1988:691) om kontaktförbud ska införas en ny paragraf, 4 f §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 f § *Om ett kontaktförbud överträds ska Polismyndigheten utan onödigt dröjsmål underrätta den som förbudet avses skydda om överträdelsen.*

Denna förordning träder i kraft den 14 juni 2027.

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, i den ursprungliga lydelsen.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård ska ha följande lydelse.

12 §[1]

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Om den dömde avtjänar sluten ungdomsvård för ett brott som avses i 21 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och brottet har begåtts mot en närstående eller tidigare närstående person, ska Statens institutionsstyrelse underrätta Polismyndigheten om tidpunkten för frigivning. I samband med en sådan underrättelse ska Statens institutionsstyrelse på begäran av Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten även lämna ut uppgifter som kan antas ha betydelse i frågor om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.	
Om den dömde avtjänar sluten ungdomsvård för olaga förföljelse eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 b eller *4 kap.* 4 e § brottsbalken eller överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud, ska en underrättelse enligt första stycket lämnas även om den dömde inte är närstående eller tidigare närstående till målsäganden.	Om den dömde avtjänar sluten ungdomsvård för olaga förföljelse, *grov olaga förföljelse* eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 b eller 4 e § brottsbalken eller överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud, ska en underrättelse enligt första stycket lämnas även om den dömde inte är närstående eller tidigare närstående till målsäganden.
En underrättelse ska lämnas i lämplig tid före frigivningen.	

Denna förordning träder i kraft den 14 juni 2027.

[1] Senaste lydelse 2025:567.

1.11 Förslag till förordning om ändring i fängelseförordningen (2010:2010)

Härigenom föreskrivs att 36 a § fängelseförordningen (2010:2010) ska ha följande lydelse.

36 a §[1]

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Om en intagen avtjänar straff för ett brott som avses i 35 § och brottet har begåtts mot en närstående eller tidigare närstående person, ska Kriminalvården underrätta Polismyndigheten om tidpunkten för frigivning. I samband med en sådan underrättelse ska Kriminalvården på begäran av Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten även lämna ut uppgifter som kan antas ha betydelse i frågor om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.	
Om den intagne avtjänar straff för olaga förföljelse eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 b eller *4 kap.* 4 e § brottsbalken eller överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud, ska en underrättelse enligt första stycket lämnas även om den intagne inte är närstående eller tidigare närstående till målsäganden.	Om den intagne avtjänar straff för olaga förföljelse, *grov olaga förföljelse* eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 b eller 4 e § brottsbalken eller överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud, ska en underrättelse enligt första stycket lämnas även om den intagne inte är närstående eller tidigare närstående till målsäganden.
En underrättelse ska lämnas i lämplig tid före frigivningen.	

Denna förordning träder i kraft den 14 juni 2027.

[1] Senaste lydelse 2025:568.

1.12 Förslag till förordning om ändring i häktesförordningen (2010:2011)

Härigenom föreskrivs att 28 a § häktesförordningen (2010:2011) ska ha följande lydelse.

28 a §[1]

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Om en intagen avtjänar straff för ett brott som avses i 27 § och brottet har begåtts mot en närstående eller tidigare närstående person, ska Kriminalvården underrätta Polismyndigheten om tidpunkten för frigivning. I samband med en sådan underrättelse ska Kriminalvården på begäran av Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten även lämna ut uppgifter som kan antas ha betydelse i frågor om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.	
Om den intagne avtjänar straff för olaga förföljelse eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 b eller *4 kap.* 4 e § brottsbalken eller överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud, ska en underrättelse enligt första stycket lämnas även om den intagne inte är närstående eller tidigare närstående till målsäganden.	Om den intagne avtjänar straff för olaga förföljelse, *grov olaga förföljelse* eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 b eller 4 e § brottsbalken eller överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud, ska en underrättelse enligt första stycket lämnas även om den intagne inte är närstående eller tidigare närstående till målsäganden.
En underrättelse ska lämnas i lämplig tid före frigivningen.	

Denna förordning träder i kraft den 14 juni 2027.

[1] Senaste lydelse 2025:569.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:646) om europeisk skyddsorder

Härigenom föreskrivs[1] att 3 kap. 3 § förordningen (2015:646) om europeisk skyddsorder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
3 §	
Om åklagaren har meddelat ett beslut enligt 3 kap. 5, 12 eller 13 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, ska den som skyddsordern avses skydda underrättas om beslutet.	
Att ett beslut om erkännande och verkställighet av en europeisk skyddsorder ska delges den mot vilken *skyddsorden* gäller framgår av 3 kap. 10 § lagen om europeisk skyddsorder. I samband med att ett beslut enligt 3 kap. 5 § samma lag meddelas ska den mot vilken förbudet avses gälla särskilt underrättas om innebörden av beslutet.	Att ett beslut om erkännande och verkställighet av en europeisk skyddsorder ska delges den mot vilken *skyddsordern* gäller framgår av 3 kap. 10 § lagen om europeisk skyddsorder. I samband med att ett beslut enligt 3 kap. 5 § samma lag meddelas ska den mot vilken förbudet avses gälla särskilt underrättas om innebörden av beslutet.
I fråga om underrättelser i övrigt tillämpas 3–4 c §§ förordningen (1988:691) om kontaktförbud. Vid denna tillämpning ska bestämmelserna om kontaktförbud i stället avse förbud enligt 3 kap. 5 § lagen om europeisk skyddsorder.	I fråga om underrättelser i övrigt tillämpas 3–4 c *och 4 f* §§ förordningen (1988:691) om kontaktförbud. Vid denna tillämpning ska bestämmelserna om kontaktförbud i stället avse förbud enligt 3 kap. 5 § lagen om europeisk skyddsorder.

Denna förordning träder i kraft den 14 juni 2027.

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, i den ursprungliga lydelsen.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:257) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet

Härigenom föreskrivs[1] att 5 och 13 § förordningen (2022:257) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §[2]	
Bidrag får, i mån av tillgång på medel, lämnas till en ideell organisation som	
1. är en juridisk person som bedriver och under minst två år före ansökan om bidrag har bedrivit en sådan verksamhet i Sverige som avses i 1 §,	
2. bedriver verksamhet som är lokalt förankrad (lokal organisation), bedriver riksomfattande verksamhet som stöder lokala eller regionala organisationer (riksorganisation) eller bedriver verksamhet som är av nationellt intresse (riksintresse),	
3. har antagit stadgar och är demokratiskt uppbyggd,	
4. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat och har fastställt en plan för den verksamhet som bidrag söks för där det beskrivs vilka aktiviteter som planeras och hur arbetet kommer att följas upp, *och*	4. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat och har fastställt en plan för den verksamhet som bidrag söks för där det beskrivs vilka aktiviteter som planeras och hur arbetet kommer att följas upp,
5. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser.	5. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser, *och*
	6. förbinder sig att inte lagra en stödsökandes personuppgifter längre tid än vad som är nödvändigt för att tillhandahålla stödet och under

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, i den ursprungliga lydelsen.
[2] Senaste lydelse 2025:259.

alla förhållanden i högst fem år efter den sista kontakten mellan organisationen och den stödsökande.

För bidrag som lämnas i form av organisationsbidrag gäller inte första stycket 4.

13 §

En ansökan om bidrag ska innehålla

1. den sökande organisationens stadgar eller stiftelseförordnande,
2. handlingar som visar vem eller vilka som har rätt att företräda sökanden,
3. uppgift om vilket eller vilka kalenderår som ansökan avser,
4. verksamhets- och förvaltningsberättelse, balans- och resultaträkning samt revisionsberättelse för det senaste hela räkenskapsåret,
5. uppgifter om hur den verksamhet som bidrag söks för ska bedrivas,
6. för verksamhetsbidrag, uppgifter om vilka aktiviteter som ansökan avser, vad som är målet med aktiviteterna, hur den sökande ska följa upp de resultat som har uppnåtts och hur de förväntade resultaten förhåller sig till syftet med bidraget,
7. årlig budget för den verksamhet som ansökan avser,
8. uppgifter om andra sökta eller beviljade bidrag av liknande slag och i sådant fall för vilket ändamål och med vilket belopp, *och*

9. en sådan förbindelse som avses i 5 § första stycket 6, och

9. övrig information som behövs för prövning av ansökan.

10. övrig information som behövs för prövning av ansökan.

Denna förordning träder i kraft den 14 juni 2027.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2025:1323) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 19 § förordningen (2025:1323) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning ska ha följande lydelse.

3 kap.
19 §

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Om den dömde avtjänar straff för ett brott som avses i 2 § och brottet har begåtts mot en närstående eller tidigare närstående person, ska Kriminalvården underrätta Polismyndigheten om tidpunkten för när den elektroniska övervakningen upphör. I samband med en sådan underrättelse ska Kriminalvården på begäran av Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten även lämna ut uppgifter som kan antas ha betydelse i frågor om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.	
Om den dömde avtjänar straff för olaga förföljelse eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 b eller 4 e § brottsbalken eller överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen om kontaktförbud, ska en underrättelse enligt första stycket lämnas även om den dömde inte är närstående eller tidigare närstående till målsäganden.	Om den dömde avtjänar straff för olaga förföljelse, *grov olaga förföljelse* eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 b eller 4 e § brottsbalken eller överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen om kontaktförbud, ska en underrättelse enligt första stycket lämnas även om den dömde inte är närstående eller tidigare närstående till målsäganden.
En underrättelse ska lämnas i lämplig tid innan den elektroniska övervakningen upphör.	

Denna förordning träder i kraft den 14 juni 2027.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:266) om verkställighet av säkerhetsförvaring

Härigenom föreskrivs att 18 § förordningen (2026:266) om verkställighet av säkerhetsförvaring ska ha följande lydelse.

18 §

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Om den dömde avtjänar säkerhetsförvaring för brott som har begåtts mot en närstående eller tidigare närstående person, ska Kriminalvården underrätta Polismyndigheten om den dömde avtjänar påföljden utanför anstalt enligt 4 kap. 1 § lagen (2026:252) om verkställighet av säkerhetsförvaring, eller om den dömde helt har avtjänat påföljden. I samband med en sådan underrättelse ska Kriminalvården på begäran av Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten även lämna ut uppgifter som kan antas ha betydelse i frågor om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.	
Om den dömde avtjänar säkerhetsförvaring för olaga förföljelse eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 b eller 4 e § brottsbalken eller överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen om kontaktförbud, ska en underrättelse enligt första stycket lämnas även om den intagne inte är närstående eller tidigare närstående till målsäganden.	Om den dömde avtjänar säkerhetsförvaring för olaga förföljelse, *grov olaga förföljelse* eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 b eller 4 e § brottsbalken eller överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen om kontaktförbud, ska en underrättelse enligt första stycket lämnas även om den intagne inte är närstående eller tidigare närstående till målsäganden.
En underrättelse ska lämnas inom lämplig tid innan den dömde påbörjar avtjänande utanför anstalt enligt 4 kap. 1 § lagen om verkställighet av säkerhetsförvaring eller innan den dömde helt har avtjänat påföljden.	

Denna förordning träder i kraft den 14 juni 2027.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens direktiv beslutades av regeringen den 27 februari 2025.[1] Av direktiven framgår att en särskild utredare bl.a. ska

- analysera direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer,
- bedöma om, och i så fall vilka, åtgärder som krävs för att genomföra direktivet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar. Om utredaren ändå bedömer att direktivet inte kan genomföras på ett fullgott sätt utan ändring av grundlag, ska detta skyndsamt anmälas till regeringen. En sådan anmälan ska innehålla en grundlig analys av de krav som direktivet ställer, vilket behov av ändring av grundlag som finns och vilka konsekvenser detta kan väntas få.

Utredningens direktiv finns intagna som bilaga 1.

[1] Dir. 2025:21.

2.2 Tilläggsdirektiv

Regeringen beslutade den 13 november 2025 ändring i uppdraget.[2] Enligt tilläggsdirektiven ska utredaren även

- analysera och ta ställning till om det bör införas ett nytt brott, grov olaga förföljelse, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tilläggsdirektiven finns intagna som bilaga 2.

2.3 Utredningens arbete

Vårt arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med förordnade sakkunniga och experter. Sedan juni 2025 har vi hållit sammanlagt åtta sammanträden, varav ett som sträckt sig över två dagar. Utöver dessa möten har frekventa underhandskontakter med utredningens sakkunniga och experter ägt rum. Genom expertgruppen har vi löpande utbytt information med i huvudsak Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Brottsförebyggande rådet, Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Med Justitiedepartementet och Polismyndigheten har vi också tagit särskilda kontakter. Uppgifter har därtill inhämtats från Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Socialstyrelsen och Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK). De ideella organisationerna inom civilsamhället Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige (Roks), Unizon, Brottsofferjouren Sverige (BOJ), Stiftelsen 1000 Möjligheter, Barnets Rätt i Samhället (Bris), Riksorganisationen GAPF och Terrafem har erbjudits möjlighet att lämna synpunkter på utredningens texter i för organisationerna relevanta delar. Av dessa har Roks, Unizon och BOJ inkommit med synpunkter. Vidare har arbetsmarknadens parter – representerade av LO, TCO, Saco, Arbetsgivarverket, Sveriges kommuner och regioner (SKR) samt Svenskt Näringsliv – erbjudits möjlighet att lämna synpunkter på utredningens texter som avser sexuella trakasserier i arbetslivet. Av dessa har LO, TCO, Saco, Arbetsgivarverket och SKR inkommit med synpunkter.

[2] Dir. 2025:100.

När det gäller frågan om ekonomiska konsekvenser av våra förslag har uppgifter inhämtats från Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten, Regeringskansliet och Åklagarmyndigheten.

Vidare har utredningen haft möten med företrädare för Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) och med Brottsoffermyndigheten. Utredningssekreteraren har även deltagit vid ett genomförandemöte initierat av Europeiska kommissionen. En av de sakkunniga har deltagit vid samma samt två ytterligare genomförandemöten.

De sakkunniga och experterna har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är uppdelat i två volymer och innehåller sexton numrerade kapitel. Volym ett innehåller kapitel 1–10 och volym två kapitel 11–16. I *kapitel 1* redovisas våra författningsförslag. Därefter behandlas i detta kapitel, *kapitel 2*, vårt uppdrag och arbete.

I *kapitel 3* behandlas utgångspunkterna för genomförande av EU-direktiv.

I *kapitel 4* behandlas bakgrund, med en redogörelse för Sveriges arbete med att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Bland annat redovisas Sveriges internationella åtaganden och den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck.

I *kapitel 5* redogör vi allmänt för direktivet. Där återfinns en redogörelse för direktivets innehåll – artikel för artikel – men också en beskrivning av den rättsliga grunden för direktivet och direktivets övergripande syften. Vidare behandlas i det kapitlet viss begreppsbildning i direktivet, bl.a. direktivets definition av brottsoffer.

Kapitel 6 innehåller bedömningar av behovet av åtgärder för genomförande avseende direktivets artiklar om brott och andra straffrättsliga frågor (kapitel 2, artiklarna 3–13). I det kapitlet finns även en redogörelse för direktivets allmänna bestämmelser (kapitel 1, artiklarna 1 och 2).

I *kapitel 7* behandlas behovet av åtgärder för genomförande avseende direktivets artiklar om skydd för brottsoffer och tillgång till rättslig prövning (kapitel 3, artiklarna 14–24).

Bedömningar av behovet av åtgärder för genomförande avseende direktivets artiklar om stöd till brottsoffer (kapitel 4, artiklarna 25–33) finns i *kapitel 8*.

Kapitel 9 innehåller bedömningar avseende direktivets artiklar om förebyggande arbete och tidig intervention (kapitel 5, artiklarna 34–37). I det kapitlet lämnas också förslag till andra åtgärder än författningsändringar.

I *kapitel 10* behandlas behovet av åtgärder för genomförande av direktivets artiklar om samordning och samarbete samt statistik (kapitel 6, artiklarna 38–44), liksom direktivets slutbestämmelser (kapitel 7, artiklarna 45–51). Även i det kapitlet lämnas förslag till andra åtgärder.

I *kapitel 11* ges förslag till ändringar av lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor. Vidare föreslås ändringar i brottsbalken, däribland förslag till straffbestämmelser för de nya brotten olaga övervakning, nättrakasserier, olaga identitetsexponering och könsbaserat näthat. I det kapitlet föreslås också en utvidgning av straffansvaret för olaga integritetsintrång och barnfridsbrott. Dessutom föreslås att domsrätten för vilseledande till äktenskapsresa utvidgas. Därutöver ges förslag till ändringar i förundersökningskungörelsen (1947:948), förordningen (1988:691) om kontaktförbud, förordningen (2015:646) om europeisk skyddsorder och förordningen (2022:257) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet.

Kapitel 12 innehåller förslag till en ny lag om avlägsnande av nätbrottsinnehåll och ändring av viss anknytande lagstiftning.

Förslag om ändring av straffbestämmelsen om olaga förföljelse och införandet av en ny grov grad av brottet, grov olaga förföljelse, behandlas i *kapitel 13*. Där föreslås också en ändring i rättegångsbalken.

I *kapitel 14* finns våra överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Konsekvenserna av utredningens förslag behandlas huvudsakligen i *kapitel 15*.

Kapitel 16 innehåller en kommentar till de lagförslag som redovisas i kapitel 1.

3 Genomförandet av EU-direktiv

3.1 Allmänna utgångspunkter

EU-direktiv riktar sig till medlemsstaterna och förpliktar dem att inom en viss tid genomföra direktivet i fråga i sin nationella lagstiftning. Ett direktiv är bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som ska uppnås, men det är upp till medlemsstaterna att bestämma formen och tillvägagångssättet för genomförandet (artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt [FEUF]). Så länge det avsedda resultatet uppnås är därför medlemsstaterna inte bundna av direktivets terminologi och systematik. Vid genomförandet ska beaktas att unionen utgör ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna.[1] Efter utgången av den tid som medlemsstaterna har på sig att genomföra ett direktiv ska det nationella rättsläget fullt ut uppfylla de krav som direktivets text ställer.

3.2 Former och tillvägagångssätt för genomförande

Av EU-domstolens praxis följer att införlivandet av ett direktiv i nationell rätt inte nödvändigtvis kräver att bestämmelserna i direktivet återges ordagrant i uttryckliga och specifika författningsbestämmelser, utan behovet av reglering får bedömas från fall till fall. Det kan vara tillräckligt, beroende på direktivets innehåll, att det finns en rättslig ram som garanterar att direktivet tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt. Om direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda krävs dock att dessa får kännedom om sina rättigheter

[1] Artikel 67.1 i FEUF.

och i förekommande fall har en möjlighet att göra dessa rättigheter gällande vid domstol.[2]

När ett direktiv ska genomföras måste direktivet analyseras utifrån vilken rättslig grund det är antaget på, dess syfte, dess sammanhang och dess allmänna uppbyggnad. Frågan om ett EU-direktiv blivit korrekt genomfört i nationell rätt är beroende av de ställningstaganden som görs när direktivet analyseras. Det krävs också en analys av direktivets innehåll för att det ska gå att bestämma det eventuella utrymmet för nationella särbestämmelser. Direktiv kan innehålla bestämmelser som syftar till att uppnå olika detaljeringsgrad och olika harmoniseringsgrad (minimiharmoniserings- eller fullharmoniseringsdirektiv). Ett fullharmoniseringsdirektiv syftar till en fullständig harmonisering av det rättsområde direktivet omfattar. Den nationella lagstiftningen på det området får då inte avvika åt något håll från det rättsläge som ska uppnås genom direktivet, såvida det inte finns stöd för det i direktivet. Av ett minimiharmoniseringsdirektiv, eller minimidirektiv, framgår de lägsta kraven som medlemsstaternas lagstiftning måste uppfylla inom det område som harmoniseras i direktivet. Medlemsstaterna har möjlighet att gå längre än vad som följer av direktivet, dvs. införa strängare regler som ger en högre skyddsnivå eller är mer förmånliga, förutsatt att detta inte strider mot EU-rätten i övrigt.[3] Ett direktiv kan också innehålla bestämmelser av både fullharmoniserings- och minimikaraktär.

Att medlemsstaterna själva väljer form och tillvägagångssätt för genomförande av direktiv innebär inte att alla nationella rättskällor kan användas för genomförandet. Som huvudregel ska EU-direktiv genomföras genom någon form av författningsreglering.[4] Detta hänger samman med att det av EU-domstolens praxis framgår att bestämmelserna i ett direktiv ska genomföras med otvetydigt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt specifikt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet är uppfyllt.[5] I Sverige genomförs EU-direktiv i första hand genom transformering till svensk författningstext. Finns det redan nationella regler som uppfyller direktivets mål-

[2] T.ex. EU-domstolens domar den 23 maj 1985, Kommissionen mot Tyskland, 29/84, EU:C:1985:229, punkt 23, och den 16 juli 2009, Kommissionen mot Irland, C-427/07, EU:C:2009:457, punkterna 54 och 55.
[3] Myndigheternas föreskrifter, SB PM 2025:4 s. 58.
[4] EU-domstolens dom den 8 juli 1999 i Kommissionen mot Frankrike, C-354/98, ECLI:EU:C:1999:386, punkt 11.
[5] EU-domstolens dom den 30 juni 2016 i Kommissionen mot Polen, C-648/13, ECLI:EU:C:2016:490, punkt 78.

sättningar behöver normalt sett inga särskilda genomförandeåtgärder vidtas. Ibland framgår det att direktivet inte kräver genomförande genom författningsändringar. I så fall kan det även vara aktuellt med andra åtgärder, t.ex. regeringsuppdrag, för att uppfylla direktivets målsättningar.

3.3 Direktiv på straffrättens område

Det straffrättsliga samarbetet inom EU bygger på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden. Samarbetet inbegriper också en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar på straffrättens områden. (Artikel 82.1 i FEUF.) Om det är nödvändigt för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension, får Europaparlamentet och rådet genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa minimiregler (artikel 82.2). I dessa minimiregler ska skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem beaktas. Minimireglerna ska omfatta a) ömsesidig tillåtlighet av bevis mellan medlemsstaterna, b) personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet, c) brottsoffers rättigheter, d) andra specifika delar av det straffrättsliga förfarandet, vilka rådet i förväg har reglerat genom ett beslut; vid antagandet av detta beslut ska rådet besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande. Antagandet av minimiregler hindrar inte medlemsstaterna från att behålla eller införa en högre skyddsnivå för personer.

Europaparlamentet och rådet får anta direktiv med minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder. Detta gäller följande områden av brottslighet: terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet. Med hänsyn till brottslighetens utveckling får rådet anta ett beslut där andra områden av brottslighet anges som uppfyller de kriterier som avses i punkten.

Rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande. (Artikel 83.1.)

Om en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagar och andra författningar visar sig nödvändig för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt, får minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder på det berörda området meddelas i direktiv. Dessa direktiv ska antas enligt samma ordinarie eller särskilda lagstiftningsförfarande som använts för beslutet om harmoniseringsåtgärderna i fråga, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 76. (Artikel 83.2.) EU:s kompetens enligt artikel 83.2 är således begränsad till att gälla tillnärmning avseende allvarlig gränsöverskridande brottslighet och situationer där straffrätt är nödvändig för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt (den s.k. annexkompetensen).[6]

Direktiv har antagits på flertalet av de områden som nämns i artikel 83.1. Kompentensen enligt artikel 83.2 har också använts. Möjligheten enligt artikel 83.1 att utvidga EU:s materiellt straffrättsliga kompetens till nya områden av brottslighet har utnyttjats på området överträdelse av unionens restriktiva åtgärder (sanktioner), vilket därefter resulterat i ett direktiv.[7]

[6] Asp & Suominen, Straffrättens europeiska och internationella dimensioner, 2023 s. 129.
[7] Direktiv (EU) 2024/1226 om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder.

4 Sveriges arbete med att bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer

4.1 Internationella åtaganden

Arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer i Sverige har bedrivits parallellt med att sådant våld uppmärksammats i internationella sammanhang. Sverige har anslutit sig till en rad internationella konventioner och andra instrument inom ramen för Förenta nationerna (FN), Europarådet och Europeiska unionen (EU) som innebär jämställdhetspolitiska åtaganden, däribland att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Därutöver bedriver Sverige jämställdhetsarbete inom Norden genom Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet samt inom ramen för andra mellanstatliga samarbeten såsom Östersjöstaternas råd och Världshälsoorganisationen (WHO).

4.1.1 Förenta nationerna

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna antogs av FN:s generalförsamling 1948. Deklarationen slår fast att alla människor är födda fria och lika i värde och att de mänskliga rättigheterna gäller för alla människor, utan åtskillnad. Vid sidan av deklarationen finns ett flertal konventioner som uppmärksammar diskriminering och hinder som finns för individer inom vissa grupper för att kunna tillgodogöra sig sina mänskliga rättigheter.

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor

I FN utgör Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, den s.k. kvinnokonventionen (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination of Women – CEDAW), en viktig startpunkt för att stärka kvinnors rättigheter. Konventionen, som antogs av FN:s generalförsamling 1979, tar inte uttryckligen upp problemet med våld mot kvinnor och våld i nära relationer, men både kommittén som övervakar efterlevnaden av konventionen (Committee on the Elimination of Discrimination against Women) och FN:s Commission on the Status of Women (CSW) har klargjort att våld mot kvinnor är en form av könsdiskriminering av kvinnor och att avskaffandet av diskriminering även omfattar avskaffandet av våld mot kvinnor.[1]

Deklarationen om avskaffande av våld mot kvinnor

En deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor antogs av FN:s generalförsamling 1993. Deklarationen definierar sådant våld, fastslår rättigheter för brottsoffer samt ger medlemsstaterna och FN-organ ett ansvar för att motverka våldet.[2] Generalförsamlingen utsåg 1999 den 25 november som Internationella dagen mot våld mot kvinnor.[3] År 1996 upprättade FN en särskild fond för avskaffandet av kvinnovåld[4] och år 2003 antog FN:s generalförsamling en resolution om avskaffande av våld mot kvinnor i nära relationer.[5]

Agenda 2030

Ett av delmålen i FN:s globala mål för en hållbar utveckling, Agenda 2030, är att avskaffa alla former av våld mot och utnyttjande av kvinnor och flickor. Regeringen överlämnade i december 2024 en ny skrivelse till riksdagen om Sveriges genomförande av Agenda 2030. Den tidigare skrivelsen överlämnades 2022. Regeringen har i den nya skri-

[1] CEDAW/C/GC/35 och CEDAW/C/GC/19 samt Beijing Declaration and Platform for Action, 1995.
[2] A/RES/48/104.
[3] A/RES/54/134.
[4] A/RES/50/166 och E/CN.6/1998/9.
[5] A/RES/58/147.

velsen förklarat att den kommer att fortsätta arbeta för att EU på ett effektivt sätt genomför Agenda 2030, såväl inom som utanför EU:s gränser. Särskilt fokus ligger på arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.[6]

ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet

I juni 2019 antog Internationella arbetsorganisationens (ILO) högsta beslutande församling, Internationella arbetskonferensen, ILO:s konvention (nr 190) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet och ILO:s rekommendation (nr 206) i samma ämne. Konventionen syftar till att skydda arbetstagare och andra personer i arbetslivet mot våld och trakasserier samt könsbaserat våld och könsbaserade trakasserier i arbetslivet. Varje medlemsstat som ratificerar konventionen ska respektera, främja och förverkliga allas rätt till ett arbetsliv fritt från våld och trakasserier. Konventionen innehåller framför allt bestämmelser om arbetsmiljö, arbetsrätt och diskriminering. Instrumenten har också koppling till bl.a. socialförsäkringsrätt, straffrätt och partsgemensamt arbete. Regeringen har föreslagit att riksdagen ska godkänna konventionen samt informerat riksdagen om rekommendationen.[7]

4.1.2 Europarådet

Europarådet bildades 1949 och är en europeisk sammanslutning av 46 stater. Syftet med rådet är bl.a. att skydda och värna de mänskliga rättigheterna i Europa och resten av världen.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)

Europakonventionen, som också gäller som lag i Sverige sedan 1994,[8] innehåller rättigheter som gäller för var och en. Det finns bl.a. bestämmelser om att envars rätt till liv ska skyddas genom lag (artikel 2) och

[6] Skr. 2024/25:66.
[7] Prop. 2025/26:134.
[8] Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3).

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen)

Europarådets ministerkommitté antog år 2002 en rekommendation om skydd för kvinnor mot våld.[9] Syftet med rekommendationen var att stärka medlemsländernas arbete med att motverka våld mot kvinnor. Det fortsatta arbetet med frågan inom Europarådet resulterade i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen).[10] Sverige har ratificerat Istanbulkonventionen. Även EU har, inom ramen för sin kompetens, anslutit sig till konventionen (se vidare kapitel 5.1).

Istanbulkonventionen syftar bl.a. till att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga sådan brottslighet. Konventionen innehåller krav på kriminalisering av gärningar som kvinnlig könsstympning, tvångsäktenskap, stalkning, tvångsabort och tvångssterilisering samt erkänner våld mot kvinnor som ett brott mot de mänskliga rättigheterna och en form av diskriminering. Konventionen innehåller omfattande krav på rättsliga och politiska åtgärder för att förebygga våld mot kvinnor samt skydda och bistå offren för sådant våld. Till dessa hör åtgärder för datainsamling, upplysning och tillhandahållande av stödtjänster. Konventionen omfattar även könsrelaterat våld kopplat till asyl och migration.

Tillämpningen av Istanbulkonventionen övervakas av en expertgrupp för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, kallad GREVIO.[11] År 2021 utfärdade GREVIO en rekommendation som tog sikte på den digitala dimensionen av våld.[12] Rekommendationen utgår från analysen att kvinnor och flickors utsatthet för könsbaserat våld, sexuella trakasserier och stalkning har möjliggjorts eller förstärkts av ny teknologi. Särskilt informations- och kommunikationsteknik har lett till viktimisering av kvinnor i en omfattning som tidigare inte varit möjlig. GREVIO rekommenderar bl.a. att medlemsländerna ska

[9] Committee of Ministers Rec (2002) 5 on the protection of women against violence, den 30 april 2002.
[10] CETS nr 210, 2011.
[11] Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence.
[12] GREVIO General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women.

genomföra kunskapshöjande kampanjer om den digitala dimensionen av våld, öka kunskapen bland yrkesverksamma personer, inkludera de digitala dimensionerna av våld i existerande åtgärder som rör våld mot kvinnor samt säkerställa att statistik avseende våld omfattar denna dimension.

Andra konventioner inom Europarådet

Sverige har även ratificerat Europarådets konvention om bekämpande av människohandel[13] och Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp.[14] Konventionerna innehåller särskilda bestämmelser om insatser för att förebygga och bekämpa sådan brottslighet.

4.1.3 Europeiska unionen

Den horisontella regleringen av brottsofferfrågor på EU-nivå finns i det s.k. brottsofferdirektivet. Även direktivet om den europeiska skyddsordern ger ett skydd för offer för olika slags brott. Dessutom finns det flera straffrättsliga direktiv som även behandlar frågor om offren för de brott som respektive direktiv avser. Dessa direktiv syftar alltså såväl till att säkerställa att särskilt skydd och stöd ges för brottsoffer som till att förebygga och bekämpa särskilt allvarlig brottslighet.

EU:s brottsofferdirektiv

Europaparlamentets och rådets direktiv (2012/29/EU) om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF antogs 2012 och innehåller minimiregler om bl.a. information, stöd och skydd till brottsoffer samt deras möjlighet att medverka i straffrättsliga förfaranden. Brottsofferdirektivet är genomfört i svensk rätt.

Enligt artikel 1 ska medlemsstaterna se till att brottsoffer erkänns och behandlas på ett respektfullt, hänsynsfullt, individuellt, professio-

[13] CETS nr 197, 2005.
[14] CETS nr 201, 2007.

nellt och icke-diskriminerande sätt vid alla kontakter med verksamheter för stöd till brottsoffer och verksamheter för reparativ rättvisa eller behöriga myndigheter som är verksamma inom ramen för straffrättsliga förfaranden.

Av skälen till direktivet framgår att våld som riktas mot en person på grund av den personens kön, könsidentitet eller könsuttryck eller som i oproportionerlig utsträckning drabbar personer av ett visst kön ska ses som könsrelaterat våld. Det kan leda till att offret åsamkas fysisk, sexuell, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust. Könsrelaterat våld ska ses som en typ av diskriminering och som en kränkning av offrets grundläggande friheter och innefattar våld i nära relationer, sexuellt våld (inbegripet våldtäkt, sexuellt tvång och sexuellt ofredande), människohandel, slaveri samt olika slags skadliga beteenden som tvångsäktenskap, kvinnlig könsstympning och s.k. hedersbrott. Kvinnor som är offer för könsrelaterat våld måste också, liksom deras barn, få särskilt stöd och skydd, eftersom det vid sådant våld föreligger en stor risk för sekundär eller upprepad viktimisering, hot eller vedergällning.[15]

Av skälen framgår också att offer för våld i nära relationer kan behöva särskilda skyddsåtgärder. Kvinnor drabbas oproportionerligt hårt av sådant våld, och situationen kan vara värre om kvinnan är beroende av förövaren ekonomiskt och socialt eller när det gäller hennes rätt att uppehålla sig i landet.[16]

Kommissionen har presenterat ett förslag till direktiv om ändring av brottsofferdirektivet som har förhandlats. I december 2025 uppnåddes en överenskommelse mellan rådet och Europaparlamentet.[17] I avvaktan på formellt antagande är det närmare innehållet inte offentliggjort. Enligt kommissionens förslag är syftet med ändringsdirektivet är att brottsoffer ska kunna få stöd och tillgång till information, utkräva rättvisa och få ersättning. De föreslagna ändringarna i direktivet innebär utökade rättigheter för brottsoffer och en anpassning av regelverket till samhällsutvecklingen samt den tekniska och den rättsliga utvecklingen.[18] Särskilda skyldigheter för medlemsstaterna när det gäller offer för våld mot kvinnor eller våld i nära relationer föreslås i artikel 27a. I artikeln anges att när medlemsstaterna antar

[15] Skäl 17.
[16] Skäl 18.
[17] https://www.europarl.europa.eu/news/sv/press-room/20251209IPR32105/eu-strengthens-legal-protections-and-support-systems-for-victims-of-crime.
[18] Regeringskansliets faktapromemoria, 2022/23:FPM132.

åtgärder för att följa brottsofferdirektivet ska de säkerställa att det görs utan att det påverkar de skyldigheter enligt direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer som är tillämpliga på sådana brottsoffer utöver de skyldigheter som fastställs i brottsofferdirektivet.[19]

EU:s direktiv om den europeiska skyddsordern

Europaparlamentets och rådets direktiv (2011/99/EU) om den europeiska skyddsordern antogs 2011. Direktivet innehåller bestämmelser om att skyddsåtgärder som har meddelats i en medlemsstat under vissa förutsättningar ska kunna överföras till en annan medlemsstat om skyddspersonen bosätter sig eller uppehåller sig där. Direktivet är genomfört i svensk rätt genom lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder och förordningen (2015:646) om europeisk skyddsorder.

EU:s direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel

Europaparlamentets och rådets direktiv (2011/36/EU) om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF antogs 2011. Människohandelsdirektivet innehåller minimiregler när det gäller definitionen av vad som ska utgöra straffbelagd människohandel och påföljder på området. Det innehåller också bestämmelser om bl.a. utredning och lagföring av människohandelsbrott samt hjälp och stöd till och skydd av brottsoffer. I direktivet erkänns det att människohandeln är könsspecifik och att handeln med kvinnor och män ofta har olika syften. Hjälp- och stödåtgärderna bör därför också vid behov vara könsspecifika. Människohandelsdirektivet är genomfört i svensk rätt.

Under 2024 antogs ett ändringsdirektiv till människohandelsdirektivet.[20] Det innehåller bl.a. utökade och förtydligade krav på medlemsstaternas hjälp och stöd till offer för människohandel, förebyggande arbete och åtgärder för att tidigt upptäcka offer för människohandel.

[19] COM(2023) 424 final.
[20] Europaparlamentets och rådets (EU) 2024/1712 av den 13 juni 2024 om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer.

Medlemsstaterna ska ha införlivat direktivet senast den 15 juli 2026. Förslag till genomförande i svensk rätt lämnas i betänkandet Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel (SOU 2025:119).

EU:s direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn

Europaparlamentets och rådets direktiv (2011/93/EU) om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF antogs 2011. Utöver straffrättsliga bestämmelser innehåller det bl.a. bestämmelser om hjälp och stöd till brottsoffer och skydd för barn som är brottsoffer under brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden.

I februari 2024 lade kommissionen fram ett förslag till ett direktiv om ändring i direktivet.[21] I förslaget föreslås utökade krav på den straffrättsliga regleringen, men också bl.a. nya bestämmelser om skydd för brottsoffer. Ändringsdirektivet förhandlas för närvarande.

EU:s terrorismdirektiv

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF (2011/36/EU) antogs 2017. Direktivet innehåller huvudsakligen straffrättsliga bestämmelser samt bestämmelser om skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism. Terrorismdirektivet är genomfört i svensk rätt.

EU:s non-cash-direktiv

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/713 om bekämpande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter och om ersättande av rådets rambeslut 2001/413/RF antogs 2019. Direktivet innehåller huvudsakligen straffrättsliga bestämmelser men även bestämmelser om hjälp och stöd till brottsoffer avseende bedrägeri med anknytning till användning av icke-kontanta betalningsinstrument samt informationssystem.

[21] COM(2024) 60 final.

4.2 Det nationella arbetet

Det övergripande riksdagsbundna målet för den svenska jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.[22] Jämställdhetspolitiken strävar efter att förändra den strukturella ordning och de processer som resulterar i att kvinnor generellt har en svagare social, ekonomisk och politisk position i samhället än vad män har. Utöver det övergripande målet har jämställdhetspolitiken sju delmål, varav de sjätte och sjunde delmålen rör frihet från våld, förtryck och utnyttjande.[23]

- Det sjätte delmålet: Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.

Mäns våld mot kvinnor inleder delmålet och synliggör att våldet är ett uttryck för historiskt ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män, samtidigt som det fungerar som ett medel för att upprätthålla dessa. Flickors och kvinnors utsatthet utgör därmed en central utgångspunkt för regeringens arbete inom ramen för delmålet. Mäns våld mot kvinnor omfattar allt våld, i alla sammanhang, som pojkar och män utsätter flickor och kvinnor för, även utanför nära relationer. Det överlappar andra våldsområden.[24]

Våld i nära relationer omfattar det som ingår i Istanbulkonventionens definition av våld i hemmet oavsett kön och ålder. Våldet kan riktas mot en partner eller före detta partner, ett barn eller annan närstående, oavsett om förövaren delar eller har delat bostad med brottsoffret eller inte. Det inkluderar t.ex. flickors och kvinnors utövande av våld mot pojkar och män i nära relationer, våld i hbtqi-personers nära relationer och situationer där barn utsätts för eller bevittnar när en förälder utsätts för våld av en närstående.[25]

Utnyttjande i prostitution och människohandel omfattar alla personer oavsett kön och ålder på förövaren eller den som utnyttjas. När det gäller barn benämns utsattheten som sexuell exploatering i stället för prostitution. När det gäller människohandel avgränsas fokus inom

[22] Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1.
[23] Prop. 2025/26:1, utgiftsområde 13 s. 78.
[24] Skr. 2025/26:245 s. 17.
[25] A. skr. s. 17.

ramen för det jämställdhetspolitiska delmålet till människohandel som helt eller delvis är kopplad till sexuella ändamål.[26]

- Det sjunde delmålet: Hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet att leva sitt liv utan att begränsas av kollektivt grundade hedersnormer.

Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att människor begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla kollektivets kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. Våldet och förtrycket kan ta sig många uttryck: från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbildning, arbete och äktenskap. I sin mest extrema form kan hedersnormerna leda till allvarlig brottslighet såsom hot om våld och våld, inklusive dödligt sådant. Det hedersrelaterade våldet och förtrycket kan förekomma i form av fysiskt, psykiskt, sexuellt och ekonomiskt våld, inklusive digitala dimensioner av dessa våldsformer. Delmålet inkluderar alla brott där motivet grundar sig på hedersnormer. Delmålet är dock inte begränsat till det straffrättsliga området utan omfattar alla typer av kontrollerande, begränsande och förtryckande handlingar i hederns namn.[27]

4.3 En nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck

Den 14 april 2026 presenterade regeringen en skrivelse med en nationell jämställdhetspolitisk strategi mot våld, förtryck och utnyttjande för perioden 2026–2035.[28] Strategin syftar till att bidra till ett effektivt, hållbart och samordnat arbete för att uppnå de båda jämställdhets-

[26] A. skr. s. 17–18.
[27] A. skr. s. 20.
[28] Frihet från våld, förtryck och utnyttjande – En nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck (skr. 2025/26:245). En tidigare nationell strategi, för 2017–2026, ingick i den jämställdhetspolitiska skrivelsen Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10).

politiska delmålen mot våld, förtryck och utnyttjande (det sjätte och det sjunde delmålen).[29]

4.3.1 Strategins fokus

Strategin har ett tydligt fokus på det våldsförebyggande arbetet, i syfte att betona att våldet ska upphöra, inte enbart hanteras.[30] Den har tre utgångspunkter som ska genomsyra genomförandet:[31]

1. Rättighetsbaserade insatser och ett stärkt brottsofferperspektiv
2. En ändamålsenlig samverkan för att motverka samtliga våldsområden
3. Ett kunskapsbaserat arbete

Ett rättighetsbaserat arbetssätt fokuserar på att stärka individer, främja lika rättigheter och delaktighet, motverka diskriminering och säkerställa det allmännas ansvar. Ett brottsofferperspektiv innebär att aktivt främja brottsoffers rättigheter, behov och intressen. Arbetet behöver inkludera fler faktorer än kön, exempelvis faktorer kopplade till könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Det finns även andra omständigheter som kan bidra till ökad risk för våldsutsatthet och som behöver uppmärksammas för ett likvärdigt stöd och skydd. Exempelvis kan det finnas skäl att se över om riskanalyser och metodstöd beaktar social och ekonomisk utsatthet, exempelvis hemlöshet, beroendeproblematik eller att stå utanför arbetsmarknaden. Vidare är det viktigt att ta hänsyn till geografiska förutsättningar för att säkerställa en jämlik tillgång till stöd och skydd för olika grupper och i olika delar av landet.[32]

En ändamålsenlig samverkan för att motverka samtliga våldsområden innebär att myndigheterna bör vidareutveckla metoder och rutiner för strukturerad samverkan mellan aktörer som hanterar individärenden, exempelvis polis, socialtjänst och hälso- och sjukvård. Sådana arbetssätt bör finnas i hela landet och ta hänsyn till olika förutsättningar i glesbygd och tätort samt utgå från individens behov.

[29] Skr. 2025/26:245 s. 21.
[30] A. skr. s. 31.
[31] A. skr. s. 25–26.
[32] A. skr. s. 26–27.

Stödet till utsatta inom olika våldsområden bör samordnas när det är möjligt och bedöms vara effektivt. Det är vidare angeläget att myndigheterna samordnar sitt arbete med det generella brottsförebyggande arbetet på lokal, regional och nationell nivå. Vidare bör berörda aktörer skapa förutsättningar för att ha tillräcklig kompetens för att kunna hantera bredden av olika våldsuttryck och vid behov kunna identifiera utsatthet som kräver specifika åtgärder. Det gäller även aktörer som är specialiserade på ett visst våldsområde, t.ex. hedersrelaterat våld och förtryck eller våld i nära relationer. Aktörerna bör även beakta de särskilda förutsättningar och behov som finns inom vissa våldsområden, exempelvis genom att utveckla särskilda metoder, rutiner och arbetssätt för att uppmärksamma vissa grupper eller våldsformer och att tillhandahålla insatser som är anpassade efter individens behov.[33]

Ett kunskapsbaserat arbete innebär att arbetet för att nå de jämställdhetspolitiska delmålen mot våld, förtryck och utnyttjande behöver baseras på aktuella läges- och problembilder. Kunskap ska vara baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet. Kunskapsproducerande myndigheter – myndigheter vars primära uppgift är att ta fram, analysera, sammanställa och sprida kunskap, data och forskningsbaserad information inom sina respektive sektorer – har en viktig roll i att stödja ett kunskapsutvecklande och kunskapsbaserat arbete inom sina respektive verksamhetsområden. Kunskaps- och metodstöd behöver hålla hög kvalitet genom prövning och kvalitetssäkring och komma till användning i yrkesverksammas praktiska arbete med både våldsutsatta och våldsutövare.[34]

4.3.2 Strategiska områden

I strategin anges att insatserna för att nå de jämställdhetspolitiska delmålen mot våld, förtryck och utnyttjande ska inriktas på följande fem strategiska områden där regeringen bedömer att det finns särskilda utvecklingsbehov.[35]

[33] A. skr. s. 28.
[34] A. skr. s. 29.
[35] A. skr. s. 30.

Våldsförebyggande arbete – stärkta insatser med särskilt fokus på barn och unga

Det första strategiska området är i första hand inriktat på universella våldsförebyggande insatser med barn och unga i fokus. Barn som upplever våld löper ökad risk att själva använda och utsättas för våld, och över tid kan våldet normaliseras. Det är därför centralt att det våldsförebyggande arbetet påbörjas i tidig ålder. En ökad samordning mellan det våldsförebyggande och det bredare brottsförebyggande arbetet möjliggör en kraftsamling kring gemensamma samhällsproblem. Det skapar också förutsättningar för att förebygga och motverka att som barn utsättas för våld och att senare involveras i eller utnyttjas i kriminalitet.[36] En annan aspekt är att våld, hot och kränkningar på digitala arenor har ökat under de senaste åren, t.ex. i sociala medier och på andra plattformar där barn och unga tillbringar mycket tid. Därför behöver det våldsförebyggande arbetet beakta och anpassas till de digitala miljöerna.[37]

Upptäckt av våld och aktivt arbete för att agera vid våld, förtryck och utnyttjande

Upptäckt av våld utgör ett eget strategiskt område i strategin, i syfte att tydliggöra vikten av att våldet upptäcks i större utsträckning och att klargöra centrala aktörers ansvar att agera så att utsatta kan lämna destruktiva relationer och situationer. Samtidigt är det viktigt att arbetet hålls samman med det strategiska område som avser stöd och skydd till våldsutsatta. Samhället måste arbeta aktivt för att tidigt upptäcka våld och bidra till att den som är våldsutsatt får det stöd och den hjälp som behövs och som personen har rätt till. För att våldet ska upphöra är det också centralt att upptäcka våldsutövning och utveckla insatser så att förövare kan upphöra med sitt våldsamma beteende.[38]

[36] A. skr. s. 31–32.
[37] A. skr. s. 32.
[38] A. skr. s. 35–36.

Stöd och skydd till våldsutsatta – förbättrad tillgång och ökad jämlikhet över hela landet

Ett annat strategiskt område är att stödet och skyddet till våldsutsatta barn och vuxna behöver fortsätta att utvecklas och vara jämlikt över hela landet. Samhällets insatser måste vara tillgängliga och likvärdiga för alla. Våldsutsatta kan ha olika behov beroende på faktorer som ålder, sexuell läggning eller funktionsnedsättning. Stöd- och skyddsinsatserna behöver därför utgå från och möta individens livssituation och behov, samtidigt som stödet som ges ska genomsyras av ett rättighetsbaserat arbetssätt. Det är angeläget att samhället har låga trösklar till stöd- och skyddsinsatser och att hjälp kan ges så länge det finns ett behov.[39]

Brottsbekämpning – ökad operativ förmåga att effektivt förebygga, utreda och lagföra brott

Brottsbekämpningen är ett annat strategiskt område. Regeringens utgångspunkt är att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexualbrott, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck ska bekämpas med samma kraft som den organiserade brottsligheten. Det är avgörande för att nå nollvisionen för det dödliga våldet mot kvinnor. Dessutom finns det kopplingar mellan de våldsområden som strategin omfattar och gängkriminalitet. Det behövs mer kunskap om kopplingarna till annan brottslighet, exempelvis mellan hedersrelaterat våld och förtryck och gängrelaterad kriminalitet. Ett annat viktigt utvecklingsområde är uppsökande arbete och spaning på internet, bl.a. för att aktivt kunna identifiera barn och unga som utnyttjas eller exploateras sexuellt. Vidare har rättsväsendets myndigheter tillsammans en avgörande roll i att förebygga, utreda och lagföra de brott som faller inom ramen för strategin. Alla, oavsett kön och ålder, ska känna tillit och trygghet i att få sin sak prövad i en rättssäker process.[40]

[39] A. skr. s. 38.
[40] A. skr. s. 42.

Återfallsförebyggande arbete – ett utvecklingsarbete som når fler

Det återfallsförebyggande arbetet, som är ett strategiskt område, utgör en viktig del av samhällets samlade insatser för att våld, förtryck och utnyttjande ska upphöra. Riktade insatser behövs för att de som utövar våld ska förändra och inte återfalla i ett våldsamt beteende. Arbetet syftar även till att förebygga s.k. eftervåld i samband med och efter att en våldsam relation har tagit slut. Utgångspunkten för det återfallsförebyggande arbetet är att stödjande och behandlande insatser för våldsutövare ska utgå från de våldsutsattas behov av skydd, stöd och säkerhet. Också när syftet är stödjande och förebyggande måste de handlingar som utgör kriminella gärningar lagföras. Det överordnade målet är att våld, förtryck och utnyttjande ska upphöra, med brottsoffren i fokus.[41]

4.3.3 Arbetet med att genomföra strategin

För att stödja genomförandet av strategin och därmed nå regeringens nollvision för det dödliga våldet mot kvinnor (se nedan) har regeringen bedömt att det behövs en nationell samverkansstruktur.[42]

Jämställdhetsmyndigheten ska samordna arbetet samt stödja och bidra till att den nationella samverkansstrukturens arbete utgår från strategins utgångspunkter och dess utpekade strategiska områden. Ett urval av andra centrala myndigheter ska också ingå i samverkansstrukturen och bidra till arbetet utifrån sina verksamhetsområden. Dessa är Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, länsstyrelserna, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statens skolverk och Åklagarmyndigheten. Socialstyrelsen ska ansvara för nationell samordning och kunskapsstöd inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens och tandvårdens område. Länsstyrelserna ska ansvara för regional samordning och stöd samt regionalt och lokalt bidra i arbetet med kunskapsutveckling och uppföljning. Därtill har regeringen gjort bedömningen att Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK), Linköpings

[41] A. skr. s. 45–46.
[42] A. skr. s. 49.

universitet (Barnafrid – Nationellt centrum för kunskap om våld mot barn) och andra relevanta aktörer bör bidra till kunskapsutvecklingen inom samverkansstrukturen.[43]

4.3.4 Uppföljning av strategin

I strategin konstateras att ett systematiskt och strukturerat uppföljningsarbete är avgörande för att bedöma utvecklingen inom området, både när det gäller måluppfyllelse och det arbete som bedrivs för att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen mot våld, förtryck och utnyttjande. En kontinuerlig uppföljning synliggör resultat eller avsaknad av resultat, identifierar utvecklingsbehov och skapar förutsättningar för ett långsiktigt och effektivt arbete för att uppnå delmålen. Regeringen har därför beslutat om ett uppdrag till Brottsförebyggande rådet, Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen och Statistiska Centralbyrån om att ta fram indikatorer för uppföljning av nollvisionen för dödligt våld mot kvinnor och de jämställdhetspolitiska delmålen mot våld, förtryck och utnyttjande, med beaktande av den nationella strategin och dess strategiska områden och utgångspunkter. Myndigheterna ska vid genomförandet av uppdraget beakta de punkter som rör uppföljning och datainsamling i rekommendationer till Sverige från Istanbulkonventionens partskommitté.

Jämställdhetsmyndigheten genomför årliga uppföljningar av arbetet med de jämställdhetspolitiska delmålen. Vartannat år genomför myndigheten även en fördjupad uppföljning. I det nya uppdraget anges dock att Jämställdhetsmyndigheten med stöd av länsstyrelserna ska förbereda för att i stället genomföra en fördjupad uppföljning av utvecklingen vart fjärde år. Skälet till detta är att förändringar inom området ofta sker långsamt och det då finns en längre period att analysera. Länsstyrelserna ska fortsatt årligen redovisa en bedömning av resultat och effekter av arbetet på regional och lokal nivå till Jämställdhetsmyndigheten. Dessa redovisningar utgör alltså också ett underlag för Jämställdhetsmyndighetens fördjupade uppföljning.

[43] A. skr. s. 47–52.

4.3.5 Ett särskilt åtgärdsprogram för 2024–2026

Den nuvarande nationella strategin ersätter den strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor som gällde mellan 2017 och 2026. Den tidigare nationella strategin operationaliserades genom tre åtgärdsprogram under strategiperioden. Regeringen beslutade i juni 2024 om det tredje åtgärdsprogrammet – för 2024–2026 – för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel.[44] I åtgärdsprogrammet, som omfattar 132 åtgärder, lyfts fyra utvecklingsområden fram som kräver mer fokus för att ett kraftfullt och effektivt arbete ska säkerställas:

1. Ett lämnaprogram för att lämna destruktiva relationer.
2. Kraftsamling mot hedersrelaterat våld och förtryck.
3. Stärkt stöd till barn och unga som upplever våld, inklusive barn som förs utomlands i hederskontexter.
4. Ökad kunskap om digitala dimensioner av mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.

Åtgärderna är indelade under sex målsättningar, utifrån regeringens prioriteringar, den nationella strategin och Istanbulkonventionen:

1. Övergripande åtgärder för en långsiktig och hållbar struktur för stöd, organisering och uppföljning.
2. Tidiga och förebyggande insatser, med fokus på barn och unga och hedersrelaterat våld och förtryck.
3. Återfallsförebyggande insatser med fokus på våldsutövare.
4. Förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd till utsatta.
5. Effektivare brottsbekämpning.
6. Förbättrad kunskap och metodutveckling.

[44] A2024/00869.

De åtgärder som syftar till att ge ökad kunskap om digitala dimensioner av våld återknyter till GREVIO:s rekommendationer på området. Regeringen konstaterar att kvinnor och män delvis utsätts för olika typer av kränkningar i digitala forum. Män utsätts oftare för mer traditionella former av brott, t.ex. hot och påhopp som gäller deras yrke och kompetens, medan kvinnor i betydligt större utsträckning utsätts för sexuella och sexistiska kränkningar som gäller deras person och kön. När det gäller unga är det vanligare bland tjejer än bland killar att ha fått frågan om att skicka sexuella eller avklädda bilder till någon på internet. Det är även vanligast att tjejer och ickebinära har skickat sådana bilder. Särskilt utsatta är barn och unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och hbtqi-personer.

Ett annat utvecklingsområde som identifieras i åtgärdsprogrammet för 2024–2026 är ett lämnaprogram för att lämna destruktiva relationer. För den som är utsatt för våld i en nära relation eller hedersrelaterat våld och förtryck kan det finns många hindrande faktorer som gör att personen inte berättar om sin utsatthet och söker hjälp. Det behöver därför vara låga trösklar för att söka hjälp och det måste finnas samlad, lättillgänglig och motiverande information så att det är så enkelt som möjligt att komma ur en våldsam eller destruktiv livssituation och sedan inte gå tillbaka.

Vidare har identifierats att kunskapen om ekonomiskt våld behöver öka i syfte att våldsutsatta ska få rätt information, vägledning, stöd och skydd. Regeringen har därför gett flera myndigheter med klientnära verksamheter i uppdrag att sammanställa och sprida information om ekonomiska aspekter av våld i nära relationer till sina målgrupper. Eftersom ekonomiskt våld kan utövas i olika kontexter och vissa grupper kan vara särskilt sårbara, ska insatserna målgruppsanpassas för att möta de utsattas individuella behov.

Regeringen har inte tagit fram något motsvarande särskilt åtgärdsprogram kopplat till den nya nationella strategin. I stället ska prioriteringar på området redovisas i kommande budgetpropositioner.

4.4 Rådet för kvinnofrid

I januari 2026 inrättade regeringen ett råd för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, Rådet för kvinnofrid. Arbetet i rådet vägleds av en nollvision för det dödliga våldet mot kvinnor och rådet

är en del av Regeringskansliet. I rådet ingår statsministern, justitieministern, socialministern, socialtjänstministern, jämställdhetsministern, rikspolischefen, chefen för Polismyndighetens nationella operativa avdelning, riksåklagaren, generaldirektörerna vid Brottsförebyggande rådet, Kriminalvården, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten samt chefen för avdelningen för vård och omsorg vid Sveriges kommuner och regioner. Rådet leds av statsministern.[45]

[45] https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/01/statsministern-inrattar-ett-rad-for-kvinnofrid/.

5 Direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer – en översikt

5.1 Bakgrund

Europeiska unionen bedriver ett långsiktigt och systematiskt arbete för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män inom unionen. Jämställdhet mellan kvinnor och män och icke-diskriminering är centrala värden för unionen och grundläggande rättigheter enligt artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget)[1] respektive artiklarna 21 och 23 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga).[2]

År 2010 antog kommissionen ett meddelande om en strategi för jämställdhet under perioden 2010–2015. Strategin fokuserade framför allt på fem huvudområden. Ett av dessa inbegrep att avskaffa könsrelaterat våld.[3] I december 2015 publicerade kommissionen dokumentet Strategiskt åtagande för jämställdhet 2016–2019.[4] Bland de prioriteringar som angavs där återfanns att bekämpa könsrelaterat våld samt att skydda och stödja offren för sådant våld. År 2020 antog kommissionen ett meddelande om jämställdhetsstrategi för 2020–2025.[5] Under rubriken Stoppa det könsbaserade våldet anges att EU kommer att göra allt som står i dess makt för att förhindra och bekämpa könsbaserat våld, stödja och skydda offren för sådana brott och ställa förövarna till svars för sitt våldsamma beteende.

Europaparlamentet har antagit flera resolutioner som berör våld mot kvinnor. I en resolution, som antogs i november 2009, uppmana-

[1] C 326/13, 26.10.2012 (konsoliderad version).
[2] 2012/C 326/02.
[3] KOM (2010) 491.
[4] SWD (2015) 0278.
[5] COM (2020) 152.

des kommissionen att presentera en riktad och mer konsekvent plan för EU:s politik mot alla former av våld mot kvinnor.[6] I en resolution om våld mot kvinnor, antagen i april 2011, efterfrågade parlamentet ett EU-direktiv mot könsrelaterat våld.[7] Resolutionen uppmärksammar att våldtäkt och andra former av sexuellt våld mot kvinnor är straffbara handlingar som bör falla under allmänt åtal i samtliga medlemsstater.

I en resolution antagen i februari 2014 om att motverka våld mot kvinnor begärde parlamentet återigen att kommissionen skulle presentera en strategi och en handlingsplan inom EU för att bekämpa alla former av våld mot kvinnor och flickor.[8] I en resolution om olika former av könsrelaterat våld mot kvinnor och hbtqi-personer, antagen i september 2021, anmodade parlamentet kommissionen att utvidga den rättsliga grunden för straffrättslig EU-lagstiftning så att den även omfattar könsbaserat våld och att lägga fram ett förslag till ett heltäckande direktiv om könsbaserat våld som genomför bl.a. normerna i Europarådets konvention den 11 maj 2011 om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen).[9]

År 2013 efterfrågade parlamentet i en resolution att medlemsstaterna och EU skulle ansluta sig till Istanbulkonventionen. Konventionen är det första juridiskt bindande instrumentet om våld mot kvinnor i Europa. Konventionen, som trädde i kraft i april 2014, har som syfte bl.a. att skydda kvinnor och flickor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet. Efter rådets beslut undertecknade EU Istanbulkonventionen den 13 juni 2017.[10] Den 1 juni 2023 antog rådet, efter parlamentets godkännande, ett beslut om att godkänna konventionen i den utsträckning den är tillämplig på unionens institutioner och offentliga förvaltning samt ett beslut om att godkänna den vad gäller frågor som rör straffrättsligt samarbete samt asyl och non-refoulement, i den utsträckning de faller inom unionens exklusiva befogenhet.[11] Konventionen trädde för EU:s del i kraft den 1 oktober 2023.

Den 8 mars 2022 föreslog kommissionen ett nytt direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer.[12] För-

[6] 2010/C 285 E/07.
[7] 2010/2209(INI).
[8] 2013/2004(INL).
[9] 2021/2035(INL).
[10] Rådets beslut (EU) 2017/865 och rådets beslut (EU) 2017/866.
[11] Rådets beslut (EU) 2023/1075 och rådets beslut (EU) 2023/1076.
[12] COM(2022) 105 final.

slaget syftade till att fastställa en heltäckande ram för att effektivt bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer i hela unionen. Det slutliga direktivet, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, är den första lagstiftningen på unionsnivå om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. De nya reglerna trädde i kraft den 13 juni 2024, och medlemsstaterna har tre år på sig att genomföra dem.

Direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, som i svensk version är bifogad till betänkandet som bilaga 3, innehåller 95 skäl och 51 artiklar, indelade i sju kapitel.

5.2 Den rättsliga grunden för direktivet

Direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer har antagits med stöd av artiklarna 82.2 och 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Bestämmelserna är placerade i kapitel 4 om straffrättsligt samarbete.

Som konstaterats i avsnitt 3.3 får Europaparlamentet och rådet, enligt artikel 82.2, genom direktiv fastställa minimiregler om det är nödvändigt för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension. I dessa minimiregler ska skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem beaktas. Minimireglerna – som inte ska hindra medlemsstaterna från att behålla eller införa en högre skyddsnivå för personer – ska omfatta

a) ömsesidig tillåtlighet av bevis mellan medlemsstaterna,

b) personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet,

c) brottsoffers rättigheter,

d) andra specifika delar av det straffrättsliga förfarandet, vilka rådet i förväg har reglerat genom ett beslut; vid antagandet av detta beslut ska rådet besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande.

Enligt artikel 83.1 får Europaparlamentet och rådet genom direktiv fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder. I artikeln anges de områden av brottslighet som omfattas av denna kompetens, nämligen terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet. Därutöver ges en möjlighet för rådet att, med hänsyn till brottslighetens utveckling, anta ett beslut där andra områden av brottslighet anges som uppfyller de kriterier som avses i denna punkt. Ett sådant beslut ska fattas av rådet med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande.

Våld mot kvinnor och våld i nära relationer är inte utpekat vare sig i artikeln eller ett rådsbeslut som ett sådant område med särskilt allvarlig brottslighet som omfattas av EU:s lagstiftningskompetens. Det har därför inte varit möjligt att låta de materiellt straffrättsliga delarna av direktivet omfatta sådant våld i allmänhet. De krav på kriminalisering som ställs upp i artiklarna 3–8 i direktivet (se vidare nedan) avser i stället sådana gärningar som har ansetts rymmas inom områdena sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn eller it-brottslighet. Det kan nämnas att kommissionens förslag även omfattade ett våldtäktsbrott som var avsett att omfatta visst sexuellt handlande mot en kvinna utan samtycke. Förslaget uppfattades av flertalet medlemsstater som kontroversiellt bl.a. utifrån dess förhållande till den rättsliga grunden och något våldtäktsbrott finns inte med i det slutligen antagna direktivet.

5.3 Direktivets övergripande syften

Syftet med direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer är att fastställa en heltäckande ram för att effektivt förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer i hela unionen. Det sker genom att åtgärder skärps eller införs avseende områdena fastställande av brottsrekvisit och påföljder, skydd för brottsoffer och tillgång till rättslig prövning, stöd till brottsoffer, för-

bättrad datainsamling, förebyggande arbete, samordning och samarbete (*skäl 1*).

I *skäl 2* konstateras att jämställdhet mellan kvinnor och män och icke-diskriminering är centrala värden för unionen och grundläggande rättigheter enligt artikel 2 i EU-fördraget respektive artiklarna 21 och 23 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Våld mot kvinnor och våld i nära relationer äventyrar just dessa värden och rättigheter, urholkar kvinnors och flickors rätt till jämställdhet på livets alla områden och är ett hinder för deras likvärdiga delaktighet i samhälle och arbetsliv.

Enligt *skäl 3* är våld mot kvinnor och våld i nära relationer en kränkning av grundläggande rättigheter såsom rätten till människans värdighet, rätten till liv och integritet, förbudet mot omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, rätten till frihet och säkerhet, rätten till skydd av personuppgifter, rätten till icke-diskriminering, inbegripet på grund av kön, samt barnets rättigheter, vilka fastställs i EU:s rättighetsstadga och FN:s konvention om barnets rättigheter.

På unionsnivå har det ansetts nödvändigt att ta fram en heltäckande uppsättning regler som på ett riktat sätt angriper det kvarstående problemet med våld mot kvinnor och våld i nära relationer och tillgodoser de särskilda behoven hos brottsoffer som utsätts för sådant våld. De nuvarande bestämmelserna på unionsnivå och nationell nivå har nämligen visat sig vara otillräckliga för att effektivt bekämpa och förebygga våldet samt tillgodose de särskilda behoven hos brottsoffren. Genom direktivet stöds de internationella åtaganden som medlemsstaterna har gjort för att bekämpa och förebygga våld mot kvinnor och våld i nära relationer, bl.a. Istanbulkonventionen (*skälen 4* och *5*).

I direktivet fastställs minimiregler för kriminalisering och påföljder avseende kvinnlig könsstympning, tvångsäktenskap, delning av intimt eller manipulerat material utan samtycke, nätstalkning, nättrakasserier, s.k. nätblottning, och offentlig uppmaning till våld eller hat på nätet. De bestämmelser i direktivet som avser brottsoffers rättigheter bör vara tillämpliga på alla brottsoffer för brottsliga gärningar som utgör våld mot kvinnor eller våld i nära relationer och som är straffbara enligt unionsrätten eller nationell rätt. Detta inbegriper de nämnda brotten samt brottsliga gärningar som omfattas av andra unionsrättsakter. (*Skäl 9.*) Eftersom det rör sig om minimiregler står det medlemsstaterna fritt att anta eller behålla strängare straffrättsliga bestämmelser

om fastställande av brottsrekvisit och påföljder. När det gäller bestämmelserna i direktivet om brottsoffers rättigheter kan medlemsstaterna införa eller behålla bestämmelser med högre krav, inbegripet krav på en högre nivå av skydd och stöd för brottsoffer. (*Skäl 91.*)

Sverige har genomfört människohandelsdirektivet[13], direktivet om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi[14] samt brottsofferdirektivet[15], vilka i vissa delar har motsvarande innehåll som direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. De särskilda åtgärder med avseende på förebyggande samt skydd för och stöd till brottsoffer som föreskrivs i kapitlen 3, 4 och 5 i direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer gäller utöver de åtgärder som fastställs i de andra rättsakterna (artikel 46.2).

5.4 Närmare om direktivets innehåll

Kapitel 1 – Allmänna bestämmelser

I *artikel 1* återfinns direktivets innehåll och tillämpningsområde. Där anges att det i direktivet fastställs regler för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer och vidare att direktivet fastställer minimiregler om *dels* fastställandet av brottsrekvisit och påföljder på områdena sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn samt it-brottslighet (punkt 1 a), *dels* rättigheter för brottsoffer för alla former av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer före, under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden (punkt 1 b), och *dels* skydd av och stöd till brottsoffer, förebyggande åtgärder och tidig intervention (punkt 1 c). Vidare klargörs att kapitel 3–7 är tillämpliga på alla brottsoffer för våld mot kvinnor och våld i nära relationer, oavsett kön, och att sådana brottsoffer är alla brottsoffer som utsatts för gärningar som straffbelagts enligt kapitel 2 och brottsoffer som utsatts för andra våldshandlingar mot kvinnor eller våld i nära relationer som straffbelagts enligt andra unionsrättsakter eller nationell rätt (punkt 2).

[13] Direktiv 2011/36/EU.
[14] Direktiv 2011/93/EU.
[15] Direktiv 2012/29/EU.

A*rtikel 2* innehåller definitioner av begreppen våld mot kvinnor, våld i nära relationer, brottsoffer, värdtjänstleverantör, leverantör av förmedlingstjänster, barn, närstående och behörig myndighet.

Våld mot kvinnor definieras som alla handlingar som innebär könsrelaterat våld som riktas mot kvinnor eller flickor på grund av att de är kvinnor eller flickor eller som i oproportionell grad drabbar kvinnor eller flickor, som leder till, eller troligen kommer att leda till, fysisk, sexuell, psykisk eller ekonomisk skada eller fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt lidande, inbegripet hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang (punkt a).

Våld i nära relationer definieras som alla handlingar som innebär fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt våld som förekommer inom familjen eller i hemmiljön, oavsett om det föreligger biologiska eller juridiska familjeband eller inte, eller mellan makar eller partner eller före detta makar eller partner, oavsett om gärningspersonen delar eller har delat bostad med brottsoffret eller inte (punkt b).[16]

Brottsoffer är en person, oavsett kön, som åsamkats skada som en direkt följd av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer, inbegripet barn som åsamkats skada för att de har bevittnat våld i nära relationer (punkt c).

Kapitel 2 – Brott som rör sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn samt it-brottslighet

Enligt *artikel 3* (kvinnlig könsstympning) ska följande uppsåtliga gärningar vara straffbelagda:

a) Att skära bort, t.ex. genom infibulation, eller på annat sätt stympa hela eller delar av de yttre eller inre blygdläpparna eller klitoris.

b) Att tvinga eller förmå en kvinna eller en flicka att genomgå någon av de handlingar som anges i led a.

Enligt *artikel 4* (tvångsäktenskap) ska följande uppsåtliga gärningar vara straffbelagda:

a) Att tvinga en vuxen eller ett barn att ingå äktenskap.

[16] För en ytterligare analys av begreppen våld mot kvinnor och våld i nära relationer i olika sammanhang, se Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld (SOU 2024:21 s. 50–54 och 61–62).

b) Att genom vilseledande förmå en vuxen eller ett barn att resa till territoriet i ett annat land än det där personen bor, i syfte att tvinga denna vuxna person eller detta barn att ingå äktenskap.

Enligt *artikel 5.1* (delning av intimt eller manipulerat material utan samtycke) ska följande uppsåtliga gärningar vara straffbelagda:

a) Att med hjälp av informations- och kommunikationsteknik (IKT) göra bilder, videofilmer eller liknande material som visar handlingar med uttrycklig sexuell innebörd eller en persons intima kroppsdelar tillgängliga för allmänheten utan den personens samtycke, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig skada.

b) Att framställa, manipulera eller ändra bilder, videofilmer eller liknande material som får det att framstå som att en person deltar i handlingar med uttrycklig sexuell innebörd, och därefter med hjälp av IKT göra det tillgängligt för allmänheten, utan den personens samtycke, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig skada.

c) Att hota att utföra någon av de gärningar som avses i led a eller b i syfte att tvinga en person att utföra, gå med på eller avstå från en viss handling.

Av *artikel 5.2* följer att punkt 1 a och b inte påverkar skyldigheten att respektera de rättigheter, friheter och principer som avses i artikel 6 i EU-fördraget och gäller utan att det påverkar tillämpningen av grundläggande principer med anknytning till yttrandefriheten och informationsfriheten samt friheten för konsten och vetenskapen enligt unionsrätten eller nationell rätt.

Enligt *artikel 6* (nätstalkning) ska sådana uppsåtliga gärningar vara straffbelagda som består i att, med hjälp av IKT, vid upprepade tillfällen eller varaktigt ställa en person under övervakning, utan den personens samtycke eller utan lagligt tillstånd, i syfte att spåra eller övervaka den personens rörelser och handlingar, om gärningarna sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig skada.

Enligt *artikel 7* (nättrakasserier) ska följande uppsåtliga gärningar vara straffbelagda:

a) Att med hjälp av IKT vid upprepade tillfällen eller varaktigt uppträda hotfullt mot en person, åtminstone när gärningen inbegriper hot om att begå brott, om gärningen sannolikt kommer att få den personen att känna allvarlig fruktan för sin egen eller närståendes säkerhet.

b) Att tillsammans med andra, med hjälp av IKT, på ett allmänt tillgängligt sätt uppträda hotfullt eller kränkande mot en person, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig psykisk skada.

c) Att med hjälp av IKT skicka en oönskad bild eller videofilm eller annat liknande oönskat material föreställande könsorgan till en person, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig psykisk skada.

d) Att med hjälp av IKT göra material tillgängligt för allmänheten som innehåller personuppgifter om en person, utan den personens samtycke, i syfte att uppmana andra att åsamka den personen fysisk eller allvarlig psykisk skada.

Enligt *artikel 8.1* (offentlig uppmaning till våld eller hat på nätet) ska det vara straffbelagt att uppsåtligen uppmana till våld eller hat mot en grupp personer eller en medlem av en grupp, utpekad med åberopande av kön, genom att med hjälp av IKT offentligt sprida material med en sådan uppmaning. Av *artikel 8.2* följer att vid tillämpningen av punkt 1 får medlemsstaterna välja att straffa enbart gärningar som antingen begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för allmän ordning eller som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande.

Artikel 9 reglerar ansvar för anstiftan, medhjälp och försök.

Enligt punkt 1 ska anstiftan till de brott som avses i artiklarna 3–6 och artikel 7 första stycket b vara straffbelagd.

Enligt punkt 2 ska medhjälp till de brott som avses i artikel 3 första stycket a samt artiklarna 4–8 vara straffbelagd.

Enligt punkt 3 ska försök att begå de brott som avses i artiklarna 3 och 4 vara straffbelagt.

I *artikel 10* finns bestämmelser om påföljder.

Enligt punkt 1 ska de brott som avses i artiklarna 3–9 vara belagda med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder.

Enligt punkt 2 ska de brott som avses i artikel 3 vara belagda med ett maximistraff på minst fem års fängelse.

Enligt punkt 3 ska de brott som avses i artikel 4 vara belagda med ett maximistraff på minst tre års fängelse.

Enligt punkt 4 ska de brott som avses i artiklarna 5 och 6, artikel 7 första stycket a, b och d samt artikel 8 vara belagda med ett maximistraff på minst ett års fängelse.

I *artikel 11* regleras försvårande omständigheter. Medlemsstaterna ska säkerställa att en eller flera av de uppräknade omständigheterna, i den mån dessa inte ingår i brottsrekvisiten för de brott som avses i artiklarna 3–8 och i enlighet med nationell rätt, kan betraktas som försvårande omständigheter.

A*rtikel 12* innehåller bestämmelser om medlemsstaternas behörighet, dvs. domsrätt. Bland annat ska medlemsstaterna säkerställa att deras behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 5–9 omfattar situationer i vilka brottet begås med hjälp av IKT till vilken åtkomsten skett från deras territorium, oavsett om leverantören av förmedlingstjänster är baserad inom deras territorium eller inte.

Enligt *artikel 13* ska preskriptionstider gälla som möjliggör utredning, åtal, rättegång och dom i fråga om de brott som avses i artiklarna 3–9 under tillräckligt lång tid efter det att brotten begåtts för att dessa brott ska kunna hanteras effektivt. Preskriptionstiden ska stå i proportion till hur allvarligt brottet är. Om brottsoffret är ett barn ska preskriptionstiden för de brott som avses i artikel 3 tidigast börja löpa från det att brottsoffret uppnår arton års ålder.

Kapitel 3 – Skydd för brottsoffer och tillgång till rättslig prövning

Särskilda bestämmelser om anmälningsförfarandet i fall av våldshandlingar mot kvinnor eller våld i nära relationer finns i *artikel 14*. Bland annat ska personal inom hälso- och sjukvården som omfattas av tystnadsplikt kunna göra en anmälan till behöriga myndigheter om de har rimlig anledning att anta att det finns en överhängande risk att allvarlig fysisk skada kommer att åsamkas en person till följd av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer. (Se vidare *skäl 33*.) De nätbrott som avses i artiklarna 5–8 ska kunna anmälas på nätet eller genom annan åtkomlig och säker IKT och bevisning som har anknytning till anmälan ska kunna laddas upp genom samma kanaler. I artikeln regleras också brottsoffers rätt till rättshjälp. (Se vidare *skäl 30*.)

I *artikel 15* finns bestämmelser med krav hänförliga till utredning och lagföring av våldshandlingar mot kvinnor eller våld i nära relationer. Personer, enheter eller avdelningar som utreder och väcker åtal i sådana fall ska ha adekvat sakkunskap i dessa frågor och effektiva utredningsverktyg till sitt förfogande.

Enligt *artikel 16* ska en individuell bedömning göras så tidigt som möjligt för att fastställa det särskilda skyddsbehovet hos åtminstone brottsoffer som utsatts för sexuellt våld och våld i nära relationer. Behöriga myndigheter ska vidta adekvata skyddsåtgärder, med vederbörlig hänsyn till den individuella bedömningen. (Se vidare *skälen 38* och *39*.) Vidare ska närstående förutsättas ha särskilda skyddsbehov utan att behöva genomgå en individuell bedömning, såvida det inte finns indikationer på att den närstående saknar sådant behov.

Med beaktande av den individuella bedömningen av brottsoffers skyddsbehov ska behöriga myndigheter enligt *artikel 17* även bedöma brottsoffrets – och närståendes – individuella stödbehov.

I *artikel 18* regleras brottsoffers rätt att kontaktas av stödtjänster, inklusive specialiserade stödtjänster, om de bedömningar som avses i artiklarna 16 och 17 fastställer att särskilda stöd- eller skyddsbehov föreligger, eller om brottsoffret begär stöd.

Särskilda bestämmelser om akuta förbudsåtgärder, kontaktförbud och skyddsorder finns i *artikel 19*. Bestämmelserna innehåller bl.a. ett krav på att behöriga myndigheter ges befogenhet att utfärda kontaktförbud eller skyddsorder för att så länge det är nödvändigt erbjuda brottsoffer skydd mot alla våldshandlingar som omfattas av direktivet. Överträdelser av akuta förbudsåtgärder, kontaktförbud eller skyddsorder ska vara föremål för effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder. (Se vidare *skälen 44* och *45*.)

Artikel 20 föreskriver att i samband med straffrättsliga förfaranden ska bevisning som rör brottsoffrets tidigare sexuella beteende eller andra aspekter av brottsoffrets privatliv vara tillåten endast när det är relevant och nödvändigt (se vidare *skäl 48*).

Artikel 21 innehåller riktlinjer som får utfärdas för brottsbekämpande myndigheter, inklusive riktlinjer för åklagare, i fråga om fall som rör våld mot kvinnor eller våld i nära relationer. För att säkerställa att riktlinjerna uppdateras på lämpligt sätt ska de vid behov ses över, med beaktande av hur de tillämpas i praktiken. (Se vidare *skäl 49*.)

Medlemsstaterna ska enligt *artikel 22* utse ett eller flera nationella organ som ska offentliggöra rapporter om och lämna rekommendationer i frågor som rör våld mot kvinnor och våld i nära relationer, bl.a. genom att samla in befintlig god praxis, samt utbyta tillgänglig information med relevanta organ på europeisk nivå, t.ex. Europeiska jämställdhetsinstitutet.

Särskilda bestämmelser om åtgärder för att avlägsna visst onlinematerial finns i *artikel 23*. Bland annat föreskrivs att det ska vara möjligt för behöriga myndigheter att utfärda bindande rättsliga förelägganden att avlägsna eller göra oåtkomligt material som är allmänt tillgängligt online enligt vad som avses i artikel 5.1 a och b samt artiklarna 7 och 8 i direktivet. Det faktum att materialet avlägsnas eller görs oåtkomligt ska inte hindra behöriga myndigheter från att, utan onödigt dröjsmål, inhämta eller säkra den bevisning som krävs för att utreda och väcka åtal för ett brott som avses i de nämnda artiklarna. (Se vidare *skäl 55*.)

Av *artikel 24* följer att brottsoffer ska ha rätt att, i enlighet med nationell rätt, begära fullt skadestånd från gärningspersoner för skador som är en följd av brott i form av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer. När så är lämpligt ska medlemsstaterna säkerställa att brottsoffer kan få ett beslut om skadestånd i samband med det straffrättsliga förfarandet.

Kapitel 4 – Stöd till brottsoffer

Av *artikel 25* framgår att de specialiserade stödtjänster som avses i artiklarna 8.3 och 9.3 i brottsofferdirektivet ska vara tillgängliga för brottsoffer, oavsett om de har gjort en formell anmälan eller inte. Vidare anges i artikeln vilket stöd de specialiserade stödtjänsterna ska erbjuda och det föreskrivs att stödtjänsterna ska tillhandahållas personligen, anpassas till brottsoffrens behov och vara lättillgängliga och lättåtkomliga, inbegripet online eller med hjälp av andra lämpliga metoder, såsom IKT.

I *artiklarna 26–28* finns särskilda bestämmelser om specialiserat stöd till brottsoffer som utsatts för sexuellt våld (artikel 26), kvinnlig könsstympning (artikel 27) och sexuella trakasserier i arbetslivet (artikel 28). Det stöd som tillhandahålls till brottsoffer som utsatts för sexuellt våld eller kvinnlig könsstympning ska vara kostnadsfritt.

Brottsoffer som utsatts för sexuellt våld ska bl.a. ha tillgång till medicinska och rättsmedicinska undersökningar. Brottsoffer som utsatts för kvinnlig könsstympning ska bl.a. tillhandahållas gynekologisk, sexologisk och psykologisk vård samt traumavård och rådgivning. Rådgivning ska vara tillgänglig för brottsoffer och arbetsgivare i fall av sexuella trakasserier i arbetslivet som utgör ett brott enligt nationell rätt.

Av *artikel 29* följer att nationella stödlinjer som är kostnadsfria och bemannade dygnet runt alla dagar i veckan ska vara tillgängliga för att ge information och råd till brottsoffer. De tjänster som avses ska vara tillgängliga för slutanvändare med funktionsnedsättning. (Se vidare *skäl 66*.)

I *artikel 30* finns krav på att skyddade boenden och andra tillfälliga boenden som föreskrivs i artikel 9.3 a i brottsofferdirektivet särskilt ska tillgodose behoven hos brottsoffer som utsätts för våld i nära relationer och sexuellt våld, inbegripet behoven hos brottsoffer som löper en ökad risk att utsättas för våld (se vidare *skäl 67*).

Stödet till barn som är brottsoffer ska enligt *artikel 31* vara specialiserat, anpassat till barnets ålder, utvecklingsbehov och individuella situation och ta hänsyn till barnets bästa. Ett barn ska få specifikt lämpligt stöd så snart behöriga myndigheter har rimliga skäl att anta att barnet kan ha utsatts för, eller kan ha bevittnat, våld mot kvinnor eller våld i nära relationer. Barn som är brottsoffer ska få åldersanpassad sjukvård och emotionellt, psykosocialt, psykologiskt och utbildningsmässigt stöd som är särskilt anpassat till barnets utvecklingsbehov och individuella situation, samt annat lämpligt stöd som är särskilt anpassat till situationer där det har förekommit våld i nära relationer.

Enligt *artikel 32* ska de relevanta behöriga myndigheterna ha tillgång till information om våld mot kvinnor eller våld i nära relationer som involverar barn, i den mån det är nödvändigt för att denna information ska kunna beaktas vid bedömningen av barnets bästa inom ramen för civilrättsliga förfaranden som rör sådana barn.

I *artikel 33* finns särskilda bestämmelser om riktat stöd till brottsoffer med intersektionella behov och riskutsatta grupper (se vidare *skälen 71* och *72*).

Kapitel 5 – Förebyggande arbete och tidig intervention

I *artikel 34* föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra våld mot kvinnor och våld i nära relationer genom att anta en omfattande flernivåstrategi (se vidare *skäl 73*). Förebyggande åtgärder ska bl.a. omfatta genomförande av eller stöd till riktade informationskampanjer eller informationsprogram som riktar sig till personer från tidig ålder, vilka får omfatta forsknings- och utbildningsprogram för att öka allmänhetens medvetenhet om och kunskap om de olika yttringarna av och grundorsakerna till alla former av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, behovet av förebyggande arbete och, i lämpliga fall, konsekvenserna av sådant våld, särskilt för barn. Särskilda bestämmelser finns om vad de förebyggande åtgärderna särskilt ska syfta till och inriktas på. (Se vidare *skälen 74* och *75*.)

Artikel 35 ålägger medlemsstaterna en skyldighet att vidta särskilda åtgärder för att förebygga våldtäkt och främja samtyckets centrala roll i sexuella relationer. De informationskampanjer eller informationsprogram som avses ska särskilt syfta till att öka kunskapen om att sex utan samtycke betraktas som ett brott.

Artikel 36 innehåller bestämmelser om utbildnings- och informationsinsatser till tjänstepersoner som i sitt arbete sannolikt kommer att komma i kontakt med brottsoffer, såsom poliser och domstolspersonal. Utbildningsinsatser ska främjas eller erbjudas för personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänst och utbildningsväsendet som sannolikt kommer att komma i kontakt med brottsoffer, liksom för domare och åklagare som arbetar med straffrättsliga förfaranden och utredningar. (Se vidare *skälen 77–79*.)

Enligt *artikel 37* ska riktade interventionsprogram inrättas för att förebygga och minimera risken att personer utövar våld mot kvinnor och våld i nära relationer eller att de återfaller. Personer som begått våldtäkt ska uppmuntras att delta i ett sådant interventionsprogram.

Kapitel 6 – Samordning och samarbete

I *artikel 38* finns bestämmelser om samordning av politik på området våld mot kvinnor och våld i nära relationer och utseende eller inrättande av samordningsorgan för det syftet. Medlemsstaterna ska anta och genomföra nationell, effektiv, heltäckande och samordnad

politik som innefattar alla lämpliga åtgärder för att förebygga och bekämpa alla former av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Vidare ska medlemsstaterna utse eller inrätta ett eller flera offentliga organ som ska ansvara för att samordna, genomföra, övervaka och utvärdera politik och åtgärder för att förhindra och bekämpa alla former av våld som omfattas av direktivet. Politiken ska samordnas på central nivå och, när så är lämpligt, på regional eller lokal nivå, i enlighet med befogenhetsfördelningen i den berörda medlemsstaten. (Se vidare *skäl 83*.)

Artikel 39 innehåller krav på att medlemsstaterna ska anta nationella handlingsplaner för förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer samt föreskriver att handlingsplanerna ska ses över och uppdateras för att säkerställa att de förblir relevanta.

Enligt *artikel 40* ska medlemsstaterna inrätta lämpliga mekanismer för att säkerställa effektiv samordning och samverkan mellan relevanta myndigheter, byråer och organ, däribland ombudsmän, lokala och regionala myndigheter, brottsbekämpande organ, rättsvårdande myndigheter, utan att det påverkar rättsväsendets oberoende, stödtjänster, särskilt specialiserade stödtjänster för kvinnor, icke-statliga organisationer, socialtjänst, däribland myndigheter som ansvarar för stöd och skydd av barn, utbildningsinstitutioner och vårdgivare, arbetsmarknadens parter, utan att det påverkar deras självständighet, samt andra relevanta organisationer och enheter, när det gäller att skydda brottsoffer från våld mot kvinnor och våld i nära relationer och att stödja dem.

Medlemsstaterna ska enligt *artikel 41* samarbeta och hålla regelbundna samråd med organisationer i det civila samhället, däribland icke-statliga organisationer som arbetar med brottsoffer (se vidare *skäl 84*).

Enligt *artikel 42* ska medlemsstaterna uppmuntra till samarbete kring självreglering mellan berörda leverantörer av förmedlingstjänster, såsom upprättande av uppförandekoder (se vidare *skäl 86*).

Artikel 43 innehåller bestämmelser om samarbete mellan medlemsstaterna, i syfte att förbättra genomförandet av direktivet.

I *artikel 44* föreskrivs att medlemsstaterna ska ha ett system för insamling, utveckling, produktion och spridning av statistik om våld mot kvinnor eller våld i nära relationer. I artikeln anges vad denna statistik minst ska omfatta samt hur statistik ska delas på unionsnivå.

Kapitel 7 – Slutbestämmelser

Enligt *artikel 45* är medlemsstaterna skyldiga att inom ramen för kommissionens arbete med rapportering och översynen av direktivet överlämna all relevant information om hur direktivet fungerar.

Artikel 46 reglerar direktivets förhållande till andra rättsakter.

I *artikel 47* klargörs att direktivet inte ska påverka särskilda ansvarssystem med avseende på de grundläggande principerna för pressfrihet och yttrandefrihet i skyddade medier som finns i medlemsstaterna före genomförandetidens utgång, under förutsättning att sådana system kan tillämpas i full överensstämmelse med EU:s rättighetsstadga.

Artikel 48 föreskriver att genomförandet av direktivet inte ska utgöra en grund för att motivera en sänkning av skyddsnivån för brottsoffer.

Enligt *artikel 49* ska medlemsstaterna sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 14 juni 2027. Artikeln anger även att medlemsstaterna vid antagandet eller offentliggörandet av de nationella bestämmelserna ska hänvisa till direktivet.

I *artiklarna 50* och *51* föreskrivs att direktivet träder i kraft den tjugonde dagen efter offentliggörandet och att direktivets adressater är medlemsstaterna.

5.5 Begreppsbildningen i direktivets kapitel 3–7

Artiklarna 14–24 utgör alltså kapitel 3 i direktivet (Skydd för brottsoffer och tillgång till rättslig prövning). Kapitel 4 (Stöd till brottsoffer) består av artiklarna 25–33 och kapitel 5 (Förebyggande arbete och tidig intervention) av artiklarna 34–37. Artiklarna 38–44 utgör kapitel 6 (Samordning och samarbete). I kapitel 7, artiklarna 45–51, finns slutbestämmelser. Kapitlen är tillämpliga på alla brottsoffer för våld mot kvinnor och våld i nära relationer, oavsett kön. Sådana brottsoffer är alla brottsoffer som utsatts för gärningar som straffbelagts enligt kapitel 2 och brottsoffer som utsatts för andra våldshandlingar mot kvinnor eller våld i nära relationer som straffbelagts

enligt andra unionsrättsakter[17] eller nationell rätt. (Artikel 1.2.) Brottsofferbegreppet behandlas närmare nedan.

Många av bestämmelserna i kapitlet avser *behöriga myndigheter*. Av relevant skälstext framgår att det med behöriga myndigheter bör avses den eller de myndigheter som i enlighet med nationell rätt har utsetts som behöriga att utföra en uppgift som föreskrivs i direktivet. Varje medlemsstat bör fastställa vilka myndigheter som ska vara behöriga att utföra var och en av dessa uppgifter.[18]

5.6 Närmare om definitionen av brottsoffer

Regleringen i kapitel 3–7 avser alltså brottsoffer. Med brottsoffer avses enligt artikel 2 c en person, oavsett kön, som åsamkats skada som en direkt följd av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer, inbegripet barn som åsamkats skada för att de har bevittnat våld i nära relationer. Om inget annat anges i direktivet bör alla brottsoffer åtnjuta de rättigheter som rör skydd för brottsoffer och tillgång till rättslig prövning, stöd till brottsoffer och förebyggande åtgärder.[19]

Brottsofferdefinitionen är komplex och innehåller flera begrepp som i sig är definierade i direktivet. Med ett barn avses en person som är under arton år (artikel 2 f). Våld mot kvinnor omfattar enligt direktivet alla handlingar som innebär könsrelaterat våld som riktas mot kvinnor eller flickor på grund av att de är kvinnor eller flickor eller som i oproportionell grad drabbar kvinnor eller flickor, som leder till, eller troligen kommer att leda till, fysisk, sexuell, psykisk eller ekonomisk skada eller fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt lidande, inbegripet hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang (artikel 2 a). Med våld i nära relationer förstås alla handlingar som innebär fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt våld som förekommer inom familjen eller i hemmiljön, oavsett om det föreligger biologiska eller juridiska familjeband eller inte, eller mellan

[17] Det är något missvisande att tala om gärningar och våldshandlingar som straffbelagts enligt kapitel 2 respektive andra unionsrättsakter. Den rättsliga grunden för EU att anta straffbestämmelser, artikel 83 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, innebär att unionen genom direktiv får fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom vissa områden. Själva kriminaliseringen sker därmed genom den nationella rätt som införlivar direktivet.
[18] Skäl 14.
[19] Skäl 12.

makar eller partner eller före detta makar eller partner, oavsett om gärningspersonen delar eller har delat bostad med brottsoffret eller inte (artikel 2 b).

Direktivet ställer inget krav på att definitionen av brottsoffer som sådan ska införlivas i nationell rätt. Det direktivet kräver är i stället att de personer som omfattas av definitionen tillförsäkras de rättigheter som direktivet anger. I svensk rätt förekommer begreppet brottsoffer i vissa författningar, t.ex. i socialtjänstlagen (2025:400). Det finns dock inte någon tydlig definition av begreppet.[20] I författningar som reglerar det straffrättsliga förfarandet används i stället begreppet målsägande. Med målsägande avses enligt 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken den mot vilken ett brott är begånget eller som därav blivit förnärmad eller lidit skada.

Vid genomförandet av brottsofferdirektivet bedömdes direktivets krav i fråga om begreppet brottsoffer (artikel 2) vara uppfyllda. Definitionen av brottsoffer i brottsofferdirektivet är (i) en fysisk person som lidit fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust som en direkt följd av ett brott, och (ii) familjemedlemmar till en person vars död var en direkt följd av ett brott, och som har lidit skada av den personens död. Det konstaterades vid genomförandet att målsägandebegreppet är mer omfattande än brottsofferbegreppet enligt brottsofferdirektivet och omfattar alla fysiska personer som lidit fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust som en direkt följd av ett brott.[21]

Det svenska målsägandebegreppet bedöms motsvara definitionen av brottsoffer även i direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Även om definitionerna här och i brottsofferdirektivet inte är identiska kan det konstateras att båda definitionerna utgår från den som lidit skada (eller förlust) som en direkt följd av brott. En skillnad mot brottsofferdirektivet är att typen av skada inte preciseras. Den öppnare formuleringen får dock uppfattas som en förenkling snarare än en indikation på en avsikt att låta definitionen omfatta fler skadetyper än brottsofferdirektivet; en sådan avsikt skulle rimligen ha kommit till tydligare uttryck i artikel- eller skältext. Som nämnts omfattar målsägandebegreppet alla fysiska personer som lidit fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk

[20] I 13 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen anges att socialnämnden ska erbjuda brottsofferstöd och att insatsen kan riktas till ”både den som har utsatts för brott” och ”dennes närstående”.
[21] Prop. 2014/15:77 s. 11–14 och Ds 2014:14 s. 41–42.

förlust – dvs. de skadetyper brottsofferdirektivet nämner – som en direkt följd av ett brott, således också brott som avser våld mot kvinnor eller våld i nära relationer. Det kan noteras att definitionerna av våld mot kvinnor och våld i nära relationer inte är uttryckligen begränsade till att avse brottsliga gärningar. Detta skulle kunna vara problematiskt med tanke på att våldsbegreppet inte är begränsat till fysiskt våld – som omfattas av en i praktiken heltäckande kriminalisering i svensk rätt – utan även avser t.ex. ekonomiskt våld. Inte heller definitionen av brottsoffer – som i de övriga språkversioner utredningen har kunnat tillgodogöra sig motsvaras av ordet för offer utan närmare specificering – hänvisar för övrigt till brott. Definitionerna ska dock förstås utifrån de avgränsningar som följer av artikel 1.2, där direktivets tillämpningsområde begränsas till våldshandlingar som straffbelagts i unionsrätten eller nationell rätt.[22] Och när definitionerna läses tillsammans med avgränsningen av tillämpningsområdet, blir det tydligt att de materiella bestämmelserna i direktivets kapitel 3–7 i vart fall som utgångspunkt enbart behöver tillämpas på offer för straffbelagt våld (enligt det breda våldsbegrepp som används i definitionerna av våld mot kvinnor och våld i nära relationer).

Vid genomförandet av brottsofferdirektivet anfördes – som svar på remissynpunkter om att målsägandebegreppet borde utvidgas – att det direktivet inte uppställer något krav på att personer som inte direkt berörs av ett brott, t.ex. bevittnar ett brott, ska omfattas av rättigheterna och inte heller något krav på att barn i sådana situationer ska omfattas av rättigheterna. I det här direktivet anges emellertid barn som bevittnat våld i nära relationer som ett exempel på personer som åsamkats skada som en direkt följd av våld (”inbegripet barn som åsamkats skada för att de har bevittnat våld i nära relationer”). Mot den bakgrunden kan det konstateras att barn som åsamkats skada för att de har bevittnat våld i nära relationer i vissa fall är målsägande i förhållande till barnfridsbrott, enligt straffbestämmelsen i 4 kap. 3 § brottsbalken som införts efter brottsofferdirektivets genomförande. En förutsättning för att den bestämmelsen ska vara tillämplig är att barnet är närstående eller tidigare närstående till både gärningspersonen och den som gärningen begås mot. Bestämmelsen omfattar inte bevittnande av allt våld som är kriminaliserat enligt

[22] ”Kapitlen 3–7 är tillämpliga på alla brottsoffer för våld mot kvinnor och våld i nära relationer, oavsett kön. Sådana brottsoffer är alla brottsoffer som utsatts för gärningar som straffbelagts enligt kapitel 2 och brottsoffer som utsatts för andra våldshandlingar mot kvinnor eller våld i nära relationer som straffbelagts enligt andra unionsrättsakter eller nationell rätt.”

svenskt rätt och än mindre alla sådana brott som skulle kunna innefatta våld mot kvinnor eller våld i nära relationer enligt direktivets definitioner. Dock torde den omfatta många av de brott som både är möjliga och skadliga för ett barn att bevittna. Att ett barn bevittnar brott i en nära relation kan också i vissa särskilda fall innebära att barnet utsätts för något annat brott.[23] Om barnet själv inte blivit utsatt för något brott anses det dock inte ha målsägandestatus.[24] När det gäller barn som bevittnar brott i nära relationer finns det alltså en viss diskrepans mellan brottsofferbegreppet och målsägandebegreppet. Som framgår i de kommande avsnitten bedöms detta emellertid inte vålla något problem för genomförandet, eftersom direktivets bestämmelser i praktiken inte tar sikte på situationer som berör barn som har bevittnat brott men inte är att anse som målsägande enligt svensk rätt. Exempelvis genomförs artikel 15 (Utredning och lagföring) delvis genom bestämmelser i förundersökningskungörelsen (1947:948) som använder målsägandebegreppet. Detta bedöms inte utgöra något problem då artikeln gäller utredning av brott. Motsvarande gäller för artikel 16 (Individuell bedömning för att fastställa brottsoffers skyddsbehov) som innehåller krav på individuell skyddsbedömning för brottsoffer som utsatts för sexuellt våld och våld i nära relationer och också genomförs genom en bestämmelse i förundersökningskungörelsen där målsägandebegreppet används. Även den artikeln får nämligen anses förutsätta att ett brott utreds och det således finns en målsägande.

Vidare motsvaras flera av direktivets bestämmelser om brottsoffer av bestämmelser i svensk rätt som inte är relaterade till målsägandebegreppet som sådant. Det gäller t.ex. socialtjänstlagens bestämmelse om brottsofferstöd som även omfattar närstående till brottsoffer i den snävare bemärkelsen (13 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen).[25] Vidare konstateras att mycket av det brottsofferstöd som i praktiken erbjuds, oavsett om det är av offentliga eller privata aktörer, inte är begränsat till brottsoffer som har gjort en anmälan om brott eller uppfyller någon annan definition av brottsoffer. Ett viktigt exempel på det är de insatser som görs inom hälso- och sjukvården. Av särskild

[23] Som exempel på detta kan nämnas ”TV-rummet” NJA 2025 s. 326, där en man som dömdes för grovt sexuellt övergrepp mot ett närstående barn. Ett annat närstående barn som hade bevittnat gärningen ansågs därigenom ha utsatts för såväl grovt barnfridsbrott som sexuellt ofredande mot barn.
[24] Prop. 2020/21:170 s. 13 med hänvisningar.
[25] En annan förekomst av begreppet brottsoffer är 2 kap. 9 § brottsdatalagen (2018:1177).

betydelse är vidare det omfattande skydd som finns för barn genom socialtjänstlagen och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Inte heller här är insatserna beroende av att barnet är att anse som målsägande eller brottsoffer. Brottsofferbegreppet problematiseras i det följande endast i de fall det krävs för att utveckla utredningens bedömning att direktivets krav till fullo är uppfyllda.

6 Allmänna bestämmelser och straffrättsliga förpliktelser (artiklarna 1–13)

6.1 Inledning och allmänna bestämmelser (artiklarna 1 och 2)

Övervägandena i detta kapitel gäller i vilken mån direktivets artiklar kräver författningsändringar eller behöver genomföras i svensk rätt på något annat sätt. Det får anses stå klart att något sådant behov inte finns när det gäller artikel 1 om direktivets innehåll och tillämpningsområde.

Artikel 2 innehåller definitioner av begrepp som används i direktivet. I artikeln definieras vad som avses med våld mot kvinnor, könsrelaterat våld, våld i nära relationer, brottsoffer, värdtjänstleverantör, leverantör av förmedlingstjänster, barn, närstående och behörig myndighet. Det finns inte heller beträffande den artikeln något egentligt behov av genomförande på nationell nivå. Definitionerna behöver dock beaktas vid bedömningen av om befintliga regler eller andra åtgärder av relevans för genomförandet uppfyller direktivets krav. Definitionerna behandlas mer utförligt i avsnitt 5.4–5.5 och – såvitt avser brottsoffer – avsnitt 5.6.

6.2 Kvinnlig könsstympning (artikel 3)

Bedömning

De gärningar som ska vara straffbelagda enligt artikel 3 punkt a är kriminaliserade enligt svensk rätt. Någon lagändring är därmed inte påkallad.

Lagändring krävs för att svensk rätt fullt ut ska fullt ut uppfylla kriminaliseringskravet avseende gärningarna i artikel 3 punkt b, med beaktande även av kravet på försökskriminalisering i artikel 9.3. Även i övrigt finns det fördelar med ett mer specifikt genomförande av punkten.

6.2.1 Artikel 3

Artikel 3 innehåller krav på att medlemsstaterna ska straffbelägga de uppsåtliga gärningar som anges i artikeln, dvs. att skära bort, t.ex. genom infibulation, eller på annat sätt stympa hela eller delar av de yttre eller inre blygdläpparna eller klitoris (punkt a) och att tvinga eller förmå en kvinna eller en flicka att genomgå någon av de handlingar som anges i punkt a (punkt b).[1]

Med tanke på den särskilda karaktären hos brottet kvinnlig könsstympning och behovet av att säkerställa skydd för brottsoffer som åsamkas särskild skada till följd av detta har det ansetts att brottet bör hanteras specifikt i medlemsstaternas straffrätt. Enligt relevant skälstext bör till kvinnlig könsstympning räknas stympningsmetoder som utförs av icke-medicinska skäl och som orsakar irreparabla och livslånga skador för brottsoffren. Med ”skära bort” bör avses att klitoris och de yttre blygdläpparna helt eller delvis avlägsnas. Med

[1] Jfr Världshälsoorganisationens (WHO) delvis överensstämmande definition. WHO delar upp kvinnlig könsstympning i fyra olika grundtyper:
– Typ 1: Hela eller delar av klitoristoppen, och ibland även förhuden på klitoris skärs bort.
– Typ 2: Hela eller delar av klitoristoppen och de inre blygdläpparna tas bort. Ibland tas även de yttre blygdläpparna bort.
– Typ 3: Den vaginala öppningen förminskas genom att inre eller yttre blygdläppar skärs i och sys ihop. Det är vanligt att även klitoristoppen tas bort.
– Typ 4: Andra skadliga ingrepp i könsdelarna av icke medicinska skäl som t.ex. prickning (att klitoris sticks med ett vasst föremål), snittning, skrapning eller att man bränner klitoris och omgivande vävnad.
Se https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/female-genital-mutilation och https://nshrv.jamstalldhetsmyndigheten.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/vad-ar-konsstympning/.

”infibulation” bör avses tillslutning av de yttre blygdläpparna genom att vulvans yttre del delvis sys ihop för att minska vaginalöppningen. Med ”på annat sätt stympa” bör avses alla andra fysiska ändringar av kvinnans könsorgan.[2] Av artikelns lydelse framgår att såväl bortskärande, t.ex. genom infibulation, eller stympning som sker på annat sätt kan avse hela eller delar av de yttre eller inre blygdläpparna eller klitoris.

Bestämmelser motsvarande de i artikeln återfinns i artikel 38 i Istanbulkonventionen. Enligt den förklarande rapporten till konventionen tar artikel 38 punkt b – som i huvudsak motsvarar artikel 3 punkt b i direktivet – sikte på personer som hjälper den som utför kvinnlig könsstympning genom att tvinga eller förmå offret att genomgå denna.[3]

6.2.2 Nuvarande svenska straffbestämmelser

Att skära bort, t.ex. genom infibulation, eller på annat sätt stympa hela eller delar av de yttre eller inre blygdläpparna eller klitoris (punkt a)

Könsstympning av kvinnor är förbjuden och straffbar i Sverige i enlighet med lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor (könsstympningslagen). Enligt 1 § får ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa dem eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem inte utföras, oavsett om samtycke till ingreppet har lämnats eller inte. Med de kvinnliga yttre könsorganen avses de yttre och inre blygdläpparna samt klitoris.[4] Alla typer av åtgärder omfattas, från de mest omfattande där stora delar av könsorganen skärs bort och slidöppningen sluts till genom hopsyning (infibulation), till de minst ingripande som prickning av klitoris med ett vasst eller spetsigt föremål. Således är alla former av ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen otillåtna.[5] Kvinnlig könsstympning kan begås mot såväl en vuxen kvinna som en flicka under arton år. Förutsatt att det rör sig om könsstympning i den bemärkelse som lagen avser spelar det ingen

[2] Skäl 15.
[3] Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence p. 200.
[4] Prop. 1981/82:172 s. 8.
[5] A. prop. s. 8–9.

roll vilket juridiskt kön den som könsstympas har eller vilket kön personen identifierar sig med.

Den som bryter mot förbudet i 1 § döms, enligt 2 §, till fängelse i lägst två och högst sex år, eller om brottet är grovt till fängelse i lägst fem och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om könsstympningen är särskilt omfattande eller om gärningen har orsakat livsfara eller allvarlig sjukdom eller om gärningspersonen i annat fall har visat synnerlig hänsynslöshet. Är brottet med hänsyn till omständigheterna mindre grovt, döms till fängelse i högst fyra år.

Medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken gäller även beträffande brott enligt specialstraffrätten för vilka fängelse är föreskrivet. Straffbar medverkan till brott mot könsstympningslagen är således möjlig. Enligt 23 kap. 4 § kan inte bara den som har utfört gärningen dömas till ansvar utan även annan som främjat denna med råd eller dåd. Den som inte är att anse som gärningsperson döms, om hen har förmått annan till utförandet, för anstiftan av brottet och annars för medhjälp till det.

Straffansvar kan också följa för försök, förberedelse och stämpling samt för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brottet.[6]

Den som begår en sådan gärning som beskrivs i artikel 3 punkt a, dvs. är den som utför kvinnlig könsstympning, gör sig alltså skyldig till brott mot könsstympningslagen.

Att tvinga eller förmå en kvinna eller en flicka att genomgå någon av de handlingar som anges i led a (punkt b)

Att tvinga eller förmå en kvinna eller en flicka att genomgå en könsstympning, som någon annan utför, är inte ett handlande som kan sägas motsvara rekvisiten i bestämmelsen avseende brott mot könsstympningslagen. Den som begår en sådan gärning kan ändå göra sig skyldig till brott mot könsstympningslagen enligt de ovan nämnda reglerna om medverkansansvar i 23 kap. 4 § brottsbalken. Ansvar för anstiftan kan aktualiseras om någon förmått en annan person att utföra en könsstympning. De gärningar som beskrivs i artikel 3 punkt b kan också vara att bedöma som medhjälp till brott, om den med-

[6] 2 § lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor och 23 kap. 1, 2 och 6 §§ brottsbalken.

verkande fysiskt eller psykiskt övat inflytande på brottets tillkomst.[7] Beroende på omständigheterna är det inte heller uteslutet att den som tvingar eller förmår en kvinna eller en flicka att genomgå könsstympning kan dömas till ansvar som (med)gärningsperson, tillsammans med den som utfört könsstympningen. För det krävs att de sålunda medverkande har begått gärningen tillsammans och i samförstånd.[8]

Det led i punkten som avser att förmå en kvinna eller en flicka att genomgå könsstympning motsvaras i svensk rätt endast av medverkansansvaret i förhållandet till brott mot könsstympningslagen. En sådan kriminalisering kan antas vara något snävare än vad som följer av direktivet. Direktivet utvecklar visserligen inte betydelsen av ”förmå”, men utifrån en allmänspråklig förståelse av ordet går det att föreställa sig fall där någon förmår en kvinna eller en flicka att genomgå könsstympning utan att personen för den skull kan anses ha varit delaktig i utförandet av eller främjat könsstympningen.[9] Ett typfall är när personen utövar allmänna påtryckningar på en kvinna eller en flicka för att hon ska gå med på ett ingrepp utan att några konkreta arrangemang har gjorts och innan någon har åtagit sig att utföra ingreppet. Sådana påtryckningar på kvinnan eller flickan är inte ett främjande av gärningspersonens, dvs. den som utför ingreppet, brottsliga gärning och faller därför utanför medverkansbestämmelserna. Beroende på omständigheterna kan emellertid ett straffbart främjande föreligga om påverkan på kvinnan eller flickan sker i samförstånd med den som ska utföra ingreppet.[10]

Det led som avser att tvinga en kvinna eller en flicka att genomgå könsstympning är däremot inte helt beroende av medverkansläran utan kan också vara att bedöma som olaga tvång.[11] För straffbarhet krävs då att någon genom misshandel eller annars med våld, eller genom vissa angivna typer av hot, tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något. Vad för slags våld utöver misshandel som kan leda till ansvar för olaga tvång definieras inte i lagtexten, men det kan tänkas röra sig om varje kraftutveckling riktad mot en person om den är tillräcklig för att övervinna ett motstånd av något slag.[12] De

[7] Jfr SOU 1944:69 s. 91 samt t.ex. ”Medhjälparen i Linanäs” NJA 2023 s. 177.
[8] Jfr RH 2007:7.
[9] Det kan nämnas att det i andra språkversioner av direktivet förekommer uttryck som inte är helt synonyma svenskans ”förmå”. Angående de engelska och franska uttrycken som även förekommer i Istanbulkonventionen, se Ds 2012:52 s. 130–132.
[10] Jfr prop. 2024/25:189 s. 48.
[11] 4 kap. 4 § brottsbalken.
[12] Jareborg – Friberg m.fl., Brotten mot person och förmögenhetsbrotten, 2 uppl. 2015 s. 55.

slags hot som omfattas är hot om brottslig gärning, hot att åtala eller ange någon annan för brott eller hot att lämna menligt meddelande om någon annan.

6.2.3 Nuvarande straffbestämmelser uppfyller endast delvis direktivets krav

Som konstaterats ovan är gärningar som består i att utföra kvinnlig könsstympning (artikel 3 punkt a) straffbara som brott mot lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor (könsstympningslagen). Eftersom gällande lagstiftning därmed bedöms uppfylla kriminaliseringsförpliktelsen i den delen av artikeln är någon lagändring inte nödvändig så långt.

Gärningar som består i att tvinga eller förmå en kvinna eller en flicka att genomgå könsstympning (artikel 3 punkt b) kan under vissa omständigheter också utgöra brott mot könsstympningslagen, eller medverkan till sådant brott, eller bedömas som olaga tvång.

Det kriminaliseringskrav som avser tvång får anses motsvaras av straffansvaret för olaga tvång. Det omfattar visserligen inte alla slags gärningar som i allmänspråket skulle kunna anses som tvång, t.ex. sådana som omfattar hot om något som inte är brottsligt. Direktivet definierar emellertid inte tvång och det får anses godtagbart att utgå från det tvångsbegrepp som används i andra straffrättsliga sammanhang.

Som framgår av avsnitt 3.2, kräver ett direktiv bara att ett visst resultat uppnås, medan form och tillvägagångssätt för genomförandet är upp till medlemsstaterna att bestämma. Mot den bakgrunden, och då olaga tvång sakligt sett alltså får anses motsvara tvång i direktivets mening, bedöms det i och för sig vara möjligt att genomföra tvångsledet i punkten b genom straffbestämmelsen om olaga tvång. Det gäller även med beaktande av det som sägs i skäl 15 om att brottet kvinnlig könsstympning bör hanteras specifikt i medlemsstaternas straffrätt. Ett sådant krav kan inte anses följa av artikeltexten, som är utformad som en sedvanlig bestämmelse med kriminaliseringskrav, och skältext inte är juridiskt bindande. Ett genomförande genom straffbestämmelsen om olaga tvång skulle dock inte betona det särskilt straffvärda i sådant tvång som resulterar i könsstympning och det skulle inte heller vara i samklang med den ambition som uttrycks i skäl 15. Vidare ska det beaktas att ett sådant genomförande skulle

kräva särlösningar till följd av kraven på domsrätt i artikel 12 och preskription i artikel 13 (se vidare avsnitt 6.2.10 och 6.2.11). Det finns därför goda skäl att införa en specifik kriminalisering av tvång att genomgå könsstympning. Utredningen lämnar i avsnitt 11.2.1 förslag om en sådan inom ramen för könsstympningslagen.

När det gäller gärningar som består i att förmå en kvinna eller en flicka att genomgå könsstympning kan det antas att många sådana fall redan i dag är straffbara enligt könsstympningslagen. Som nämnts kan den som förmår kvinnan eller flickan till detta vara att anse som (med)gärningsperson om personen anses begå gärningen tillsammans och i samförstånd med den som utför könsstympningen. I andra fall kan det bli fråga om medverkan i form av anstiftan eller medhjälp. Samtidigt kan det, som nämns, ifrågasättas om denna kriminalisering träffar alla fall då någon kan sägas förmå en kvinna eller en flicka att genomgå könsstympning. Det är därför tveksamt om dagens lagstiftning fullt ut motsvarar denna del av punkt b.

Till detta kommer att kraven i artikel 9 måste beaktas. Enligt artikel 9.1 ska anstiftan till brott enligt artikel 3 vara straffbelagd. Eftersom anstiftan till såväl anstiftan som medhjälp är möjlig i svensk rätt utesluter det kravet i och för sig inte ett genomförande som delvis förlitar sig på olika former av medverkan till brott mot könsstympningslagen. Sådana konstruktioner är dock närmast teoretiska och det kan ifrågasättas om genomförandet på ett tillräckligt tydligt sätt åstadkommer det som direktivet eftersträvar. Vidare kräver artikel 9.3 kriminalisering av försök till brott enligt artikel 3. Som det svenska försöksansvaret är konstruerat är försök till osjälvständiga brottsformer inte möjligt. Kravet på försökskriminalisering omöjliggör därmed att straffansvaret för anstiftan och medhjälp till brott mot könsstympningslagen används för att genomföra det led i artikel 3 b som tar sikte på den som förmår en kvinna eller en flicka att genomgå könsstympning. Även i den här delen bedömer utredningen således att det bör införas en specifik kriminalisering. Förslag om en sådan, inom ramen för lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor, lämnas i avsnitt 11.2.1.

6.3 Tvångsäktenskap (artikel 4)

Bedömning

De gärningar som ska vara straffbelagda enligt artikel 4 är kriminaliserade enligt svensk rätt. Någon lagändring är därmed inte påkallad.

6.3.1 Artikel 4

Artikel 4 innehåller krav på att medlemsstaterna ska straffbelägga de uppsåtliga gärningar som anges i artikeln, dvs. att tvinga en vuxen eller ett barn att ingå äktenskap (punkt a), och att genom vilseledande förmå en vuxen eller ett barn att resa till territoriet i ett annat land än det där personen bor, i syfte att tvinga denna vuxna person eller detta barn att ingå äktenskap (punkt b).

Enligt relevant skälstext är tvångsäktenskap en form av våld som är förenat med allvarliga kränkningar av de grundläggande rättigheterna och i synnerhet av kvinnors och flickors rätt till fysisk integritet, frihet, självständighet, fysisk och psykisk hälsa, sexuell och reproduktiv hälsa, utbildning och privatliv. Fattigdom, arbetslöshet, sedvänjor och konflikter är ytterligare faktorer som främjar tvångsäktenskap. Fysiskt och sexuellt våld och hot om våld är former av tvång som ofta används för att tvinga en kvinna eller en flicka att gifta sig. Olika former av fysiskt och psykiskt utnyttjande och våld, t.ex. sexuellt utnyttjande, förekommer ofta i samband med tvångsäktenskap. Mot den bakgrunden har det ansetts nödvändigt att alla medlemsstater kriminaliserar tvångsäktenskap och ålägger gärningspersonerna lämpliga påföljder. Direktivet påverkar inte de definitioner av äktenskap som fastställs i nationell eller internationell rätt.[13]

[13] Skäl 16.

6.3.2 Nuvarande svenska straffbestämmelser

Att tvinga en vuxen eller ett barn att ingå äktenskap (punkt a)

Den 1 juli 2014 infördes en särskild straffbestämmelse om äktenskapstvång. Denna syftade bl.a. till att uppfylla Sveriges förpliktelser enligt artikel 37.1 i Istanbulkonventionen.

För äktenskapstvång döms, enligt 4 kap. 4 c § första stycket brottsbalken, den som, i annat fall än som avses i straffbestämmelsen om människohandel[14], genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist. Enligt andra stycket gäller detsamma den som på sätt som anges i första stycket förmår någon att ingå en äktenskapsliknande förbindelse, om den ingås enligt regler som gäller inom en grupp och som 1) innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra, och 2) innefattar frågan om upplösning av förbindelsen.

För att komma åt även mildare påtryckningar som används för att förmå någon att ingå äktenskap, dvs. påtryckningar som inte kvalificeras som olaga tvång, omfattar bestämmelsen om äktenskapstvång även att gärningspersonen utnyttjar en persons utsatta belägenhet och därigenom förmår personen att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse (andra stycket).[15]

Den 1 juli 2020 infördes en särskild straffbestämmelse om barnäktenskapsbrott. För barnäktenskapsbrott döms, enligt 4 kap. 4 c § tredje stycket brottsbalken, den som begår en gärning som avses i första eller andra stycket mot en person som inte har fyllt arton år. För barnäktenskapsbrott döms också den som i annat fall förmår eller tillåter en person som inte har fyllt arton år att ingå ett äktenskap som är giltigt på sätt som anges i första stycket eller en äktenskapsliknande förbindelse enligt vad som anges i andra stycket. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Utöver gärningar riktade mot en person under arton år som omfattas av straffbestämmelsen om äktenskapstvång består brottet barn-

[14] 4 kap. 1 a § brottsbalken.
[15] Prop. 2013/14:208 s. 52–55.

äktenskapsbrott alltså i att någon förmår eller tillåter en person under arton år att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Ansvar för barnäktenskapsbrott förutsätter således inte att något otillbörligt medel har använts. Ett syfte med att införa en särskild straffbestämmelse för barnäktenskapsbrott var att ge tydligt besked från lagstiftarens sida om att barnäktenskap inte accepteras.[16]

För äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott är föreskrivet fängelse i högst fyra år. Det har förutsatts att det, när brottets allvar inte fullt ut kan beaktas genom straffskalan för olaga tvång, undantagsvis kan bli aktuellt att i stället döma för grovt olaga tvång.[17] Möjligheten finns enbart i fråga om gärningar som omfattar olaga tvång.

Försök, förberedelse och stämpling till äktenskapstvång och till barnäktenskapsbrott är straffbart. Sedan den 1 december 2025 är även underlåtenhet att avslöja eller förhindra äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott straffbart (4 kap. 10 § brottsbalken). Eftersom brotten är brottsbalksbrott är även reglerna om medverkan till brott tillämpliga.

Regeringen har överlämnat en proposition (Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck) till riksdagen med förslag om att straffansvaret för äktenskapstvång, och därmed även barnäktenskapsbrott, ska utvidgas. Det straffbara området föreslås från och med den 2 juli 2026 omfatta även den som genom vilseledande angående att ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse ingås eller förutsättningarna för dess upplösning förmår en person att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i paragrafen.[18]

I propositionen föreslås även straffskärpningar för äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott. Straffminimum föreslås höjas från allmänna fängelseminimum till fängelse i sex månader. Vidare föreslås en höjning av straffmaximum från fängelse i fyra år till fängelse i sex år. Det innebär också att straffbestämmelsen grovt olaga tvång inte längre ska tillämpas på de allvarligaste fallen av äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott som innefattar tvång.[19]

[16] Prop. 2019/20:131 s. 42.
[17] Prop. 2013/14:208 s. 144. Resonemanget avser äktenskapstvång som då omfattade även sådant brott mot barn.
[18] Prop. 2025/26:213.
[19] A. prop. s. 33–34.

Att genom vilseledande förmå en vuxen eller ett barn att resa till territoriet i ett annat land än det där personen bor, i syfte att tvinga denna vuxna person eller detta barn att ingå äktenskap (punkt b)

Vilseledande till äktenskapsresa är sedan den 1 juli 2014 straffbelagt som ett särskilt brott i 4 kap. 4 d § brottsbalken. För brottet döms den som, i annat fall än som avses i straffbestämmelsen om människohandel, genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen ska utsättas för en sådan gärning som anges straffbestämmelserna om äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott. Straffet är fängelse i högst två år.

Den 1 juli 2020 utvidgades straffansvaret så att gärningspersonens syfte också kan vara att brottsoffret ska utsättas för en sådan gärning som anges i bestämmelsen om barnäktenskapsbrott (4 kap. 4 c § tredje stycket). Som en följd av detta ändrades brottsbeteckningen från vilseledande till tvångsäktenskapsresa till vilseledande till äktenskapsresa.

Vilseledande har i bestämmelsen samma betydelse som i bestämmelsen om bedrägeri.[20] Vilseledandet kan bestå i att gärningspersonen hos brottsoffret framkallar en oriktig uppfattning, eller vidmakthåller eller förstärker en oriktig uppfattning som den andra redan har. Exempel på vilseledande i det aktuella sammanhanget är att gärningspersonen förmedlar eller vidmakthåller uppfattningen att resan har ett annat syfte än att ett tvångsäktenskap eller barnäktenskap ska ske, t.ex. att det är fråga om en semesterresa eller ett familjebesök.[21]

För straffbarhet krävs att gärningspersonen genom vilseledandet förmår den andra personen till utlandsresan. Det innebär ett krav på kausalitet: Framkallandet eller vidmakthållandet av villfarelsen ska vara kausalt i förhållande till den företagna utlandsresan. I vissa fall – särskilt när det handlar om barn – kan det tänkas att det i praktiken skulle ha saknats utrymme för den utsatta personen att avstå från att följa med på resan, även om han eller hon hade känt till de verkliga förhållandena och önskat att avstå. I sådant fall saknas det kausalsamband mellan vilseledandet och resan som krävs för straffansvar.[22]

Om det finns förutsättningar att döma för äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott eller försök till något av dessa brott ska det inte dömas för vilseledande till äktenskapsresa. Vilseledande till äkten-

[20] 9 kap. 1 § brottsbalken.
[21] Prop. 2013/14:208 s. 145.
[22] A. prop. s. 145.

skapsresa bör däremot ha företräde framför förberedelse eller stämpling till äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott.[23]

Försök, förberedelse eller stämpling till vilseledande till äktenskapsresa är inte straffbelagda. I den nämnda propositionen (prop. 2025/26:213) föreslås dock att försök till vilseledande till äktenskapsresa ska bli straffbart. Vidare föreslås en utvidgning av straffansvaret på så sätt att bestämmelsen ska utvidgas till att omfatta även situationer där en person genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmås att resa till en annan stat än den där hen bor i syfte att personen ska utsättas för äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott. Det föreslås också att brottsbeteckningen ska ändras från vilseledande till äktenskapsresa till äktenskapsresebrott samt att den som begår en gärning som utgör äktenskapsresebrott mot en person som inte har fyllt arton år ska dömas för äktenskapsresebrott mot barn. För äktenskapsresebrott mot barn ska dömas också den som i annat fall förmår eller tillåter en person som inte har fyllt arton år att resa till en annan stat än den där hen bor, i syfte att personen ska utsättas för en sådan gärning som utgör barnäktenskapsbrott. Detta ska gälla även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Straffskalan för äktenskapsresebrott mot barn föreslås vara fängelse i högst fyra år och det föreslås även att straffskalan för äktenskapsresebrott ska ändras från fängelse i högst två år till fängelse i högst fyra år, dvs. vara densamma som för äktenskapsresebrott mot barn.

6.3.3 Nuvarande straffbestämmelser uppfyller direktivets krav

Gärningar som består i att tvinga en vuxen eller ett barn att ingå äktenskap (artikel 4 punkt a) är straffbara som äktenskapstvång respektive barnäktenskapsbrott. Straffansvaret sträcker sig dessutom längre än vad direktivet kräver på så sätt att gärningen kan begås genom utnyttjande av utsatt belägenhet som alternativ till olaga tvång. Genom straffbestämmelsen om barnäktenskapsbrott är det därutöver kriminaliserat att förmå eller tillåta ett barn att ingå äktenskap. Slutligen går båda straffbestämmelserna utöver

[23] A. prop. s. 147 och Bäcklund m.fl., Brottsbalken – en kommentar, 4 kap. 4 d § Norstedts, 2025, JUNO Version 2025A.

direktivets krav genom att de även träffar gärningar som resulterar i en äktenskapsliknande förbindelse.

Gärningar som består i att genom vilseledande förmå en vuxen eller ett barn att resa till territoriet i ett annat land än det där personen bor, i syfte att tvinga denna vuxna person eller detta barn att ingå äktenskap (artikel 4 punkt b) är straffbara som vilseledande till äktenskapsresa.[24] För det brottet döms även den som genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där personen bor, i syfte att personen ska utsättas för en sådan gärning som avses i straffbestämmelserna om äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott. Genom hänvisningen till äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott är även straffansvaret för vilseledande till tvångsäktenskapsresa mer vidsträckt än vad som följer av direktivet.

Sammantaget bedöms gällande lagstiftning uppfylla kriminaliseringsförpliktelsen i artikel 4. Någon lagändring är därmed inte påkallad.

6.4 Delning av intimt eller manipulerat material utan samtycke (artikel 5)

Bedömning

De gärningar som ska vara straffbelagda enligt artikel 5 punkt 1 a är kriminaliserade enligt svensk rätt. Någon lagändring är därmed inte påkallad.

Lagändring krävs för att svensk rätt ska fullt ut uppfylla kriminaliseringskravet avseende gärningarna i artikel 5 punkt 1 b.

Under förutsättning att gärningarna i artikel 5 punkt 1 b straffbeläggs i enlighet med direktivets krav kommer gärningarna i artikel 5 punkt 1 c att vara kriminaliserade och därmed kommer inte någon ytterligare lagändring att behövas.

[24] Som nämnts tidigare (avsnitt 6.2.2) föreslås i prop. 2025/26:213 den nya brottsbeteckningen äktenskapsresebrott. Vidare föreslås att ett nytt brott, äktenskapsresebrott mot barn, ska införas om gärningen begås mot en person som är under arton år.

6.4.1 Artikel 5

Artikel 5 innehåller krav på att medlemsstaterna ska straffbelägga de uppsåtliga gärningar som anges i artikeln, dvs. att

- med hjälp av informations- och kommunikationsteknik (IKT) göra bilder, videofilmer eller liknande material som visar handlingar med uttrycklig sexuell innebörd eller en persons intima kroppsdelar tillgängliga för allmänheten utan den personens samtycke, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig skada (punkt 1 a),
- framställa, manipulera eller ändra bilder, videofilmer eller liknande material som får det att framstå som att en person deltar i handlingar med uttrycklig sexuell innebörd, och därefter med hjälp av IKT göra det tillgängligt för allmänheten, utan den personens samtycke, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig skada (punkt 1 b),
- hota att utföra någon av de gärningar som avses i led a eller b i syfte att tvinga en person att utföra, gå med på eller avstå från en viss handling (punkt 1 c).

Av punkt 2 följer att punkt 1 a och b inte påverkar skyldigheten att respektera de rättigheter, friheter och principer som avses i artikel 6 i EU-fördraget[25] och gäller utan att det påverkar tillämpningen av grundläggande principer med anknytning till yttrandefriheten och informationsfriheten samt friheten för konsten och vetenskapen enligt unionsrätten eller nationell rätt.

Spridning av bilder, videor eller annat material som visar handlingar med uttrycklig sexuell innebörd eller en persons intima kroppsdelar utan den personens samtycke till allmänheten med hjälp av IKT bör inte kriminaliseras i de fall där det är nödvändigt att inte kriminalisera för att säkerställa de grundläggande rättigheter som skyddas enligt EU:s rättighetsstadga, särskilt yttrandefriheten, inbegripet friheten att ta emot och sprida information och idéer i ett öppet och demokratiskt samhälle samt friheten för konst och vetenskap, inbegripet den akademiska friheten. Brottet bör inte heller omfatta offentliga

[25] Enligt artikeln ska EU erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i EU:s stadga om det grundläggande rättigheterna. Vidare ska de grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner ingå i unionsrätten som allmänna principer.

myndigheters hantering av material, särskilt inte hantering som syftar till att genomföra straffrättsliga förfaranden eller till att förebygga, upptäcka eller utreda brott, och medlemsstaterna bör kunna undanta en person från ansvar under särskilda omständigheter, t.ex. om telefon- eller internetbaserade stödlinjer hanterar material för att kunna anmäla ett brott till myndigheterna.[26]

”Tillgängligt för allmänheten”, liksom ”allmänt tillgängligt” som används i andra artiklar, bör förstås som att materialet potentiellt kan nå ut till ett antal personer. Begreppen bör tolkas och tillämpas med hänsyn till omständigheterna, inklusive den teknik som används för att göra materialet tillgängligt. Vid bedömningen av om en gärning sannolikt kommer att åsamka allvarlig skada bör de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall beaktas, utan att detta påverkar domstolsväsendets oberoende. Sannolikheten för att åsamka allvarlig skada kan härledas ur objektiva faktiska omständigheter.[27]

6.4.2 Nuvarande svenska straffbestämmelser

Att med hjälp av informations- och kommunikationsteknik (IKT) göra bilder, videofilmer eller liknande material som visar handlingar med uttrycklig sexuell innebörd eller en persons intima kroppsdelar tillgängliga för allmänheten utan den personens samtycke, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig skada (punkt 1 a)

Handlingar som innebär att någon gör intrång i någon annans privatliv genom att sprida bild på eller annan uppgift om någons sexualliv eller bild på någons helt eller delvis nakna kropp är straffbelagda som olaga integritetsintrång, om spridningen är ägnad att medföra allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör och gärningen inte med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig (4 kap. 6 c § första stycket 1 och 5 brottsbalken). Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år.

För grovt brott är straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst fyra år (4 kap. 6 d §).[28] Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till bildens eller uppgiftens innehåll eller sättet för eller omfattningen av spridningen

[26] Se skäl 20.
[27] Se skäl 18.
[28] I prop. 2025/26:218 föreslås att maximistraffet för grovt olaga integritetsintrång den 1 augusti 2026 ska höjas till fängelse i sex år.

var ägnad att medföra mycket allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör.

Med ”bild eller annan uppgift som rör sexuallivet” avses dels bilder – såväl stillbilder som rörliga bilder, på sexuella handlingar, exempelvis s.k. hämndporr, explicita bilder på blottade könsorgan eller andra bilder som är av sexuell natur – dels andra uppgifter hänförliga till sexualitet såsom utförliga uppgifter om någons sexuella preferenser eller sexuella kontakter. ”Bild på en helt eller delvis naken kropp” tar sikte på explicita eller detaljerade bilder som – helt eller delvis – exponerar människokroppen utan kläder.[29]

Ansvar för olaga integritetsintrång förutsätter alltså att den integritetskänsliga bilden eller uppgiften sprids. Med spridning avses i detta sammanhang att bilden eller uppgiften görs tillgänglig för fler än ett fåtal personer. Vid bedömningen av om uppgiften gjorts tillgänglig för fler än ett fåtal personer och därmed blivit spridd bör den rättspraxis som utvecklats kring brottet hets mot folkgrupp kunna vara vägledande. Det krävs inte att personerna faktiskt tar del av bilden eller uppgiften.[30] Spridningens omfattning har betydelse för bedömningen av om spridningen är ägnad att medföra allvarlig skada. Det kan vara tillräckligt att gärningspersonen gör bilden eller uppgiften tillgänglig för ett mer begränsat antal personer under förutsättning att detta typiskt sett ändå kan medföra allvarlig skada. Så kan vara fallet på grund av bildens eller uppgiftens karaktär eller risken för en vidarespridning till en större krets.[31]

För att det ska vara fråga om ett intrång i någons privatliv krävs att spridningen sker mot den andres vilja, i strid med ett förtroende eller i vart fall utan dennes giltiga samtycke.[32]

Med skada avses skada på privatlivet och den personliga integriteten. Av kravet på att skadan ska vara allvarlig följer att ansvaret är begränsat till situationer där spridningen kan leda till psykiskt lidande eller andra allvarliga negativa konsekvenser för den enskilda. Det förutsätts dock inte för straffansvar att någon allvarlig skada uppkommit i det enskilda fallet. Spridningen ska i stället vara ägnad att medföra allvarlig skada. Med det avses att spridningen typiskt sett ska kunna medföra sådan skada. Vid denna bedömning måste särskild betydelse fästas vid vilken typ av uppgifter det är fråga om och

[29] Prop. 2016/17:222 s. 34–35 och 95.
[30] A. prop. s. 33 och 95 samt ”Instagrambilden” NJA 2020 s. 273 p. 11.
[31] ”Instagrambilden” p. 18.
[32] A. prop. s. 94 och ”Instagrambilden” p. 12.

hur och i vilken omfattning de blivit spridda. Det kan då vara av betydelse i vilket socialt sammanhang som den utsatta personen befinner sig och vilken spridning som uppgifterna fått bland andra människor som ingår i detta sammanhang. Att uppgifter t.ex. sprids till personer i den utsattes närhet, skolklass eller vänskapskrets kan öka känslan av intrång i privatlivet. Vid vidarespridning av uppgifter får varje spridning bedömas för sig. Att en uppgift redan har gjorts tillgänglig för fler än ett fåtal personer utesluter alltså inte ansvar för en senare spridning.[33]

Prövningen av om gärningen var försvarlig görs utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Yttrandefrihetsintresset får då vägas mot den enskildas intresse av skydd för sitt privatliv och sin integritet. Att spridningen skett som ett led i en seriös nyhetsförmedling eller i något annat samhälleligt intresse bör tillmätas betydelse. Det kan beaktas om det funnits ett legitimt allmänintresse att sprida uppgifterna. Exempel på det sistnämnda är att spridning skett för att avslöja övergrepp mot enskilda eller andra oegentligheter. Av betydelse är också om spridningen utgör del av ett vetenskapligt arbete eller kan försvaras av ett konstnärligt syfte. Spridning av en myndighet som till följd av sitt uppdrag varit ålagd att lämna ut den integritetskänsliga uppgiften bör normalt anses försvarlig.[34]

Olaga integritetsintrång får åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt (4 kap. 11 §). Det är inte ett brott som är straffbart som tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Handlingar som avses med den här punkten kan också utgöra förtal (5 kap. 1 §). Den straffbara förtalsgärningen består i att peka ut någon som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller annars lämna uppgift om någon som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning. Om den som lämnat uppgiften var skyldig att uttala sig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken, ska det dock inte dömas till ansvar om hen kan visa att uppgiften var sann eller att det fanns skälig grund för den. Straffet för förtal är böter och för grovt förtal böter eller fängelse i högst två år. Vid bedömningen av om ett förtalsbrott är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till uppgiftens inne-

[33] A. prop. s. 96.
[34] A. prop. s. 41–42 och 96–97.

håll eller sättet för eller omfattningen av spridningen eller annars var ägnad att medföra allvarlig skada (5 kap. 2 § andra stycket). Hänvisning till sättet för spridningen lades till bland kvalifikationsgrunderna 2018. Ändringen innebär att det – utöver det antal personer som uppgiften har gjorts tillgänglig för – även ska beaktas om spridningen skett på ett sätt som syftat till att ett stort antal personer verkligen skulle ta del av uppgiften, t.ex. genom att den lämnats via en tjänst eller webbplats som är välkänd och har ett stort antal besökare eller om publiceringen i sig görs på ett sätt som ägnat att bli uppmärksammat.[35]

Förtalsuppgifter kan lämnas i form av en bild eller en film, som visas eller publiceras. Om en uppgift lämnas i en bild eller en film, får uppgiften den innebörd rörande den berörda personen som själva bilden eller filmen förmedlar.[36] För ansvar är det tillräckligt att det funnits en risk för att den berörda personen skulle komma att utsättas för andras missaktning. Bedömningen av vad som kan anses vara nedsättande ska göras ur den kränkta personens och personens omgivnings synvinkel.[37] Att visa eller publicera en bild eller en film som utvisar en persons intima kroppsdelar eller att en person deltar i handlingar med uttrycklig sexuell innebörd är i sig inte att bedöma som förtal. Sådana uppgifter kan nämligen inte anses ägnade att utsätta personen för andras missaktning. Däremot har det ansetts utgöra förtal när den som sett en film av ett samlag lätt hade kunnat få det felaktiga intrycket att den utsatta personen kände till att samlaget filmades.[38] En uppgift som också har ansetts ägnad att utsätta någon för andras missaktning är att personen har medverkat i en pornografisk film.[39]

Förtal och grovt förtal är i princip målsägandebrott, dvs. det är vanligtvis målsäganden själv som måste väcka åtal. Om målsäganden är under arton år eller anger brottet till åtal får allmänt åtal dock väckas om det är påkallat från allmän synpunkt (5 kap. 5 §). Förtal och grovt förtal kan vara tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott enligt 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen respektive 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen.

---

[35] A. prop. s. 101.
[36] ”Bilderna som låg kvar” NJA 2020 s. 917 p. 13 med vidare hänvisningar.
[37] ”Bilderna som låg kvar” p. 14 med vidare hänvisning.
[38] ”Bilderna som låg kvar” p. 13 och ”Smygfilmningen” NJA 1992 s. 594.
[39] NJA 2003 s. 567.

Eftersom olaga integritetsintrång har den personliga integriteten som skyddsintresse medan förtalsbrottet skyddar den ära och det anseende någon har hos andra bör det i förekommande fall dömas för båda brotten i konkurrens.[40]

Spridning av integritetskänsliga uppgifter kan också utgöra ofredande genom annat hänsynslöst agerande än fysiskt antastande eller störande kontakter, om gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt (4 kap. 7 § brottsbalken). Ofredande som inte förövats på allmän plats får åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt (4 kap. 11 §).[41] I fråga om brottskonkurrens bör olaga integritetsintrång ha företräde framför ofredande.[42] Om ofredandet sker på ett sätt som är ägnat att kränka någons sexuella integritet kan det röra sig om sexuellt ofredande eller sexuellt ofredande mot barn (6 kap. 10 §). Ansvar för ofredande eller sexuellt ofredande aktualiseras emellertid främst gentemot den personkrets till vilka det integritetskänsliga materialet görs tillgängligt medan olaga integritetsintrång begås mot den person som materialet skildrar, varför konkurrenssituationer lär vara ovanliga.

Är det ett barn som skildras i materialet kan handlingar som avses i den här punkten bestraffas som barnpornografibrott. För barnpornografibrott (16 kap. 10 a §) döms den som (1) skildrar barn i pornografisk bild, (2) sprider, överlåter, upplåter, förevisar eller på annat sätt gör en sådan bild av barn tillgänglig för någon annan, (3) förvärvar eller bjuder ut en sådan bild av barn, (4) förmedlar kontakter mellan köpare och säljare av sådana bilder av barn eller vidtar någon annan liknande åtgärd som syftar till att främja handel med sådana bilder, eller (5) innehar en sådan bild av barn eller betraktar en sådan bild som hen berett sig tillgång till.

Med barn avses en person vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller som är under arton år. Är pubertetsutvecklingen fullbordad, ska ansvar för samtliga gärningar som kan utgöra barnpornografibrott förutom en gärning som består i att skildra barn i pornografisk bild dömas ut bara om det av bilden och omständigheterna kring den framgår att den avbildade personen är under arton år. Till ansvar för en gärning som består i att skildra barn i

[40] A. prop. s. 97.
[41] För definitionen av ”allmän plats”, se avsnitt 6.6.2.
[42] A. prop. s. 100.

pornografisk bild ska dömas även den som inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den som skildras är under arton år.

Straffet för brott av normalgraden är fängelse i högst två år. För ringa brott, är straffet böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms för grovt barnpornografibrott till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har begåtts yrkesmässigt eller i vinstsyfte, utgjort ett led i brottslig verksamhet som utövats systematiskt eller i större omfattning, avsett en särskilt stor mängd bilder eller avsett bilder där barnen är särskilt unga, utsätts för våld eller tvång eller utnyttjas på annat särskilt hänsynslöst sätt. Det finns även ett straffansvar för den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte av oaktsamhet sprider en sådan bild som avses i bestämmelsen. Hen döms enligt straffskalorna för brott av normalgraden eller ringa brott.

I de fall spridning av uppgifter samtidigt är straffbart som olaga integritetsintrång och barnpornografibrott bör – då det senare är brott mot allmän ordning med delvis annat skyddsintresse – dömas för båda brotten i brottskonkurrens. Ytterst får lösningen av konkurrensfrågor dock bli en uppgift för rättstillämpningen.[43] I vissa fall har det dömts för både barnpornografibrott och förtal i brottskonkurrens.[44]

Att framställa, manipulera eller ändra bilder, videofilmer eller liknande material som får det att framstå som att en person deltar i handlingar med uttrycklig sexuell innebörd, och därefter med hjälp av IKT göra det tillgängligt för allmänheten, utan den personens samtycke, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig skada (punkt 1 b)

Punkten tar sikte på framtagning och efterföljande spridning av material som gör att det ser ut som om en person deltar i handlingar med uttrycklig sexuell innebörd, trots att så inte är fallet. Detta inbegriper framställning av s.k. deepfakes, som innebär att materialet märkbart liknar en verklig person, ett föremål, en plats eller en annan

[43] Prop. 2016/17:222 s. 46.
[44] Se t.ex. Svea hovrätts dom 2013-10-31 i mål B 3120-13.

enhet eller händelse, visar en persons sexuella handlingar och felaktigt skulle kunna uppfattas som autentiskt eller sanningsenligt.[45]

Handlingar som avses med den här punkten kan i vissa fall bedömas som förtal eller grovt förtal (5 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken). Om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda står det klart att uppgifterna i den här typen av falskt eller manipulerat material per definition inte är sanna, och det finns knappast situationer då någon är skyldig att tillgängliggöra materialet eller det annars med hänsyn till omständigheterna är försvarligt att göra det.

Som redan nämnts kan dock inte en uppgift, förmedlad i bild, videofilm eller liknande material, om att en person deltar i handlingar med uttrycklig sexuell innebörd anses ägnad att utsätta personen för andras missaktning. Därmed kan tillgängliggörandet för allmänheten av en sådan uppgift inte grunda ansvar för förtalsbrott. Däremot kan alltså en uppgift om att den berörda personen har medverkat i en pornografisk film, liksom en uppgift som förmedlar att personen låtit sig filmas under ett samlag, utgöra förtal eftersom en sådan uppgift får anses nedsättande för henne eller honom.

Motsvarande utgångspunkter får anses gälla avseende tillgängliggörandet för allmänheten av bilder, videofilmer eller liknande material som får det att framstå som att en person deltar i handlingar med uttrycklig sexuell innebörd. Om det falska eller manipulerade materialet förmedlar att den berörda personen medverkar i en pornografisk film eller liknande kan således tillgängliggörandet av materialet för allmänheten vara att bedöma som förtal eftersom uppgiften om det är ägnad att utsätta personen för andras missaktning. I praxis har ett bildmontage publicerat i en s.k. herrtidning av kända personers ansikten infogade på andra personers kroppar som förekom i sexuella situationer, ansetts – särskilt i förening med tillhörande textvinjetter som karaktäriserade deras sexuella vanor på visst sätt – utgöra uppgifter ägnade att utsätta de kända personerna för andras missaktning.[46]

Medan förtalsbrottet skyddar någons ära och det anseende personen har hos andra har olaga integritetsintrång den personliga integriteten som skyddsintresse. Förarbetena berör inte frågan om huruvida tillgängliggörande av den här typen av material kan utgöra olaga integritetsintrång och detta har inte heller prövats i praxis. Ytterst blir det en fråga om uppgifterna som tillgängliggörs kan anses

[45] Skäl 19.
[46] NJA 1994 s. 637.

vara uppgifter som hör till den utsattas privata sfär, vilket är en förutsättning för ansvar för olaga integritetsintrång. Enligt förarbetena är utgångspunkten vid olaga integritetsintrång att det ska röra sig om sanna och korrekta uppgifter som varje person har ett intresse att själv avgöra om de ska tillgängliggöras för andra eller inte, och i sådant fall för vem. Att det som sprids är ändrat, omstuvat eller på annat sätt manipulerat utesluter dock inte att det i detta material kan finnas en sann uppgift som det kan innebära ett intrång i privatlivet att sprida.[47] Uppgiften att den berörda personen deltar i handlingar med uttrycklig sexuell innebörd är dock inte sann när materialet framställts, manipulerats eller ändrats för att ge sken av detta. Det kan därför ifrågasättas om tillgängliggörande av den här typen av material kan grunda ansvar för olaga integritetsintrång, annat än om det är en manipulerad bild av den utsatta personens faktiska nakna kropp som tillgängliggörs.

Det ska uppmärksammas att de nämnda straffbestämmelserna, så långt de är tillämpliga, främst har betydelse för den del av punkt 1 b som avser tillgängliggörande för allmänheten. Den del som avser framställning, manipulation eller ändring av bildmaterialet motsvaras däremot inte av bestämmelserna. Detta bedöms i och för sig inte vara problematiskt i förhållande till genomförandet, eftersom en kriminalisering av tillgängliggörande av materialet som inte förutsätter att gärningspersonen först har framställt eller bearbetat materialet är mer långtgående än vad direktivet kräver.

Som nämnts ovan under punkt 1 a gör den som skildrar ett barn i en pornografisk bild sig skyldig till barnpornografibrott (16 kap. 10 a §). Med att skildra ett barn i pornografisk bild avses att bilden framställs. En bild kan framställas på olika sätt, t.ex. genom att ett verkligt barn fotograferas, filmas eller tecknas av. Genom olika tekniker kan också mer eller mindre artificiella bilder skapas. För straffansvar krävs inte att bilden föreställer ett verkligt barn, utan även bilder av fiktiva barn omfattas. Nya framställningar kan också skapas genom att redan befintliga skildringar mångfaldigas eller manipuleras, exempelvis genom att filmsekvenser klipps ihop i en annan ordningsföljd eller att en bild av ett barns huvud klipps ihop med bilden av ett annat barns kropp.[48] För att en bild av ett barn ska vara straffbar krävs att den enligt vanligt språkbruk och allmänna värder-

[47] A prop. s. 94 och SOU 2016:7 s. 595.
[48] Prop. 1997/98:43 s. 159 och prop. 2009/10:70 s. 17.

ingar är pornografisk.[49] Även bilder som inte är verklighetstrogna kan omfattas av det straffbara området.

Ansvar för barnpornografibrott inträder även för den som sprider, överlåter, upplåter, förevisar eller på annat sätt gör en barnpornografisk bild tillgänglig för någon annan. Med spridning avses alla tänkbara förfaranden genom vilka ett bildinnehåll förmedlas eller görs tillgängligt för andra, dock under förutsättning att det görs tillgänglig för fler än endast ett fåtal personer. Riktar sig förfarandet till en enstaka person eller en begränsad krets av personer kan det i stället, med hänsyn till omständigheterna, vara fråga om t.ex. straffbar överlåtelse, upplåtelse eller förevisning. Med överlåtelse avses att en bild säljs, byts eller skänks bort och med upplåtelse att den hyrs eller lånas ut.[50] Hur stor krets som krävs för spridningsansvar synes inte ha prövats i praxis.[51]

Utifrån detta bör de gärningar som punkten avser – att framställa, manipulera eller ändra bilder, videofilmer eller liknande material som får det att framstå som att en person deltar i handlingar med uttrycklig sexuell innebörd, och därefter med hjälp av IKT göra det tillgängligt för allmänheten – kunna bedömas som barnpornografibrott. Det gäller både framställningen av materialet som sådan och spridningen av det, om personen som skildras i materialet är ett barn. Till skillnad från direktivet innehåller straffbestämmelsen om barnpornografibrott inte några krav på avsaknad av samtycke eller sannolik skada som begränsar det straffbara området. Från det straffbara området undantas i stället gärningar som med hänsyn till omständigheterna är försvarliga (16 kap. 10 b §). I enlighet med vad som generellt gäller i fråga om brottskonkurrens mellan barnpornografibrott och olaga integritetsintrång eller förtal (se ovan under punkt 1 a) bör det i de fall spridning av den här typen av uppgifter samtidigt är straffbart som förtal, eller i den mån det är möjligt, olaga integritetsintrång, dömas för båda brotten i brottskonkurrens.

[49] Prop. 2009/10:70 s. 16.
[50] Prop. 2009/10:70 s. 17.
[51] Roos, Brottsbalk (1962:700) 16 kap. 10 a §, Lexino 2025-01-01 (JUNO).

Att hota att utföra någon av de gärningar som avses i led a eller b i syfte att tvinga en person att utföra, gå med på eller avstå från en viss handling (punkt 1 c)

Den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid, döms för olaga hot till böter eller fängelse i högst två år (4 kap. 5 § brottsbalken). Om brottet är grovt döms för grovt olaga hot till fängelse i lägst ett och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag, eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Uppräkningen av kvalifikationsgrunder är inte uttömmande. Frågan om brottet ska bedömas som grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

Bedömningen av om ett hot varit ägnat att framkalla allvarlig rädsla hos den hotade utgår från de faktiska förhållandena och görs utifrån hur situationen framstått från den hotades synpunkt. Det är då av betydelse bl.a. vilka åtgärder som avses med hotet, sättet på vilket hotet uttalas, parternas relation till varandra, hur gärningspersonen agerar i övrigt och vad den hotade känner till om gärningspersonens agerande sedan tidigare. För att ett hot ska vara ägnat att framkalla allvarlig rädsla bör normalt krävas att det avser ett brott som inte är helt lindrigt. Hotet behöver dock inte vara objektivt farligt, dvs. gärningspersonens avsikter att verkställa hotet har inte betydelse för straffbarheten även om det kan ha betydelse för bedömningen av gärningens straffvärde. Det behöver inte bevisas att hotet i det enskilda fallet framkallat allvarlig rädsla hos målsäganden. Det är i stället tillräckligt för straffansvar att hotet typiskt sett var av sådant slag.[52]

Hot om brottslig gärning som innebär angrepp på någons frihet eller frid gjordes straffbart 2019. För straffansvar krävs i dessa fall att hotet är ägnat att framkalla allvarlig rädsla hos den hotade för egen eller annans säkerhet till frihet eller frid. Vad som främst är aktuellt är hot att utsätta någon för vissa mer allvarliga och integritetskränkande brott enligt 4 kap. brottsbalken. Det kan t.ex. vara fråga om hot om olaga frihetsberövande, grovt hemfridsbrott eller all-

[52] Prop. 2016/17:222 s. 93.

varligare fall av olaga integritetsintrång.[53] Förutsatt att hotet kan anses ägnat att framkalla en allvarlig rädsla kan det således vara straffbart att hota någon med att sprida integritetskänsliga uppgifter om personen, såsom nakenbilder.[54]

Den som genom hot om brottslig gärning tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något gör sig skyldig till olaga tvång (4 kap. 4 §). Under förutsättning att de gärningar som avses i punkterna 1 a och 1 b är straffbelagda kommer det att vara straffbart som olaga tvång att hota att utföra någon av dessa, i de fall hoten leder till det av gärningspersonen avsedda resultatet.

Straffet för olaga tvång är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms för grovt olaga tvång till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har innefattat våld av allvarligt slag, har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Uppräkningen av kvalifikationsgrunder är inte uttömmande. Frågan om brottet ska bedömas som grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. Exempelvis bör allvaret i det som brottsoffret tvingas göra, tåla eller underlåta beaktas.[55]

Försök, förberedelse och stämpling till grovt olaga hot och grovt olaga tvång, men inte till olaga hot och olaga tvång, är straffbelagt (4 kap. 10 § brottsbalken).

6.4.3 Nuvarande straffbestämmelser uppfyller endast delvis direktivets krav

Som konstaterats ovan är gärningar som består i att med hjälp av IKT göra bilder, videofilmer eller liknande material som visar handlingar med uttrycklig sexuell innebörd eller en persons intima kroppsdelar tillgängliga för allmänheten utan den personens samtycke (artikel 5 punkt 1 a) straffbara framför allt som olaga integritetsintrång och grovt olaga integritetsintrång.

[53] A. prop. s. 93–94.
[54] SOU 2016:7 s. 346.
[55] Prop. 2015/16:113 s. 82.

Straffbestämmelsen om olaga integritetsintrång utesluter från ansvar spridning av uppgifter som var försvarlig. Någon motsvarande begränsning finns inte i direktivet. Försvarlighetsundantaget får dock anses tillgodose samma intressen som regleringen i artikel 5.2. Det kan också konstateras att de exempel på tillämpningen av försvarlighetsundantaget som lämnas i förarbetena är uteslutande sådana som omfattas av artikeltextens hänvisningar till grundläggande principer med anknytning till yttrandefriheten och informationsfriheten samt friheten för konsten och vetenskapen eller de ytterligare exempel som anges i relevant skälstext.[56] Det straffbara området för olaga integritetsintrång överensstämmer därmed i allt väsentligt med kriminaliseringskravet i direktivet. De gärningar som ska vara straffbelagda enligt punkt 1 a är alltså kriminaliserade enligt svensk rätt och någon lagändring är därmed inte påkallad. I detta ligger att straffbestämmelsen om olaga integritetsintrång ensam skulle kunna genomföra punkt 1 a i svensk rätt. Gärningarna i punkten motsvaras visserligen under vissa förutsättningar också av andra brott, främst förtal och barnpornografibrott. Dock finns det sådana skillnader mellan brottsrekvisiten i de senare straffbestämmelserna och punkt 1 a att de inte ensamma kan ligga till grund för genomförandet (se vidare avseende punkt 1 b nedan). Barnpornografibrottet, som är ett brott mot allmän ordning, har också ett annat skyddsintresse än punkten. Brottet återspeglar i synnerhet inte det skaderekvisit, och därmed det målsägandeperspektiv som är centralt i punkten. Förtalsbrottet och barnpornografibrottet bör därför inte anses ingå i genomförandet, även om bestämmelserna alltså kan komma att tillämpas i vissa fall som omfattas av punkten. Utifrån vad som har uttalats angående brottskonkurrens kan det dock förutsättas att den som begår en gärning enligt punkt 1 a många gånger kommer att dömas för olaga integritetsintrång även om agerandet också bestraffas som förtal eller barnpornografibrott.

Gärningar som består i att framställa, manipulera eller ändra bilder, videofilmer eller liknande material som får det att framstå som att en person deltar i handlingar med uttrycklig sexuell innebörd, och därefter med hjälp av IKT göra det tillgängligt för allmänheten utan den personens samtycke (artikel 5 punkt 1 b), kan vara straffbara som förtal.

[56] Skäl 20.

Straffbestämmelsen om förtal är annorlunda konstruerad och innehåller andra rekvisit än punkt 1 b. Som diskuterats ovan är material av det slag som omfattas av direktivet inte nödvändigtvis sådant att någon – vilket förutsätts för förtal – utpekas såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller att uppgift annars lämnas som är ägnad att utsätta personen för andras missaktning. I de fall detta krav visserligen är uppfyllt behöver det beaktas att det enligt direktivet är tillräckligt att tillgängliggörandet av materialet (uppgiften) sannolikt kommer att åsamka den utsatta personen allvarlig skada. Även om utfallet av en prövning av missaktningsrekvisitet och skadebedömningen enligt direktivet kan förmodas ofta bli densamma i det enskilda fallet, är det inte uteslutet att tillämpningsområdet i viss mån kan skilja sig åt. En annan aspekt är att förtalsbrottets skyddsintresse är en persons ära och heder medan tillgängliggörandet av den här typen av falskt eller manipulerat material – på samma sätt som tillgängliggörandet av autentiskt material av intim karaktär – även innebär ett intrång i den utsatta personens personliga integritet.

När den avbildade är ett barn kan gärningarna i punkt 1 b många gånger vara att bedöma som barnpornografibrott. Det finns dock betydande skillnader mellan rekvisiten för barnpornografibrott och punkt 1 b. Även den straffbestämmelsen har således begränsningar i förhållande till punkten. Till detta kommer, som nyss nämnts, att bestämmelsen om barnpornografi har ett annat skyddsintresse.

Övervägande skäl talar vidare, som tidigare nämnts, för att tillgängliggörandet av falskt eller manipulerat material i många fall inte är straffbart som olaga integritetsintrång.

Ett genomförande enbart genom befintliga straffbestämmelser skulle följaktligen inte fullt ut uppfylla direktivets kriminaliseringsförpliktelse såvitt avser punkt 1 b och dessutom inte vara i samklang med upprätthållandet av ett centralt skyddsintresse för brottsoffren för dessa gärningar. Slutsatsen blir att det behöver införas en specifik kriminalisering av gärningarna under den här punkten. Utredningen lämnar förslag om detta i avsnitt 11.2.2.

Hot om att sprida sådant material som avses i punkterna 1 a och b utgör, i den mån spridningen är straffbar, ett hot om brottslig gärning som innebär angrepp på någons frihet och frid. Under förutsättning att de gärningar som avses i punkt 1 a och 1 b är straffbelagda – vilket i dag alltså är fallet endast såvitt avser gärningarna i punkt 1 a – kommer hot om att utföra någon av dessa att vara straffbelagt som

olaga hot eller som olaga tvång, om hotet sker i syfte att tvinga en person att utföra, gå med på eller avstå från en viss handling samt avsett resultat uppnås. Det kan förväntas att hot om att sprida material som visar handlingar med uttrycklig sexuell innebörd eller en persons intima kroppsdelar, eller falskt eller manipulerat material som får det att framstå som en person deltar i handlingar med uttrycklig sexuell innebörd, i normalfallet kommer att uppfylla kravet på att vara ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till frid. Någon annan lagändring än den som avser punkt 1 b är därmed inte nödvändig för att uppfylla kriminaliseringsförpliktelsen i punkt 1 c.

Formuleringen ”bör inte kriminaliseras” i direktivets skäl 20 bör innebära att avvägningarna i förhållande till de rättigheter, friheter och principer som avses i artikel 6 i EU-fördraget och tillämpningen av grundläggande principer med anknytning till yttrandefriheten och informationsfriheten samt friheten för konsten och vetenskapen kan göras på lagstiftningsnivå. Undantaget från straffansvar för gärningar som utgör olaga integritetsintrång som är försvarliga – i vilken bedömning respekten för sådana omständigheter ska beaktas – bör då innebära att kriminaliseringen inte påverkar dessa fri- och rättigheter. Genom att den föreslagna nya regleringen avseende gärningarna under punkt 1 b förses med motsvarande undantag kommer respekten för fri- och rättigheterna att upprätthållas även beträffande denna. Se vidare om straffansvarets utformning i avsnitt 11.2.2.

6.5 Nätstalkning (artikel 6)

Bedömning

Lagändring krävs för att svensk rätt ska uppfylla kriminaliseringskravet avseende gärningarna i artikel 6.

6.5.1 Artikel 6

Artikel 6 ställer krav på att medlemsstaterna ska straffbelägga de uppsåtliga gärningar som består i att, med hjälp av IKT, vid upprepade tillfällen eller varaktigt ställa en person under övervakning, utan den personens samtycke eller utan lagligt tillstånd, i syfte att spåra eller

övervaka den personens rörelser och handlingar, om gärningarna sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig skada.

Nätstalkning är en modern form av våld som ofta begås mot familjemedlemmar eller personer som bor i samma hushåll som gärningspersonen, men som även begås av före detta partner eller bekanta. Gärningspersonen missbrukar i många fall tekniska lösningar för att intensifiera det tvång och den kontroll, manipulering och övervakning som brottsoffret utsätts för, vilket förstärker brottsoffrets rädsla, ångest och gradvisa isolering från vänner, familj och arbete. Upprepad eller varaktig övervakning av brottsoffret med hjälp av IKT, utan brottsoffrets samtycke eller lagligt tillstånd, kan ske genom behandling av brottsoffrets personuppgifter, t.ex. genom identitetsstöld, genom stöld av lösenord, genom hackning av brottsoffrets utrustning via hemlig installation av tangentloggningsprogram för att komma åt brottsoffrets privata utrymmen, genom installation av spårningsapplikationer, inbegripet s.k. stalkerprogram, eller genom stöld av brottsoffrets utrustning. Brottet nätstalkning bör dessutom omfatta övervakning av brottsoffret, utan brottsoffrets samtycke eller tillstånd, med hjälp av teknisk utrustning som är uppkopplad via sakernas internet, t.ex. smarta hushållsapparater. Det kan dock finnas situationer där övervakning utförs av legitima skäl, t.ex. i samband med att föräldrar kontrollerar var deras barn befinner sig och vad de gör på nätet, i samband med att släktingar övervakar hälsotillståndet hos sjuka, äldre eller utsatta personer eller personer med funktionsnedsättning eller vid mediebevakning och underrättelseinhämtning genom öppna källor.[57]

I definitionen av brottet nätstalkning bör begreppet spårning avse spårning av var en person befinner sig och hur personen förflyttar sig, medan begreppet övervakning bör avse bevakning av en person i mer allmän bemärkelse, inbegripet observation av vad personen gör. I samband med nätstalkning syftar båda åtgärderna i slutändan till att kontrollera en person.[58]

Vid bedömningen av om en handling sannolikt kommer att åsamka allvarlig skada bör fokus ligga på huruvida handlingen normalt sett skulle åsamka brottsoffret skada.[59]

[57] Skäl 21.
[58] Skäl 23.
[59] Skäl 22.

6.5.2 Nuvarande och föreslagna svenska straffbestämmelser

Det finns för närvarande ingen straffbestämmelse som specifikt innebär en kriminalisering av sådan upprepad eller varaktig övervakning av någon utan samtycke eller lagligt tillstånd som direktivet avser.

Psykiskt våld

Regeringen har överlämnat en proposition[60] till riksdagen med förslag om att det ska införas en straffbestämmelse om psykiskt våld (4 kap. 7 b § brottsbalken). Förslaget innebär att det blir straffbart att upprepat utsätta en annan person för kränkningar i form av beskyllning, nedsättande uttalande, förödmjukande beteende, otillbörligt hot, otillbörligt tvång eller otillbörlig övervakning, om kränkningarna sammantagna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla (första stycket). Det kommer också att utgöra psykiskt våld att utsätta en annan person för otillbörlig övervakning som är varaktig, om gärningen varit ägnad att allvarligt skada personens självkänsla (andra stycket). Straffskalan föreslås vara fängelse i högst fyra år. Det föreslås vidare att brottet psykiskt våld ska kunna ingå som ett led i grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, olaga förföljelse och hedersförtryck samt utgöra grundbrott till barnfridsbrott. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Det väsentliga vid en kriminalisering av psykiskt våld har ansetts vara att fånga in de kränkande handlingsmönster som sker för att kontrollera eller bryta ner en person och som i dag faller utanför det straffbara området. Straffansvaret för psykiskt våld, enligt första stycket, konstrueras därför på ett sätt som tar sikte på detta mönster och som innebär att ansvar endast blir aktuellt om det är fråga om kränkningar som tillsammans når upp till en viss allvarlighetsgrad. Eftersom enstaka tillfällen av allvarligare kränkningar ofta innebär att rekvisiten i något annat straffstadgande är uppfyllt, t.ex. olaga hot eller olaga tvång, är det också vid just upprepat lindrigare psykiskt våld som behovet av ytterligare kriminalisering gör sig starkast gällande.[61] Varaktig otillbörlig övervakning föreslås dock vara undantaget från kravet på upprepning. Ett enstaka fall av varaktig otillbörlig övervakning ska således i sig kunna vara straffbart som psykiskt våld.

[60] Prop. 2025/26:138.
[61] A. prop. s. 33.

Som skäl till detta anges att varaktig otillbörlig övervakning i vissa fall kan anses vara lika allvarlig som upprepade kränkningar.[62]

En första förutsättning för straffansvar enligt första stycket är att någon upprepat utsätter en annan person för kränkningar i form av beskyllning, nedsättande uttalande, förödmjukande beteende, otillbörligt hot, otillbörligt tvång eller otillbörlig övervakning.[63]

Med begreppen beskyllning, nedsättande uttalande och förödmjukande beteende avses motsvarande ageranden som omfattas av handlingsrekvisiten i straffbestämmelsen om förolämpning i 5 kap. 3 § brottsbalken. Det kan vara fråga om såväl muntliga eller skriftliga kränkningar som vissa fysiska kränkningar. Till skillnad från vad som gäller för förolämpning enligt 5 kap. 3 § uppställs dock inte något krav på att det enskilda yttrandet eller agerandet ska ha varit ägnat att kränka den andra personens självkänsla eller värdighet.

Med hot avses uttalanden med hotfull innebörd (jfr rekvisitet ”hotar” i straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 §). Det krävs att hotet framstått som allvarligt menat. Däremot behöver det inte vara fråga om hot i den mening som avses i straffbestämmelsen om olaga hot (4 kap. 5 §). Det krävs således inte att det är fråga om hot om brottslig gärning och inte heller att hotet är ägnat att framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid. Det krävs inte heller att hotet innebär, eller för den hotade framstår som, trängande fara (jfr straffbestämmelsen om rån i 8 kap. 5 §). Hotet behöver inte riktas direkt mot den hotade, utan det kan också vara fråga om hot som vidareförmedlats. I likhet med vad som gäller för straffbestämmelsen om olaga hot omfattas även förtäckta eller underförstådda hot eller hotfulla ageranden. Även hot som används som påtryckningsmedel kan omfattas, exempelvis i sådana fall där agerandet inte medfört att den utsatta ändrat sitt beteende till följd av hotet och det därför inte omfattas av rekvisitet om tvång.[64]

Med tvång avses att gärningspersonen genom våld eller hot tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något. Med våld avses, i likhet med vad som gäller enligt straffbestämmelsen om olaga tvång (4 kap. 4 §), inte endast sådant våld som betecknas som ”våld på person” (dvs.

[62] A. prop. s. 34–35.
[63] A. prop. s. 81.
[64] A. prop. s. 81–82.

misshandel eller annat fysiskt betvingande), utan även lindrigare former av våldsanvändning, såvida det varit tillräckligt för att övervinna ett visst motstånd. Med hot avses hot i sådan bemärkelse som anges ovan. Till skillnad från vad som gäller för straffbestämmelsen om olaga tvång omfattas även beteenden som innebär att gärningspersonen ställer upp förhållningsregler, förenade med uttryckliga eller underförstådda hot som inte utgör sådana hot som avses i bestämmelsen om olaga tvång, exempelvis i fråga om hur den utsatta ska se ut, var hen ska befinna sig eller vilka hen får träffa. I likhet med straffbestämmelsen om olaga tvång krävs det dock att tvånget leder till resultatet att den tvungna gör, tål eller underlåter något, dvs. att gärningspersonens agerande har lett till en viss effekt, och att detta omfattats av gärningspersonens uppsåt. Sådana fall där tvånget inte lett till ett visst resultat kan dock ändå leda till straffansvar, om de innefattat ett hot.[65]

Med övervakning avses ageranden som innebär att gärningspersonen spårar, kartlägger eller bevakar var den utsatta befinner sig eller vad hen gör. Det kan exempelvis ske genom spårning med användning av tekniska hjälpmedel, såsom GPS-utrustning eller mobiltelefonapplikationer. Ett annat exempel är att gärningspersonen övervakar den utsatta genom kameror eller kontrollerar vem hen har kontakt med via telefon eller sociala medier, t.ex. genom att skaffa sig tillgång till hens mobiltelefon eller lösenord. Även övervakning av ekonomiska förehavanden omfattas, exempelvis aktivitet på bankkonton, användningen av olika betalningslösningar samt hanteringen av löne- eller bidragsutbetalningar. Det kan också vara fråga om fysisk övervakning, t.ex. att uppehålla sig intill den utsattas bostad eller arbetsplats, titta in genom fönstren, dyka upp på platser där den utsatta brukar befinna sig eller följa efter den utsatta. För att det ska vara fråga om övervakning krävs att den utsatta är medveten om övervakningen. Övervakningen behöver dock inte uppfattas under tiden som den pågår, utan det kan ske vid en senare tidpunkt. Det krävs inte att övervakningen leder till att den utsatta anpassar sitt beteende.[66]

[65] A. prop. s. 82.
[66] Ibid.

Samtliga av de rekvisit som tar sikte på gärningspersonens agerande är teknikneutrala, vilket bl.a. innebär att kränkningar som skett med hjälp av digitala medel omfattas.[67]

Psykiskt våld kan bestå av flera olika komponenter och däribland inkludera även ekonomiskt våld.[68] Någon enhetlig definition av ekonomiskt våld finns inte. I departementspromemorian som propositionen bygger vidare på ges exempel på olika former av ekonomiskt våld. Vissa av dessa ageranden kan omfattas av rekvisitet om otillbörlig övervakning, t.ex. övervakning av ekonomiska förehavanden på bankkonton. Andra skulle kunna falla in under rekvisitet om tvång, t.ex. om gärningspersonen hindrar den utsatta att söka eller delta i arbete, eller tvingar eller manipulerar den utsatta att söka eller överta lån. Dessa beteenden kan således omfattas av straffbestämmelsen om psykiskt våld.[69] De former av sådana beteenden i övrigt som kan utgöra ekonomiskt våld och beskrivs i promemorian men inte omfattas av den föreslagna straffbestämmelsen för psykiskt våld är till stor del kriminaliserade redan i dag, t.ex. genom förmögenhetsbrotten och förfalsknings- och sanningsbrotten (8 och 9 kap. samt 14 och 15 kap. brottsbalken). Det har därför inte ansetts finnas skäl att låta fler sådana beteenden som ekonomiskt våld kan bestå av omfattas av straffbestämmelsen om psykiskt våld.[70]

För att det ska vara fråga om straffbara kränkningar krävs i fråga om hot, tvång eller övervakning att beteendet varit otillbörligt. Bedömningen bör utgå från omständigheterna i det enskilda fallet, där syftet med agerandet bör kunna tillmätas viss betydelse. Begreppet otillbörligt innebär att det krävs att beteendet varit oacceptabelt med hänsyn till vid gärningstidpunkten rådande sociala och etiska normer. Tolkningen av begreppet bör präglas av försiktighet och för straffbarhet krävs att beteendet klart ligger utanför gränsen för det godtagbara.[71]

Enligt första stycket ska det som nämnts vara fråga om upprepade kränkningar. Rekvisitet innebär att det ska vara fråga om en serie av kränkningar som riktats mot en och samma person. Kränkningarna behöver inte vara av samma slag. Det behöver exempelvis inte vara fråga om flera nedsättande uttalanden eller flera hot; det är tillräckligt

[67] A. prop. s. 82.
[68] A. prop. s. 56.
[69] A. prop. s. 43.
[70] Ibid.
[71] A. prop. s. 83.

med en kränkning av ett sådant slag, om det även förekommit andra kränkningar som omfattas av straffbestämmelsens övriga handlingsrekvisit. Ageranden som får anses utgöra en del av många mänskliga relationer, exempelvis att någon eller några enstaka gånger i affekt uttala sig nedsättande eller i viss mån hotfullt, omfattas inte av det kriminaliserade området. Straffansvar för psykiskt våld är således endast aktuellt om det är fråga om gärningar som tillsammans når upp till en viss allvarlighetsgrad.[72]

Hur många kränkningar som behövs för att det ska anses vara fråga om en upprepning måste bedömas med utgångspunkt i kränkningarnas karaktär. Ju allvarligare de enskilda kränkningarna är, desto färre krävs för att det ska vara fråga om en upprepning. I fråga om mer lindriga kränkningar bör det krävas ett större antal. Även tidsaspekten har betydelse för bedömningen av om det är fråga om en upprepning. Exempelvis torde ett fåtal kränkningar med långa tidsuppehåll emellan sällan kunna anses som upprepade. Det bör som utgångspunkt krävas att det är fråga om fler kränkningar än vad som krävs enligt fridskränkningsbrotten för att det ska vara fråga om en upprepning.[73]

Av kravet på att kränkningarna sammantagna ska varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla följer att ansvaret är begränsat till situationer som kan leda till psykiskt lidande eller andra allvarliga negativa konsekvenser för den enskilda. Rekvisitet tar sikte på att det ska vara fråga om kränkningar som ingår i ett mönster som sammantaget leder till att den kränkta personen bryts ner. Vid bedömningen av om rekvisitet är uppfyllt kan ledning hämtas bl.a. från straffbestämmelsen om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning (4 kap. 4 a §). Av ”ägnade att” följer att det är tillräckligt att de sammantagna kränkningarna typiskt sett leder till att självkänslan skadas allvarligt. Det behöver alltså inte i det enskilda fallet bevisas att personens självkänsla verkligen har skadats. Det är kränkningarna sedda tillsammans som typiskt sett ska ha kunnat ge en sådan effekt. Prövningen måste dock göras i relation till den enskilda målsäganden och den specifika situationen. Av betydelse blir då, förutom kränkningarna som sådana, även omständigheterna kring dem. Det innebär exempelvis att kränkningar som sker inom ramen för en hetsig och ömsesidig meningsskiljaktighet, eller som utgör ett

[72] A. prop. s. 83.
[73] Ibid.

visst beteende eller språkbruk som har kommit att accepteras mellan två personer, kan falla utanför det straffbara området. Det bör även beaktas om kränkningarna riktar sig mot en särskilt sårbar person – t.ex. en person som saknar nätverk utanför familjen, som inte behärskar språket eller som saknar kunskap om landets lagar – eller mot någon som befinner sig i beroendeställning, t.ex. ett barn eller en person med funktionsnedsättning.[74]

I propositionen konstateras att det i förhållande till de s.k. övervakningsfallen inte är lika självklart som i förhållande till övriga ageranden att det typiskt sett rör sig om ett angrepp på personens självkänsla. Exempelvis kan det hävdas att det i dessa fall snarare rör sig om ett angrepp på den personliga integriteten. Det skulle också kunna argumenteras för att sådan övervakning är klandervärd, även om den inte varit ägnad att skada den utsattas integritet eller självkänsla. Det utmärkande för det psykiska våldet är dock att det skapar ett mönster av utsatthet. Ofta torde det röra sig om att gärningspersonen genom flera olika former av beteenden kränker den utsatta. För att kränkningarna sammantagna ska anses utgöra psykiskt våld i en straffrättslig kontext framstår det som rimligt att kräva att dessa ska vara ägnade att skada just självkänslan. Det är sådana kränkningar som framstår som de mest klandervärda, och som knyter an till begreppet psykiskt våld. Rekvisitet som tar sikte på självkänsla bedöms därför utgöra en lämplig avgränsning även i förhållande till rekvisitet om övervakning. Vidare konstateras att en straffbestämmelse som under alla förhållanden kriminaliserar sådana ageranden som innebär en kränkning av självkänslan skulle bli alltför vidsträckt. Detta gäller i synnerhet mot bakgrund av att brottskonstruktionen för psykiskt våld i form av upprepade kränkningar är sådan att varje enskild kränkning inte i sig behöver nå upp till gränsen för vad som utgör ett straffbart agerande. För att en sådan form av kriminalisering ska framstå som befogad krävs att det är fråga om ett beteende som kan orsaka en påtaglig skada eller fara. Det straffbara området måste således avgränsas ytterligare så att endast de allvarligaste fallen omfattas. Det bör därför krävas att kränkningarna, sammantagna, ska vara ägnade att allvarligt skada självkänslan. I likhet med vad som gäller för lindrigare former av fridskränkningsbrott tar rekvisitet sikte på

[74] A. prop. s. 84.

att det ska vara fråga om kränkningar som ingår i ett mönster som sammantaget leder till att den kränkta personen bryts ner.[75]

I propositionen anges vidare att samma överväganden i stor utsträckning gör sig gällande även för psykiskt våld i form av varaktig otillbörlig övervakning. Även för denna form av psykiskt våld bör det alltså krävas att det är fråga om övervakning som är ägnad att allvarligt skada självkänslan. Kravet på att gärningen ska vara ägnad att allvarligt skada personens självkänsla bör motsvara den nivå av skada som förutsätts för straffansvar för upprepade kränkningar enligt bestämmelsens första stycke. Detta innebär att straffansvar som enbart avser varaktig övervakning som utgångspunkt endast bör komma i fråga vid långvarig eller mycket ingripande övervakning.[76]

Vidare konstateras att varaktig otillbörlig övervakning naturligtvis även kan förekomma tillsammans med förolämpningar, otillbörligt tvång, otillbörliga hot eller annan otillbörlig övervakning. I sådana fall kan det bli aktuellt att döma till ansvar enligt straffbestämmelsens första stycke. Eftersom den varaktiga övervakningen i sig utgör en allvarlig kränkning bör kravet på upprepning i regel vara uppfyllt även om gärningspersonen endast gjort sig skyldig till någon enstaka kränkning vid sidan av den varaktiga otillbörliga övervakningen, under förutsättning att inte alltför lång tid gått mellan kränkningarna.[77]

Psykiskt våld utgörs av ett handlande som är utsträckt i tid. Brottet är fullbordat så snart de upprepade kränkningarna, eller den varaktiga otillbörliga övervakningen, som är ägnade att allvarligt skada den utsattas självkänsla har företagits, men begås så länge som det psykiska våldet fortsätter. För brott som fortsätter att begås efter det att de har fullbordats räknas preskriptionstiden från det att brottet har upphört att begås. Preskriptionstiden bör därför räknas från den tid då brottet upphört, även om brottet kan ha fullbordats tidigare. Bedömningen av när brottet upphört och hur långt eller tydligt ett avbrott måste vara för att det ska vara fråga om två brott måste ytterst avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.[78]

[75] A. prop. s. 50–51.
[76] A. prop. s. 51.
[77] A. prop. s. 34–35.
[78] A. prop. s. 61.

Annan strafflagstiftning

Utöver vad som följer av den föreslagna straffbestämmelsen om psykiskt våld är vissa typer av handlande som enligt direktivet kan utgöra ett led i nätstalkning straffbelagt som olovlig identitetsanvändning (4 kap. 6 b §), olovlig avlyssning (4 kap. 9 a §) och dataintrång (4 kap 9 c §).

För olovlig identitetsanvändning döms den som genom att olovligen använda en annan persons identitetsuppgifter utger sig för att vara personen och därigenom ger upphov till skada eller olägenhet för hen. Olovlig avlyssning består i att någon, i annat fall än som sägs i straffbestämmelsen om brytande av post- eller telehemlighet (4 kap. 8 §), olovligen medelst tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud i hemlighet avlyssnar eller upptar tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid ett sammanträde eller en annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till och som gärningspersonen själv inte deltar i eller som hen obehörigen berett sig tillträde till. För dataintrång döms den som olovligen bereder sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling eller olovligen ändrar, utplånar, blockerar eller i register för in en sådan uppgift. Ett datorprogram kan vara en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling och installation av ett sådant kan därför grunda ansvar för dataintrång.[79] Installation av ett spionprogram kan vara ett sätt att olovligen bereda sig tillgång till information, såsom användarnamn och lösenord till webbplatser samt e-postadresser.[80] Om programmet möjliggör ljudupptagning kan ansvar för olovlig avlyssning aktualiseras. För alla tre brott är straffskalan böter eller fängelse i högst två år; för grovt dataintrång finns en särskild straffskala om fängelse i lägst sex månader och högst sex år.[81]

Att övervaka någon kan också i vissa fall utgöra sådant hänsynslöst agerande som är straffbelagt som ofredande (4 kap. 7 §). Ansvar för sådant ofredande som består i hänsynslöst agerande – dvs. ofredande som inte utgör fysiskt antastande eller störande kontakter – förutsätter i princip att gärningen innebär en kännbar fridskränkning och därför också att gärningen uppfattas av den angripna. Det krävs dock inte att den angripna uppfattar gärningen under samma tid som

[79] Prop. 2006/07:66 s. 17.
[80] Göta hovrätts dom den 12 april 2019 i mål nr B 3416-17.
[81] I prop. 2025/26:218 föreslås att straffskalan för grovt dataintrång ska skärpas till fängelse i lägst ett och högst åtta år.

gärningspersonen agerar utan det kan ske vid en senare tidpunkt. För ansvar krävs i ett sådant fall att orsakandet sker på ett relevant sätt och att det är täckt av gärningspersonens uppsåt.[82] Skulle det gå lång tid mellan den tidpunkt då angreppet utfördes och då det uppfattades bör det kunna påverka bedömningen av om gärningen var ägnad att kränka den angripnes frid på ett kännbart sätt.[83]

I praxis har det förekommit att övervakning genom GPS eller annars med användande av elektroniskt hjälpmedel har bedömts som ofredande. En fråga i målen har varit om målsäganden uppfattat övervakningen under tiden den pågått eller när hen annars fått kännedom om den.[84] Rättsläget får dock bedömas som oklart. Ofredande genom elektronisk övervakning finns med på Åklagarmyndighetens lista över prioriterade prejudikatfrågor för 2026. Enligt Riksåklagaren finns det behov av vägledande uttalanden när det gäller ofredande genom elektronisk övervakning då praxis inte ger någon klar ledning om var straffansvarets gränser går. Det finns behov av vägledande uttalanden om när brott fullbordas och kravet på gärningspersonens uppsåt.[85] I prop. 2025/26:138 (avseende psykiskt våld, se mer ovan) konstateras att övervakning av någon annan ”i viss mån” kan vara straffbar i form av ofredande, men att det inte är helt tydligt var gränsen för straffansvar går i dessa fall. En hänvisning görs också till att frågan i flera år har tagits upp av Åklagarmyndigheten som en prioriterad prejudikatfråga. Det anges att det är mot den bakgrunden som övervakning bör omfattas av straffbestämmelsen om psykiskt våld.[86]

Stöld av brottsoffrets utrustning är straffbelagt som stöld (8 kap. 1 §). Stöld av lösenord är i sig inte brottsligt men användandet av lösenorden för att olovligen logga in på t.ex. någons sociala medier kan grunda ansvar för dataintrång.

Vid upprepat agerande, där vart och ett handlande utgör ett brott, kan ansvar för olaga förföljelse aktualiseras (4 kap. 4 b §). För det brottet döms den som förföljer en person genom att begå eller på annat sätt medverka till brottsliga gärningar som utgör bl.a. olovlig identitetsanvändning eller ofredande, men också t.ex. olaga integritetsintrång eller förtal, om var och en av gärningarna har utgjort led i

[82] Prop. 2016/17:222 s. 60 och 100 samt ”Rulltrappan” NJA 2017 s. 393 p. 13–16.
[83] A. prop. s. 60.
[84] T.ex. Hovrätten för Övre Norrlands dom 2020-01-23 i mål B 1136-19 och Göta hovrätts dom 2020-06-18 i mål B 1242-20.
[85] Åklagarmyndigheten, Prioriterade prejudikatfrågor 2026 s. 5.
[86] Prop. 2025/26:138 s. 39–40.

en upprepad kränkning av personens integritet. Olovlig avlyssning och dataintrång ingår inte i gruppen brott som kan grunda ansvar för olaga förföljelse.[87] Straffskalan för olaga förföljelse är fängelse i högst fyra år.

I sammanhanget ska också nämnas att otillbörlig övervakning sedan den 1 juli 2025 utgör en självständig grund för att meddela kontaktförbud (1 § andra stycket 1 lagen [1988:688] om kontaktförbud).

6.5.3 Nuvarande och föreslagna straffbestämmelser uppfyller endast delvis direktivets krav

I dagsläget är det inte straffbelagt som ett särskilt brott att, med hjälp av informations- och kommunikationsteknik (IKT), vid upprepade tillfällen eller varaktigt ställa en person under övervakning, utan den personens samtycke eller utan lagligt tillstånd, i syfte att spåra eller övervaka den personens rörelser och handlingar. Under vissa omständigheter kan dock enskilda gärningar som går ut på att övervaka eller spåra någon bedömas som olovlig identitetsanvändning, olovlig avlyssning, dataintrång eller ofredande. Upprepat agerande kan också bedömas som olaga förföljelse, men för det krävs en serie i och för sig straffbara gärningar, vilka dessutom inte kan innefatta bl.a. olovlig avlyssning och dataintrång.[88]

Om den föreslagna straffbestämmelsen om psykiskt våld införs blir det straffbart att upprepat utsätta en annan person för kränkningar i form av bl.a. otillbörlig övervakning, om kränkningarna sammantagna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Övervakning innebär alltså att gärningspersonen spårar, kartlägger eller bevakar var den utsatta befinner sig eller vad hen gör. I den delen bedöms kriminaliseringen väl motsvara det som i direktivet sägs om att ställa en person under övervakning i syfte att spåra eller övervaka den personens rörelser eller handlingar. Eftersom bestämmelsen är teknikneutral omfattar den vidare, i enlighet med direktivets krav, gärningar som begås med hjälp av IKT. Otillbörlig övervakning kan utgöra psykiskt våld om den är upprepad eller om gärningspersonen även utsatt offret för någon eller flera av de andra angivna kränkning-

[87] De kommer dock att göra det om utredningens förslag om en utvidgning av brottskatalogen för olaga förföljelse genomförs (se avsnitt 13.2).
[88] Se dock utredningens förslag i avsnitt 13.2.

arna, dvs. beskyllning, nedsättande uttalande, förödmjukande beteende, otillbörligt hot eller otillbörligt tvång. Vidare blir det straffbart som psykiskt våld att utsätta en annan person för otillbörlig övervakning som är varaktig, om gärningen varit ägnad att allvarligt skada personens självkänsla. I de fallen krävs alltså inte att övervakningen är upprepad eller att gärningspersonen även gjort sig skyldig till något annat slags kränkning utöver övervakningen. Liksom direktivet omfattar straffansvaret för psykiskt våld således såväl upprepad som varaktig övervakning.

Straffansvaret för psykiskt våld avgränsas genom ett krav på otillbörlighet, som saknas i direktivet. Otillbörlighetsrekvisitet syftar till att tydliggöra att endast beteenden som är oacceptabla med hänsyn till vid gärningstidpunkten rådande sociala och etiska normer omfattas. Tolkningen av begreppet bör präglas av försiktighet och för straffbarhet krävs att beteendet klart ligger utanför gränsen för det godtagbara. Att direktivets kriminaliseringskrav bygger på liknande överväganden framgår av att det enbart omfattar övervakning utan den övervakade personens samtycke eller utan lagligt tillstånd. Som framgår av skälen kan det också finnas andra situationer där övervakning utförs av legitima skäl, t.ex. i samband med att föräldrar kontrollerar var deras barn befinner sig och vad de gör på nätet, i samband med att släktingar övervakar hälsotillståndet hos sjuka, äldre eller utsatta personer eller personer med funktionsnedsättning eller vid mediebevakning och underrättelseinhämtning genom öppna källor.[89] Genom kravet på otillbörlighet, såsom det närmare utvecklats i propositionen avseende psykiskt våld[90], avgränsas det straffbara området i allt väsentligt på samma sätt som i direktivet. Exempelvis innebär otillbörlighetsrekvisitet att ageranden som sker med stöd av och i enlighet med lag faller utanför straffansvaret, vilket som utgångspunkt även gäller för ageranden som sker med ett rättsligt relevant samtycke. Vidare ges föräldrar utrymme att inom ramen för sitt tillsynsansvar styra och uppfostra barnet genom olika medel, utan att dessa beteenden utgör otillbörliga former av t.ex. övervakning. Det anges också att sådana behov kan finnas även inom ramen för andra relationer, exempelvis i relationen mellan en lärare och en elev, eller en arbetsgivare och en arbetstagare. Kravet på otillbörlig-

[89] Skäl 21.
[90] A. prop. s. 83.

het i bestämmelsen om psykiskt våld bedöms sammanfattningsvis inte vara problematiskt i förhållande till direktivet.

Direktivet ställer krav på att upprepad eller varaktig övervakning ska vara straffbelagd i de fall då gärningarna sannolikt kommer att åsamka den som övervakas allvarlig skada. Det anges inte vilken typ av skada som avses. Utifrån hur sådan övervakning kan väntas påverka den övervakade är det rimligt att som relevant skada betrakta skada på privatlivet och den personliga integriteten.[91] Av kravet på att skadan ska vara allvarlig får anses följa att ansvaret är begränsat till situationer där övervakningen kan leda till psykiskt lidande eller andra allvarliga negativa konsekvenser för den övervakade.

Det skaderekvisit som föreslås gälla för psykiskt våld är ett annat, nämligen att kränkningarna sammantagna, eller den varaktiga otillbörliga övervakningen, ska ha varit ägnade att allvarligt skada den utsattas självkänsla. Även det kravet innebär att ansvaret är begränsat till situationer som kan leda till psykiskt lidande eller andra allvarliga negativa konsekvenser för den drabbade.[92] Det bör också vid sådan otillbörlig övervakning som kan utgöra en del i psykiskt våld främst vara skada på privatlivet och den personliga integriteten som är av relevans. I och med att det är självkänslan som typiskt sett ska skadas allvarligt är emellertid skaderekvisitet i bestämmelsen om psykiskt våld mer kvalificerat än så. Rekvisitet tar sikte på att det normalt ska vara fråga om flera kränkningar[93] som ingår i ett mönster som sammantaget leder till att den kränkta personen bryts ner. Även för den form av psykiskt våld som består i varaktig otillbörlig övervakning som inte är upprepad krävs motsvarande nivå av skada som förutsätts för straffansvar för upprepade kränkningar. Detta innebär att straffansvar som enbart avser varaktig övervakning som utgångspunkt endast bör komma i fråga vid långvarig eller mycket ingripande övervakning.[94]

Som också antyds i propositionen avseende psykiskt våld kan det förekomma fall av otillbörlig övervakning som utgör ett angrepp på privatlivet och den personliga integriteten – och därmed varit ägnat att medföra allvarlig skada – men där agerandet inte varit ägnat att

[91] Jfr a. prop. s. 50 och t.ex. prop. 2016/17:222 s. 96 om olaga integritetsintrång.
[92] A. prop. s. 84.
[93] I andra straffbestämmelser i brottsbalken som är utformade på liknande sätt används i stället ordet gärningar, se 4 kap. 4 a § (grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning) och 4 kap. 4 e § (hedersförtryck).
[94] A. prop. s. 84.

allvarligt skada självkänslan hos den som övervakas. Exempelvis kan det röra sig om varaktig övervakning som inte är långvarig eller mycket ingripande.[95] Även vid upprepad övervakning som inte är mycket ingripande, t.ex. vid ett fåtal tillfällen och utan några andra kränkningar såsom förolämpningar eller otillbörliga hot, är det möjligt att handlandet inte når upp till kravet på att ha varit ägnat att allvarligt skada den övervakades självkänsla.

Slutsatsen av det sagda är att den föreslagna straffbestämmelsen om psykiskt våld till följd av skaderekvisitets utformning inte kan anses fullt ut uppfylla direktivets krav på kriminalisering. Förutom när det gäller skaderekvisitet bedöms dock straffansvaret för psykiskt våld fullt ut motsvara vad direktivet kräver.

Handlande som enligt direktivet kan utgöra ett led i nätstalkning är som nämnts i viss utsträckning straffbelagt som bl.a. ofredande, olovlig identitetsanvändning, olovlig avlyssning och dataintrång. Inte heller dessa straffbestämmelser innebär emellertid, ens tillsammans med bestämmelsen om psykiskt våld, en fullständig kriminalisering av alla fall av upprepad eller varaktig övervakning som är otillbörlig och ägnad att allvarligt skada den som övervakas. För att uppfylla kriminaliseringskravet bedömer utredningen därför att ny lagstiftning – utöver den föreslagna straffbestämmelsen om psykiskt våld – är nödvändig för att straffbelägga sådan upprepad eller varaktig övervakning som inte kan förväntas grunda ansvar för psykiskt våld. Förslag om en sådan specifik kriminalisering lämnas i avsnitt 11.2.3.

6.6 Nättrakasserier (artikel 7)

Bedömning

De gärningar som ska vara straffbelagda enligt artikel 7 a och c är kriminaliserade enligt svensk rätt. Någon lagändring är därmed inte påkallad i dessa delar.

Lagändring krävs för att svensk rätt ska fullt ut uppfylla kriminaliseringskravet avseende gärningarna i artikel 7 b och d.

[95] A. prop. s. 51.

6.6.1 Artikel 7

Artikel 7 innehåller krav på att medlemsstaterna ska straffbelägga följande uppsåtliga gärningar:

– att med hjälp av IKT vid upprepade tillfällen eller varaktigt uppträda hotfullt mot en person, åtminstone när gärningen inbegriper hot om att begå brott, om gärningen sannolikt kommer att få den personen att känna allvarlig fruktan för sin egen eller närståendes säkerhet (punkt a),

– att tillsammans med andra, med hjälp av IKT, på ett allmänt tillgängligt sätt uppträda hotfullt eller kränkande mot en person, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig psykisk skada (punkt b),

– att med hjälp av IKT skicka en oönskad bild eller videofilm eller annat liknande oönskat material föreställande könsorgan till en person, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig psykisk skada (punkt c),

– att med hjälp av IKT göra material tillgängligt för allmänheten som innehåller personuppgifter om en person, utan den personens samtycke, i syfte att uppmana andra att åsamka den personen fysisk eller allvarlig psykisk skada (punkt d).

Avsikten är att genom minimiregler för dessa gärningar täcka de allvarligaste formerna av nättrakasserier. Sådana omfattande attacker som avses i punkt b, inbegripet samordnade mobbattacker på nätet, kan leda till attacker utanför nätet eller orsaka betydande psykiskt lidande och i extrema fall leda till att brottsoffret begår självmord. Attackerna är ofta inriktade på framstående kvinnliga politiker, journalister och människorättsförsvarare eller på annat sätt välkända kvinnor, men kan också förekomma i andra sammanhang, t.ex. på universitet, i skolor och på arbetsplatser. Denna typ av nätvåld bör bekämpas i synnerhet när attackerna sker i stor skala, t.ex. i form av trakasserier som utförs av ett stort antal personer. Punkt c tar sikte på s.k. nätblottning – skickandet av oönskat material föreställande könsorgan till en person – som är ett vanligt förekommande sätt att skrämma eller tysta kvinnor, medan punkt d avser s.k. doxning, där brottsoffrets personuppgifter görs tillgängliga för allmänheten med

hjälp av IKT, utan brottsoffrets samtycke, i syfte att uppmana andra att åsamka brottsoffret fysisk eller allvarlig psykisk skada.[96]

6.6.2 Nuvarande svenska straffbestämmelser

Att med hjälp av IKT vid upprepade tillfällen eller varaktigt uppträda hotfullt mot en person, åtminstone när gärningen inbegriper hot om att begå brott, om gärningen sannolikt kommer att få den personen att känna allvarlig fruktan för sin egen eller närståendes säkerhet (punkt a)

Hot om att begå brottslig gärning är, som konstaterats ovan, straffbelagt som olaga hot när det sker på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid (4 kap. 5 § brottsbalken). Straffbestämmelsen är teknikneutral och olaga hot kan således begås på nätet eller med hjälp av annan IKT.

Straffet för olaga hot är böter eller fängelse i högst två år. För grovt olaga hot är straffet fängelse i lägst ett och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag, eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Ansvar för olaga hot förutsätter alltså att hotet är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid. Bedömningen är objektiverad. Den utgår från de faktiska förhållandena och görs utifrån hur situationen framstått från den hotades synpunkt. Det är tillräckligt att hotet typiskt sett var av sådant slag att det var ägnat att framkalla allvarlig rädsla hos den hotade.[97]

Hot behöver inte vara explicita för att bedömas som olaga hot utan kan vara underförstådda, men att enbart uppträda hotfullt mot någon når normalt inte upp till att bedömas som olaga hot ens om agerandet är upprepat eller varaktigt.

Den som vid upprepade tillfällen eller varaktigt uppträder hotfullt mot en person kan i stället göra sig skyldig till ofredande genom störande kontakter eller annat hänsynslöst agerande, under förut-

[96] Skäl 24.
[97] Prop. 2016/17:222 s. 93.

sättning att gärningen var ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt (4 kap. 7 §).

Ofredande genom störande kontakter kan ske såväl genom direkta kontakter vid fysiska sammanträffanden som kontakter via internet eller något annat sätt att kommunicera. Kontakterna kan vara störande på grund av sitt antal eller på grund av när och hur de sker. Av betydelse är också vad kontakterna inneburit. Om det är fråga om att nedsättande eller kränkande budskap förmedlas kan ett mindre antal kontakter eller meddelanden utgöra ett ofredande, jämfört med till innehållet harmlösa eller innehållslösa kontakter.[98]

Även annat hänsynslöst agerande kan ske såväl genom direkta angrepp på sinnena som genom angrepp via internet eller andra kommunikationsformer. För att agerandet ska vara straffbart krävs att det kan beskrivas och upplevas som hänsynslöst. Exempel på sådana hänsynslösa ageranden kan vara att allvarligt skrämma eller störa någon genom höga ljud eller pyroteknik, att filma någon på ett påträngande sätt eller att filma en naken person så att personen märker det. Mer subtila kontakter som t.ex. att någon följer efter någon annan under en viss tid eller återkommande står utanför någons bostad omfattas också, förutsatt att förföljandet uppfattas av den som förföljs och har viss varaktighet eller frekvens. I viss begränsad utsträckning bör även enstaka yttranden på grund av sitt innehåll kunna anses ge uttryck för ett hänsynslöst agerande. Förutom framförande av falska dödsbud kan det vara fråga om yttranden som ligger nära hot eller som annars allvarligt kränker människovärdet eller rubbar tryggheten och tilliten till andra människor eller på annat sätt ger uttryck för hat mot någon. Ett exempel på detta kan vara att framföra grova och detaljerade kränkningar av sexualiserad eller våldsam natur.[99]

Med att gärningen är ägnad att kränka den utsattas frid på ett kännbart sätt avses att det är tillräckligt att gärningen typiskt sett är sådan att någons frid kränks. Det förutsätts inte för ansvar att någon fridskränkning uppkommit i det enskilda fallet. Genom en sådan avgränsning till typiska effekter, undantas gärningar som kan vara ovälkomna, otrevliga eller obehagliga men som den enskilda rimligen ska kunna tåla. Bedömningen av om gärningen varit ägnad att kränka någons frid på ett kännbart sätt ska göras utifrån de fakt-

[98] A. prop. s. 98–99.
[99] Ibid.

iska förhållandena i det enskilda fallet och med hänsyn till den enskilda målsäganden.[100]

Ofredande som inte förövats på allmän plats får åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt (4 kap. 11 §). ”Allmän plats” förekommer i flera bestämmelser i brottsbalken (4 kap. 11 §, 16 kap. 11 och 16 §§ samt 29 kap. 2 a §). Med allmän plats torde i samtliga dessa bestämmelser förstås varje plats, utomhus eller inomhus, som är upplåten för eller annars frekventeras av allmänheten, t.ex. vägar, gator, torg och parker.[101] Internet anses således inte vara en allmän plats.

I fråga om upprepat agerande kan den som förföljer en person genom att begå eller på annat sätt medverka till bl.a. olaga hot och ofredande göra sig skyldig till olaga förföljelse (4 kap. 4 b §). Utöver att det måste vara fråga om flera gärningar förutsätter ansvar för olaga förföljelse också att var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av den utsatta personens integritet.

Att tillsammans med andra, med hjälp av IKT, på ett allmänt tillgängligt sätt uppträda hotfullt eller kränkande mot en person, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig psykisk skada (punkt b)

Som redan konstaterats kan den som uppträder hotfullt eller kränkande mot en person göra sig skyldig till ofredande, under förutsättning att agerandet innefattat störande kontakter eller annars kan betecknas som hänsynslöst och det dessutom varit ägnat att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt (4 kap. 7 § brottsbalken). Om det anses vara fråga om regelrätta hot, kan ansvar för olaga hot (4 kap. 5 §) aktualiseras.

Brottskonstruktioner som innebär att flera personers deltagande i en gärning är en förutsättning för ansvar på individnivå är ovanliga i svensk rätt. Vissa av brotten mot allmän ordning i 16 kap. brottsbalken utgör undantag. Sålunda krävs det för att någon ska hållas ansvarig för upplopp, våldsamt upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten (1–3 §§) samt myteri (6 §) att en folksamling respektive en samling av krigsmän agerat på visst sätt. I det avseendet kan sägas att alla deltagare i sådana sammanslutningar får bära ansvar för dessas

[100] A. prop. s. 99.
[101] T.ex. prop. 1989/90:129 s 10 och prop. 2022/23:53 s. 150.

kollektiva agerande. Vid bedömningen av straffvärdet har det dock betydelse på vilket sätt varje individ som döms för brottet har deltagit.[102]

En annan sak är att flera personer tillsammans begår ett brott som kan begås av en person. Alla personer som har deltagit i brottets utförande kan då, beroende på omständigheterna, vara gärningspersoner. För brottsbalksbrott och vissa brott inom specialstraffrätten är ansvar därtill föreskrivet för både den som utfört gärningen och annan som främjat denna med råd eller dåd. Den som inte är att anse som gärningsperson döms, om hen har förmått annan till utförandet, för anstiftan av brottet och annars för medhjälp till det. Om flera personer medverkar till ett brott, kan var och en alltså dömas som antingen gärningsperson, anstiftare eller medhjälpare. Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger henne eller honom till last. (23 kap. 4 §.)

Den gärning som en medverkande har utfört kan vara av sådant slag att den i sig ger anledning att döma hen som gärningsperson. Det är fallet om hen har deltagit i de gärningar som mer direkt knyter an till brottsbeskrivningen. Men även den som har medverkat på annat sätt kan dömas som gärningsperson om hen har utfört brottet tillsammans och i samförstånd med andra. Bedömningen av om en gärning har utförts tillsammans och i samförstånd med andra ska göras med hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Det är inte tillräckligt att den som har deltagit i ett brott förstått vad de övriga ska göra för att han eller hon ska dömas som (med)gärningsperson. Medgärningspersonskap förutsätter att de inblandade har någon form av ömsesidig medvetenhet om den brottsliga gärning som de utför gemensamt och att de anpassar sitt individuella agerande utifrån denna medvetenhet.[103]

Ansvar för medhjälp förutsätter alltså att medhjälparen främjat gärningen. Det krävs dock inte att medhjälparens gärning har varit en avgörande orsak till den brottsliga effekten. Det räcker att hens gärning har övat inflytande på händelseutvecklingen och att detta åtminstone till någon del kan sägas ha skett i brottsfrämjande riktning. En gärning som varken fysiskt eller psykiskt har bidragit till huvudgärningen är däremot inte att anse som medhjälp.[104]

[102] ”Påskuppploppet i Örebro” NJA 2023 s. 114 p. 37–38.
[103] ”Chaufförен och rånförsöket” NJA 2023 s. 540 p. 10–11 med vidare hänvisningar.
[104] ”Medhjälparen i Linanäs” NJA 2023 s. 177 p. 11 med vidare hänvisning.

Att flera deltagit i ett brott kan också vara en försvårande omständighet vid bedömningen av ett brotts straffvärde (29 kap. 2 § 3 brottsbalken angående att den tilltalade utnyttjat ett numerärt överläge).

Att med hjälp av IKT skicka en oönskad bild eller videofilm eller annat liknande oönskat material föreställande könsorgan till en person, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig psykisk skada (punkt c)

Att blotta sig för någon annan på ett sätt som är ägnat att väcka obehag eller annars genom ord eller handlande ofreda en person på ett sätt som är ägnat att kränka personens sexuella integritet, utgör sexuellt ofredande (6 kap. 10 § andra stycket brottsbalken). Sexuellt ofredande genom beskrivet handlande kan begås både mot vuxna och barn. Om barnet är under femton år döms i stället för sexuellt ofredande mot barn (6 kap. 10 § första stycket andra meningen).

Straffet för sexuellt ofredande är böter eller fängelse i högst två år. För sexuellt ofredande mot barn är straffet fängelse i högst två år. Såväl för grovt sexuellt ofredande som för grovt sexuellt ofredande mot barn är straffet fängelse i lägst sex månader och högst tre år. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska det särskilt beaktas om fler än en förgripit sig på offret eller på annat sätt deltagit i övergreppet eller om gärningspersonen med hänsyn till offrets låga ålder eller någon annan omständighet visat särskild hänsynslöshet (6 kap. 10 § fjärde stycket.)

Med blottande avses s.k. exhibitiva åtgärder. En förutsättning för ansvar är att blottningen typiskt sett duger för att ge upphov till obehag. Det krävs således inte att någon förargelse åstadkommits i det enskilda fallet. Inte heller krävs någon grad av offentlighet, utan det är tillräckligt att det exhibitionistiska beteendet vidtas i enrum inför en enda person. Ett typfall är att en person är naken under ett ytterplagg och öppnar upp rocken inför en förbipasserande person.[105]

I praxis har det förekommit att handlandet att skicka en bild på ett könsorgan, om det varit gärningspersonens eget, ansetts vara en form av (digital) blottning. Utgångspunkten är annars att den angripna måste uppfatta gärningen under tiden den pågår för att det

[105] Bäcklund m.fl., Brottsbalken – en kommentar, 6 kap. 10 § Norstedts, 2025, JUNO Version 2025A).

ska vara fråga om vissa typer av sexuella ofredanden. Det gäller bl.a. blottning.[106] Under alla omständigheter kan handlandet att skicka en bild – eller en film eller liknande material – på sitt könsorgan vara ett sådant annat handlande som ofredar mottagaren på ett sätt som är ägnat att kränka hens sexuella integritet. Detsamma gäller när det är någon annans könsorgan som avbildats. Även i dessa fall kan således ansvar för sexuellt ofredande komma i fråga.[107]

För att ett handlande ska vara ägnat att kränka den sexuella integriteten krävs att detta har haft en tydlig sexuell inriktning eller prägel. Det avgörande är inte gärningspersonens personliga syfte med sitt handlande och inte heller hur målsäganden har upplevt händelsen. Bedömningen ska göras från objektiva utgångspunkter.[108] Ett exempel som hänförs till tillämpningsområdet för sexuellt ofredande är tydliga sexuella kontakter per telefon eller e-post.[109]

Ett handlande som innebär att någon ofredas men där handlandet inte kan anses ha varit ägnat att kränka den sexuella integriteten kan i stället bedömas som ofredande (4 kap. 7 §). I konkurrenshänseende har sexuellt ofredande företräde framför ofredande.[110] Gärningar av det slag som avses i punkt c torde regelmässigt bedömas som det förstnämnda brottet.

Att med hjälp av IKT göra material tillgängligt för allmänheten som innehåller personuppgifter om en person, utan den personens samtycke, i syfte att uppmana andra att åsamka den personen fysisk eller allvarlig psykisk skada (punkt d)

Regler om hanteringen av personuppgifter finns huvudsakligen i EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR)[111] och i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Förordningen är inte tillämplig på behandling av personuppgifter en fysisk person utför som ett led i en verksamhet

[106] ”Rulltrappan” NJA 2017 s. 393 p. 25. Möjligen ska den hänvisning till p. 15 som där görs uppfattas som att det sagda inte reservationslöst gäller vid händelseförlopp som är utsträckta i tiden, såsom vid gärningar som begås genom e-post.
[107] Jfr t.ex. Hovrätten för Västra Sveriges dom 2022-10-26 i mål B 4538-22.
[108] ”Lärarens kommentar” NJA 2024 s. 564 med vidare hänvisningar.
[109] Prop. 2004/05:45 s. 149.
[110] Bäcklund m.fl., Brottsbalken – en kommentar, 6 kap. 10 §, Norstedts, 2025, JUNO Version 2025A.
[111] Europaparlamentets och rådets förordning (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).

av rent privat natur eller som har samband med hens hushåll.[112] Annan personuppgiftsbehandling av en fysisk person kan således omfattas av GDPR.

Som personuppgifter räknas varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person.[113] Det finns alltså ingen begränsning angående vad för typ av upplysningar eller vilken typ av information det måste röra sig om, utan en personuppgift kan vara all tänkbar typ av information så länge nämnda kriterier är uppfyllda. Vanliga exempel på personuppgifter är namn, personnummer, adresser, bilder, ljudklipp, IP-adresser och GPS-information. Personuppgifter omfattar även indirekta uppgifter som kräver att uppgifterna kombineras med andra uppgifter för att identifiera en fysisk person.[114] Som känsliga personuppgifter räknas bl.a. uppgifter om etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, hälsa och sexualliv eller sexuella läggning.[115]

GDPR innehåller en direkt tillämplig reglering av administrativa sanktionsavgifter som gäller i vissa fall. Vidare förpliktar GDPR medlemsstaterna att fastställa regler om andra sanktioner för överträdelser av GDPR, särskilt för överträdelser som inte är föremål för administrativa sanktionsavgifter enligt GDPR:s reglering. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. De kan vara straffrättsliga.[116] Vid införandet av dataskyddslagen gjordes bedömningen att överträdelser av GDPR inte borde vara straffsanktionerade.[117] Genom dataskyddslagen upphävdes personuppgiftslagen (1998:204), som innehållit en straffbestämmelse kopplad till vissa materiella bestämmelser om personuppgiftsbehandling.

Handlande som innefattar behandling av personuppgifter kan emellertid vara brottsligt under vissa omständigheter. Exempel på det är att någon sprider en bild på eller någon annan uppgift om en annan persons sexualliv eller hälsotillstånd (olaga integritetsintrång, 4 kap. 6 c § brottsbalken) och att någon genom olovlig användning av annan persons identitetsuppgifter utge sig för att vara honom eller henne (olovlig identitetsanvändning, 4 kap. 6 b §). Spridandet av sådana känsliga personuppgifter som kan anses ägnade att utsätta

[112] GDPR artikel 2.1 c.
[113] GDPR artikel 4.1.
[114] Frydlinger m.fl., GDPR – juridik, organisation och säkerhet enligt dataskyddsförordningen, 2018, s. 44–45.
[115] GDPR artikel 9.1.
[116] GDPR artiklarna 83 och 84 samt skäl 152.
[117] Prop. 2017/18:105 s. 143–144.

den det rör för andras missaktning kan också grunda ansvar för förtalsbrott (5 kap. 1 och 2 §§). Vidare kan den som olovligen bereder sig tillgång till en personuppgift som är avsedd för automatiserad behandling eller olovligen ändrar, utplånar, blockerar eller i register för in en sådan uppgift göra sig skyldig till dataintrång (4 kap. 9 c §).

Någon mera generell kriminalisering av att för allmänheten tillgängliggöra material som innehåller sådana personuppgifter som i regel inte är känsliga – såsom namn, personnummer, adress eller bilder på någon – finns emellertid inte, ens om det sker utan samtycke och i något visst syfte. Undantagsvis kan straffansvar i sådana sammanhang förekomma t.ex. om tillgängliggörandet som sådant är att bedöma som olaga hot (4 kap. 5 §) eller ofredande (4 kap. 7 §).

6.6.3 Nuvarande straffbestämmelser uppfyller endast delvis direktivets krav

De gärningar som avses med artikel 7 punkt a – att med hjälp av IKT vid upprepade tillfällen eller varaktigt uppträda hotfullt mot en person, åtminstone när gärningen inbegriper hot om att begå brott, om gärningen sannolikt kommer att få den personen att känna allvarlig fruktan för sin egen eller närståendes säkerhet – är alltså straffbara som olaga hot, grovt olaga hot och ofredande. Om det rör sig om en serie i sig brottsliga gärningar kan agerandet även bestraffas som olaga förföljelse. Gällande lagstiftning bedöms i och med detta uppfylla kriminaliseringsförpliktelsen i punkt a och någon lagändring är inte påkallad i den delen.

Även gärningar som består i att tillsammans med andra, med hjälp av IKT, på ett allmänt tillgängligt sätt uppträda hotfullt eller kränkande mot en person, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig psykisk skada (artikel 7 punkt b) kan under vissa omständigheter utgöra ofredande och vid upprepat agerande, olaga förföljelse. I vissa fall kan också ansvar för olaga hot aktualiseras.

Även om utfallet av en prövning av rekvisitet om kännbar fridskränkning i ofredandebrottet och skadebedömningen enligt direktivet kan förmodas ofta bli detsamma i det enskilda fallet, är det inte uteslutet att tillämpningsområdet i viss mån kan skilja sig åt. Redan av det skälet är det tveksamt om dagens lagstiftning fullt ut täcker in samtliga gärningar under punkt b.

Därutöver kan det ifrågasättas om gällande svensk rätt lever upp till kravet i punkt b när det inte finns någon straffbestämmelse som föreskriver kollektivt ansvar för deltagarna i en grupp som tillsammans agerat på det sätt som anges i punkten. Visserligen kan straffansvar komma i fråga för alla som deltagit i ett brott som ofredande enligt medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken, antingen som gärningspersoner, anstiftare eller medhjälpare. När flera begår en sådan gärning tillsammans och i samförstånd kan de alla hållas ansvariga som gärningspersoner. De medverkande som inte är gärningspersoner kan i stället dömas för anstiftan eller medhjälp. Att flera personer kan straffas för t.ex. ett och samma ofredande är dock något annat än ett straffansvar som uttryckligen tar sikte på det särskilt klandervärda i ett gemensamt agerande.

Dessutom måste kraven i artikel 9 beaktas. Enligt artikeln ska anstiftan och medhjälp till brott enligt artikel 7 punkt b vara straffbelagda. Visserligen är anstiftan till anstiftan, liksom anstiftan till medhjälp och medhjälp till medhjälp, möjlig i svensk rätt, men det kan ifrågasättas om ett sådant genomförande på ett tillräckligt tydligt sätt åstadkommer det som direktivet eftersträvar.

Slutligen kan det ifrågasättas vilken betydelse medverkansansvaret får vid sådana samordnade mobbattacker på nätet som omfattas av punkt b. De kan involvera ett mycket stort antal personer, som ofta är ovetande om de flesta andras agerande även om de känner till att de ingår i ett större sammanhang. I sådana fall torde deltagarna normalt sett dock inte vara att se som medverkande till samma brott. Det punkten tar sikte på rör sig snarare om en annan typ av gemensamt agerande där kopplingen mellan den enskildas skuld och den gemensamt åstadkomna brottsliga gärningen är av en annan karaktär, utan krav på att deltagarna agerat tillsammans och i samförstånd eller uppsåtligt främjat varandras handlande med råd eller dåd.

Gällande svensk rätt kan alltså inte anses helt uppfylla kriminaliseringskravet i punkt b. Framför allt bedöms det behövas lagstiftning som på ett tydligare sätt än som följer av en tillämpning av reglerna om medverkan kriminaliserar enskildas deltagande i flera personers gemensamma agerande. Utredningens bedömning är därför att ny lagstiftning är nödvändig för att uppfylla direktivets kriminaliseringskrav. Förslag om sådan lämnas i avsnitt 11.2.4.

Gärningar som består i att med hjälp av IKT skicka en oönskad bild eller videofilm eller annat liknande oönskat material föreställ-

ande könsorgan till en person är straffbara som sexuellt ofredande och sexuellt ofredande mot barn. Vare sig agerandet ses som en form av (digital) blottning, vilket förutsätter att det är en avbildning av gärningspersonens eget könsorgan som skickas, eller som ett sådant annat handlande som ofredar en person är i normalfallet kravet på att handlandet är ägnat att väcka obehag respektive är ägnat att kränka personens sexuella integritet regelmässigt uppfyllt. Det straffbara området för sexuellt ofredande, sexuellt ofredande mot barn och motsvarande grova brott bör därmed motsvara vad direktivet kräver.

Sammantaget bedöms gällande lagstiftning uppfylla kriminaliseringsförpliktelsen i punkt c. Någon lagändring är därmed inte påkallad i denna del.

Gällande straffbestämmelser som avser otillbörlig behandling av personuppgifter (främst olaga integritetsintrång, olovlig identitetsanvändning och förtal) omfattar inte på något heltäckande sätt handlandet att med hjälp av IKT göra material tillgängligt för allmänheten som innehåller personuppgifter om en person, utan den personens samtycke, i syfte att uppmana andra att åsamka den personen fysisk eller allvarlig psykisk skada. Det behövs därmed en lagändring för att uppfylla kriminaliseringsförpliktelsen i punkt d. Förslag om detta lämnas i avsnitt 11.2.5.

6.7 Offentlig uppmaning till våld eller hat på nätet (artikel 8)

Bedömning

De gärningar som ska vara straffbelagda enligt artikel 8 är bara delvis kriminaliserade enligt svensk rätt. Lagändring är därmed påkallad för att uppfylla direktivets krav.

6.7.1 Artikel 8

Artikel 8 innehåller krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att det är straffbelagt att uppsåtligen uppmana till våld eller hat mot en grupp personer eller en medlem av en grupp, utpekad med åberop-

ande av kön, genom att med hjälp av IKT offentligt sprida material med en sådan uppmaning (punkt 1).

Medlemsstaterna får välja att straffa enbart gärningar som antingen begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för allmän ordning eller som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande (punkt 2). Detta undantag finns för att säkerställa att en rimlig avvägning görs mellan yttrandefriheten och lagföringen av brottet. Tillämpningen av dessa villkor, när så krävs enligt nationell rätt, bör inte få till följd att den ändamålsenliga verkan av den bestämmelse som fastställer brottsrekvisit för brottet offentlig uppmaning till våld eller hat på nätet undergrävs.[118]

Offentlig uppmaning till våld eller hat på nätet är ett brott som förutsätter att uppmaningen inte uttrycks i ett rent privat sammanhang, utan offentligt genom användning av IKT. Det bör därför kräva spridning till allmänheten, vilket bör förstås som att ett visst material som utgör uppmaning till våld eller hat görs tillgängligt med hjälp av IKT för ett potentiellt obegränsat antal personer, dvs. att materialet görs lätt tillgängligt för användare i allmänhet utan att det krävs någon ytterligare åtgärd från materialleverantörens sida, oberoende av huruvida dessa personer verkligen tar del av informationen i fråga. Om tillgång till materialet kräver registrering eller tillträde till en grupp av användare bör informationen därför anses spridd till allmänheten endast när användare som söker tillgång till materialet automatiskt registreras eller ges tillträde utan att någon beslutar om eller väljer ut vem som ska ges tillgång till materialet. När behöriga myndigheter bedömer huruvida material kan klassificeras som att det utgör en uppmaning till våld eller hat bör de ta hänsyn till den grundläggande rätten till yttrandefrihet, som fastställs i artikel 11 i EU:s rättighetsstadga.[119]

Artikeln har en förlaga i EU:s rasismrambeslut.[120] Enligt det ska medlemsstaterna kriminalisera vissa avsiktliga gärningar, bl.a. offentlig uppmaning till våld eller hat riktat mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung.[121] Medlemsstaterna får välja att straffa enbart gärningar som antingen

[118] Skäl 27.
[119] Skäl 26.
[120] Rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen.
[121] Artikel 1.1 a.

begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för allmän ordning eller som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande.[122] Förutom när det gäller vilka grupper eller gruppmedlemmar som skyddas skiljer sig rasismrambeslutets bestämmelse från artikel 8 således endast i fråga om spridningssättet. Medan artikel 8 är begränsad till uppmaningar som sprids offentligt med hjälp av IKT, gäller rasismrambeslutets bestämmelse offentlig uppmaning oberoende av spridningssätt.

6.7.2 Nuvarande svenska straffbestämmelser

Hets mot folkgrupp

Rasismrambeslutets bestämmelse om offentlig uppmaning till våld eller hat mot vissa grupper motsvaras i svensk rätt främst av straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken. Genom den är det straffbelagt att i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en folkgrupp, en annan sådan grupp av personer eller en enskild i någon av dessa grupper med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck (första stycket). För hets mot folkgrupp döms också den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids förnekar, ursäktar eller uppenbart förringar ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot folkrätten och som fått laga kraft, om gärningen är ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i första stycket (andra stycket).

Hetsbestämmelsen ändrades senast den 1 juli 2024.[123] Ändringarna gjordes bl.a. mot bakgrund av EU-kommissionens synpunkter på det svenska genomförandet av rasismrambeslutet. I februari 2021 beslutade kommissionen om en formell underrättelse om att Sverige hade införlivat rasismrambeslutet på ett icke fullständigt och felaktigt sätt i den nationella lagstiftningen. I den del som här är relevant anförde kommissionen att det saknades ett uttryckligt omnämn-

[122] Artikel 1.2.
[123] Prop. 2023/24:93.

ande av gärningen uppmaning till våld. Vidare angav kommissionen att bestämmelsen om hets mot folkgrupp inte uttryckligen täckte in gärningar som begås mot enskilda i de grupper som ska skyddas enligt rambeslutet och att varken straffbestämmelsen om olaga hot eller uppvigling – som Sverige hade anmält som relevanta för genomförandet i den del det avsåg gärningar mot enskilda – specifikt straffbelägger gärningar som sker med åberopande av bl.a. etniskt ursprung. Synpunkterna har tillmötesgåtts genom de tillägg i hetsbestämmelsen som avser uppmaning till våld och gärningar riktade mot enskilda i de skyddade grupperna. När det gäller andra delar av rambeslutet anmärkte kommissionen på att det saknades en specifik kriminalisering av det slag som numera finns i hetsbestämmelsens andra stycke.

Kommissionen har efter lagändringarna skrivit av den formella underrättelsen. Mot bakgrund av att kommissionen därmed inte längre driver något överträdelseärende mot Sverige avseende genomförandet av rasismrambeslutet, finns det – trots att hetsbestämmelsen inte erbjuder ett skydd på grunden kön – anledning att närmare redogöra för straffansvaret för hets mot folkgrupp.

Straffet för hets mot folkgrupp är fängelse i högst två år. För ringa hets mot folkgrupp är straffet böter. För grov hets mot folkgrupp är straffet fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om meddelandet haft ett särskilt hotfullt eller kränkande innehåll och spritts till ett stort antal personer på ett sätt som varit ägnat att väcka betydande uppmärksamhet.

Ledning för tolkningen av ”uppmanar” kan hämtas från bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken. Av förarbetena till den bestämmelsen framgår att lovprisande av våld i vissa fall ses som en indirekt uppmaning till våld. En sådan bedömning ska dock göras med betydande försiktighet. Skulle ett lovprisande inte vara att bedöma som uppmaning till våld, kan uttalandet eller meddelandet i stället vara att bedöma som hot eller missaktning och därmed straffbart som hets mot folkgrupp på någon av dessa grunder. Med våld avses inte bara det som i andra sammanhang betecknas som våld å person, dvs. misshandel och annat fysiskt betvingande. Det kan också vara fråga om lindrigare former av våldsanvändning. Här kan ledning hämtas från bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § brottsbalken. För straffbarhet krävs att det uttalande eller meddelande som består i uppmaning till våld ska riktas mot en skyddad grupp eller

en enskild i en sådan grupp på så sätt att uppmaningen ska innebära att våldet ska användas mot en sådan grupp eller enskild som avses.[124]

Med ”hotar” ska förstås inte bara vad som, om det avsett enskilda individer, skulle ha varit straffbart som olaga hot (4 kap. 5 § brottsbalken) eller olaga tvång utan också vad som är att anses som hot enligt gängse språkbruk.[125]

För att ett meddelande ska anses ge uttryck för ”missaktning” behöver det inte vara av sådant slag som, om det avsett enskilda individer, kunnat leda till ansvar för förtal eller förolämpning. Även andra kränkande omdömen kan vara tillräckliga för straffansvar. Det räcker t.ex. oftast att ett meddelande om en viss folkgrupp är nedsättande för gruppens anseende eller att meddelandet innebär att en viss folkgrupp förlöjligas. Som utvecklas närmare nedan är det dock inte så att alla nedsättande eller förnedrande yttranden innefattas, utan för att ett meddelande ska anses ge uttryck för missaktning krävs att det är fullt klart att yttrandet överskrider gränsen för en saklig kritik av den aktuella folkgruppen.[126]

Ett meddelande ska bedömas med utgångspunkt i det budskap det förmedlar snarare än genom en textkritisk granskning av de exakta ordalagen. Det ska göras en objektiv bedömning av hur meddelandet framstår. Hur en mottagare haft anledning att uppfatta innehållet är centralt för prövningen. Det sagda utesluter inte att det närmare innehållet i ett uttalande har betydelse, t.ex. att det innefattar ett omotiverat och påtagligt kränkande ordval. Inte varje yttrande som innehåller negativa omdömen om en viss grupp är straffbelagt. Vid prövningen av om en gärning är straffbar som hets mot folkgrupp måste uttalandet alltid bedömas i sitt sammanhang. Motiven för gärningen, dvs. syftet med ett uttalande, måste också beaktas.[127]

Meddelandet måste ha spritts. Med detta avses att meddelandet överförts till andra personer utanför den helt privata sfären. Vidare krävs att meddelandet nått ut till fler än enbart ett fåtal personer. Det krävs däremot inte att en större grupp (än ett fåtal personer) faktiskt tagit del av meddelandet utan för att detta ska anses spritt är det i princip tillräckligt att det gjorts tillgängligt för en sådan grupp.[128]

---

[124] A. prop. s. 38.
[125] SOU 2015:103 s. 199 med vidare hänvisningar.
[126] Prop. 1970:87 s. 72–73 och 130.
[127] ”Anförandet i fullmäktige” NJA 2023 s. 246 p. 8–9 med vidare hänvisningar.
[128] Prop. 1986/87:151 s. 104 och 108–110 samt NJA 1999 s. 702.

Bedömningen av om en person har utsatts för hets mot folkgrupp som enskild eller om brottet ska ses som riktat mot ett anonymt kollektiv är beroende av gärningens kontext. För att brottet ska anses avse en enskild i en skyddad grupp krävs att det är fråga om ett uttalande eller meddelande som är tydligt riktat mot en individ och att det går att identifiera den skadelidande. Bedömningen måste göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om en gärningsperson exempelvis förnekar Förintelsen på ett hotfullt sätt på en allmän plats utan tydlig adressat bör uttalandet inte anses som riktat mot en enskild person. Detsamma gäller om en gärningsperson skickar ett nedsättande meddelande om exempelvis muslimer till ett stort antal personer på internet. Däremot kan ett hatiskt uttalande som riktar sig mot t.ex. en mindre grupp av förintelseöverlevare eller muslimer vara att se som hets mot enskild om uttalandet är tydligt riktat mot en snäv grupp av personer. För att det ska vara fråga om en hetsgärning mot en enskild krävs också att den enskilda tillhör den skyddade gruppen och att uttalandet eller meddelandet avser den enskilda för att hen tillhör den gruppen. Ett negativt uttalande om en person som i och för sig tillhör en skyddad grupp, men som sker med hänvisning till andra egenskaper, omfattas alltså inte. Ett hetsande uttalande om gruppen i allmänhet som riktas till en enskild har tidigare bedömts kunna vara hets mot folkgrupp riktat mot ett kollektiv. Även ett sådant uttalande kan under vissa omständigheter anses som hets mot enskild.[129]

I och med att straffbestämmelsen även omfattar brott mot enskilda i de skyddade grupperna uppstår frågor om brottskonkurrens. En bedömning av konkurrensfrågan måste alltid göras av domstolen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och med beaktande av de vedertagna principerna på området. Allt efter omständigheterna får den lösning väljas som framstår som mest följdriktig och rimlig. Normalt sett bör hets mot folkgrupp konsumera förolämpning och förtal av normalgraden eftersom hetsbrottet har en strängare straffskala. När det gäller olaga hot får konkurrensfrågan avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om uttalandet eller hotet enbart riktas mot en utpekad person torde det i många fall finnas skäl att endast döma för hets mot folkgrupp med möjlighet att beakta omständigheterna kring hotet som försvårande. Om det hetsande uttalandet däremot är en underordnad del av hotet kan det finnas

[129] Prop. 2023/24:93 s. 38.

skäl att endast döma för olaga hot, med möjlighet att tillämpa straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken. Ytterst får konkurrensfrågor lösas i rättstillämpningen.[130]

Hets mot folkgrupp utgör även ett tryck- och yttrandefrihetsbrott och är således straffbart också om det begås genom tryckt skrift eller något annat grundlagsskyddat medium (7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Att yttranden eller andra meddelanden straffbeläggs innebär givetvis en inskränkning av yttrandefriheten, även när det är fråga om sådana meddelanden som uttrycker missaktning för särskilt skyddsvärda grupper. Något uttryckligt undantag för situationer då gärningen bör bedömas som straffri på grund av att den är försvarlig, motsvarande ansvarsfrihetsregeln vid förtal, finns inte. Avsikten har emellertid inte varit att varje yttrande som innehåller omdömen om en viss grupp eller varje uttryck för missaktning av en sådan grupp ska vara straffbelagt. För straffansvar bör därför krävas att det är klart att uttalandet överskridit gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande gruppen i fråga. Det är således tillåtet att framföra kritiska uppfattningar om en grupp som omfattas av bestämmelsen även om det som framförs kan uppfattas som uttryck för missaktning, så länge kritiken framförs inom ramen för en saklig diskussion.[131] Vidare kan hänsyn till Europakonventionen påverka tillämpningen på så sätt att en konventionsenlig tolkning, mot bakgrund av Europadomstolens praxis, kan ge anledning till en mer restriktiv tillämpning än vad förarbetena föranlett.[132]

Uppmaning till våld eller hot riktat mot ett visst kön, eller missaktning på grund av kön, kan som nämnts inte grunda ansvar för hets mot folkgrupp. Tidigare förslag om att utöka tillämpningsområdet för hets mot folkgrupp till att även omfatta kön har inte fått gehör med hänvisning till gränsdragningsproblem i fråga om vad som skulle vara straffbart och att bestämmelsen då skulle förlora sin inriktning på minoritetsskydd.[133]

Det har tidigare ifrågasatts om hetsbestämmelsen alls skyddar majoritetsgrupper. Att så är fallet får numera anses vara vedertaget, med undantag för att skyddet på grunden könsöverskridande iden-

[130] A. prop. s. 26 och 39.
[131] Se bl.a. prop. 2001/02:59 s. 15, 34–36 och 41–42 samt prop. 2023/24:93 s. 42.
[132] NJA 2005 s. 805, NJA 2006 s. 467 och NJA 2007 s. 805.
[133] Prop. 1986/87:151 s. 110.

titet eller uttryck har utformats som ett rent minoritetsskydd.[134] I sammanhanget kan nämnas att det i den lagrådsremiss som föregick införandet av den grunden föreslogs att grunden skulle utformas så att den inte skulle skydda enbart gruppen transpersoner utan omfatta alla oavsett könsidentitet eller könsuttryck. Detta avstyrktes av Lagrådet, som ansåg att det var tveksamt om intresset att skydda gruppen transpersoner gör det nödvändigt att begränsa yttrandefriheten så långt som föreslogs i lagrådsremissen. Med hänvisning till övervägandena när grunden sexuell läggning infördes i hetsbestämmelsen anfördes i den efterföljande propositionen att det inte är uteslutet att låta bedömningen styras av behoven hos den grupp som den nya lagstiftningen huvudsakligen avser att skydda, samtidigt som lagstiftningen utformas så att den skyddar alla lika. Det som Lagrådet hade anfört ansågs därför inte i och för sig utgöra något hinder mot den konstruktion som förordades i lagrådsremissen. I lagstiftningsärendet beaktades emellertid också invändningar ur legalitetssynpunkt, bl.a. från Lagrådet som hade anfört att förslaget skulle innebära att frågan om en viss handling är straffbar eller inte blir beroende av en många gånger oklar och flytande gräns mellan en handling som riktar sig mot kön och en handling som avser könsidentitet eller könsuttryck. I propositionen anfördes att kritiken inte gick att bortse från. Med hänsyn till svårigheterna att avgränsa en bestämmelse som skyddar alla lika begränsades hetsbestämmelsen i stället så att den endast skyddar transpersoner.[135]

Det bör nämnas att bestämmelsen om hatbrottsmotiv som en försvårande omständighet vid bedömningen av ett brotts straffvärde (29 kap. 2 § 7 brottsbalken) den 1 juli 2025 utvidgades med grunden kön.[136] I samband med det ändrades grunden könöverskridande identitet eller uttryck till könsidentitet eller könsuttryck. Denna straffskärpningsregel för hatbrottsmotiv hade dessförinnan innehållit samma katalog med grunder (hudfärg etc.) som hetsbestämmelsen, med det undantaget att katalogen i straffskärpningsbestämmelsen till skillnad från hetsbestämmelsen inte är uttömmande.

[134] Prop. 2017/18:59 s. 20.
[135] A. prop. s. 20–22.
[136] Prop. 2024/25:125 s. 41–47.

Annan strafflagstiftning

Vissa andra straffbestämmelser än den om hets mot folkgrupp kan till viss del sägas motsvara regleringen i artikel 8.

När det gäller uppmaning till våld är till att börja med straffbestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken av intresse. Enligt den döms den som muntligen inför en menighet eller folksamling, i en skrift som sprids eller utlämnas för spridning eller i ett annat meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda t.ex. till brottslig gärning. Eftersom nästan allt våld är straffbelagt (som misshandelsbrottslighet eller i de lindrigaste fallen – t.ex. knuffar – som ofredande) omfattas i princip uppmaningar till alla slags våldshandlingar. Som nämnts kan även lovprisande av våld i vissa fall ses som en indirekt uppmaning till våld.

I den mån en uppmaning till våld kan ses som ett hot om våld och riktas mot en enskild person eller en avgränsad krets av personer kan gärningen utgöra olaga hot enligt 4 kap. 5 §. Det kan vara fallet också om uppmaningen anspelar på personens eller personernas tillhörighet till någon grupp, t.ex. gruppen kvinnor. Ansvar för olaga hot är dock uteslutet om hotet riktats mot en anonym allmänhet eftersom hotet då inte riktar sig mot en tillräckligt preciserad krets av enskilda som, typiskt sett, har anledning att känna att gärningspersonens hot är riktat mot just dem.[137]

Att uppmana till hat mot en enskild person eller en avgränsad krets av personer som utpekas med åberopande av kön kan vara ett sådant annat hänsynslöst agerande som grundar ansvar för ofredande enligt 4 kap. 7 §. Vidare är många uttryck för hat kriminaliserade, t.ex. genom straffbestämmelserna om förtal och förolämpning (5 kap. 1–3 §§). Den som söker förleda till ett sådant brott kan göra sig skyldig till uppvigling.

Om ett motiv för t.ex. ett olaga hot, ofredande eller förtal varit att kränka en person eller en grupp av personer på grund av kön är det som nämnts en omständighet som kan vara försvårande vid bedömningen av straffvärdet (29 kap. 2 § 7 brottsbalken).

[137] Prop. 1976/77:121 s. 14 och ”Hotet mot gymnasieskolan” NJA 2020 s. 510.

6.7.3 Nuvarande straffbestämmelser uppfyller endast delvis direktivets krav

De gärningar som omfattas av kriminaliseringsförpliktelsen i artikel 8 påminner i stor utsträckning om gärningar som i svensk rätt är straffbelagda som hets mot folkgrupp. Hetsbestämmelsens ”uppmanar till våld mot, hotar eller uttrycker missaktning för” svarar väl mot – och går längre än – artikelns ”uppmana till våld eller hat mot”. I båda fallen omfattas såväl gärningar riktade mot skyddade grupper som gärningar riktade mot individer i grupperna. Vidare är det straffbara området för hets mot folkgrupp, som omfattar uttalanden och meddelanden som sprids, större än vad direktivet kräver eftersom det senare endast avser uppmaningar som sprids offentligt med hjälp av IKT. En avgörande skillnad är dock att direktivet kräver att uppmaning till våld och hat straffbeläggs när det riktas mot en grupp personer eller en medlem av en grupp som utpekas med åberopande av kön, medan tillämpningsområdet för hets mot folkgrupp inte omfattar kön. Bestämmelsen om hets mot folkgrupp motsvarar därmed inte direktivets krav.

Uppmaning till våld mot en enskild person eller en avgränsad krets av personer kan, som nämnts, i vissa fall utgöra olaga hot medan uppmaning till hat kan grunda ansvar för ofredande. Det är dock svårbedömt i vilken utsträckning fall av uppmaning till våld eller hat är att bedöma som olaga hot respektive ofredande. Ansvar för olaga hot begränsas dels av kravet på att det rör sig om ett hot om brottslig gärning, dels av att hotet måste vara ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid. Ansvar för ofredande förutsätter att den drabbade personen utsätts för en kännbar fridskränkning. Direktivet innehåller inga motsvarande begränsningar av det straffbara området. Visserligen får medlemsstaterna enligt artikel 8.2 välja att straffa enbart sådana gärningar som är ägnade att vara störande för allmän ordning, hotfulla, otillbörliga eller kränkande, men det är mot bakgrund av ordalydelsen (”straffa”) osäkert om det vid en granskning av genomförandet skulle godtas att en sådan begränsning görs redan på lagstiftningsstadiet snarare än behandlas som en rättstillämpningsfråga. Det är därför tveksamt om de nämnda straffbestämmelserna uppfyller kriminaliseringsförpliktelsen i artikeln.

Uppviglingsbrottet får anses vara den straffbestämmelse vars tillämpningsområde i störst utsträckning överensstämmer med artikelns. Straffansvar för uppvigling kan komma i fråga vid uppmaning till sådana former av hat som uttrycks genom brott, även om det inte rör sig om någon mer generell kriminalisering av hatuppmaningar. Däremot kan offentliga uppmaningar till våld mera generellt utgöra uppvigling, eftersom i princip alla former av våld mot en människa är straffbelagda i svensk rätt. EU-kommissionen har emellertid inte godtagit uppviglingsbestämmelsen som ett led igenomförande av rasismrambeslutets bestämmelse om uppmaning till våld, och det får förutsättas att motsvarande bedömning skulle göras i det här fallet. På motsvarande sätt får även de ovan nämnda straffbestämmelserna – av vilka Sverige hade anmält bestämmelsen om olaga hot som en del av genomförandet av rambeslutet – anses otillräckliga.

Utredningens bedömning är därför att det behöver införas en specifik kriminalisering som nära anknyter till rekvisiten i direktivet. Förslag till en sådan lämnas i avsnitt 11.2.6.

6.8 Anstiftan, medhjälp och försök (artikel 9)

Bedömning

Nuvarande lagstiftning och de lagändringar som utredningen föreslår innebär att ingen särskild lagändring avseende osjälvständiga brottsformer är nödvändig.

6.8.1 Artikel 9

Artikel 9 innehåller krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att anstiftan, medhjälp och försök till brott i direktivet är straffbelagda. Specifikt gäller det följande:

- anstiftan till de brott som avses i artiklarna 3–6 och artikel 7 b (punkt 1),
- medhjälp till de brott som avses i artikel 3 a samt artiklarna 4–8 (punkt 2),
- försök att begå de brott som avses i artiklarna 3 och 4 (punkt 3).

6.8.2 Nuvarande lagstiftning och föreslagna lagändringar uppfyller direktivets krav

Gärningar som består i att utföra kvinnlig könsstympning (artikel 3 punkt a) är straffbara som brott mot lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor (2 §). Försök, förberedelse och stämpling till sådant brott samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott är straffbart (2 § fjärde stycket). Eftersom fängelse ingår i straffskalan för brott mot könsstympningslagen kan ansvar komma i fråga även för anstiftan och medhjälp till sådant brott (23 kap. 4 § brottsbalken). I denna del krävs alltså inte någon ny lagstiftning. Utredningen föreslår att de gärningar som består i att tvinga eller förmå en kvinna eller en flicka att genomgå könsstympning (artikel 3 punkt b) ska straffbeläggas som brott mot könsstympningslagen (se avsnitt 11.2.1). Också för sådant brott kommer då anstiftan och försök[138] att bli straffbart. Någon ytterligare lagändring är därmed inte nödvändig för att uppfylla kriminaliseringsförpliktelsen avseende osjälvständiga brottsformer kopplat till artikel 3.

Gärningarna i artikel 4 – att tvinga en vuxen eller ett barn att ingå äktenskap (punkt a) och att genom vilseledande förmå en vuxen eller ett barn att resa till territoriet i ett annat land än det där personen bor, i syfte att tvinga denna vuxna person eller detta barn att ingå äktenskap (punkt b) – är kriminaliserade som äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott respektive vilseledande till äktenskapsresa. Anstiftan och medhjälp till dessa brott är straffbart eftersom brotten är placerade i brottsbalken. Ansvar för försök är särskilt föreskrivet (4 kap. 10 § brottsbalken) i förhållande till äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott. Om förslagen i prop. 2025/26:213 genomförs kommer detsamma från och med den 2 juli 2026 att gälla för vilseledande till äktenskapsresa (som föreslås få de nya brottsbeteckningarna äktenskapsresebrott och äktenskapsresebrott mot barn). Det behövs därmed ingen lagändring för att uppfylla kriminaliseringsförpliktelsen avseende osjälvständiga brottsformer kopplat till artikel 4.

Gärningar som består i att med hjälp av IKT göra bilder, videofilmer eller liknande material som visar handlingar med uttrycklig sexuell innebörd eller en persons intima kroppsdelar tillgängliga för

[138] Samt medhjälp, som dock inte omfattas av kriminaliseringsförpliktelsen. Genom den placering i lagen som utredningen föreslår blir dessutom förberedelse och stämpling till brottet samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra det – vilket inte heller omfattas av kravet – straffbara.

allmänheten utan den personens samtycke, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig skada (artikel 5.1 punkt a) är straffbelagda som olaga integritetsintrång. För brottet, som återfinns i brottsbalken, är det föreskrivet ansvar för anstiftan och medhjälp. Någon lagändring är därmed inte påkallad för att uppfylla kriminaliseringsförpliktelsen avseende osjälvständiga brottsformer kopplat till denna del av artikel 5.

Utredningen föreslår (se avsnitt 11.2.2) att straffbestämmelsen om olaga integritetsintrång ska utvidgas till att även omfatta de gärningar som består i att framställa, manipulera eller ändra bilder, videofilmer eller liknande material som får det att framstå som att en person deltar i handlingar med uttrycklig sexuell innebörd, och därefter med hjälp av IKT göra det tillgängligt för allmänheten, utan den personens samtycke, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig skada (artikel 5.1 punkt b). Därigenom kommer också kriminaliseringsförpliktelsen avseende osjälvständiga brottsformer, som i denna del avser anstiftan och medverkan, att vara uppfyllt.

Givet att gärningarna i artikel 5.1 punkterna a och b är kriminaliserade, kommer de gärningar som består i att hota att utföra någon av de gärningar som avses i artikel 5.1 punkt a eller b i syfte att tvinga en person att utföra, gå med på eller avstå från en viss handling (artikel 5.1 punkt c) att vara straffbelagda som olaga hot, olaga tvång och motsvarande grova brott, dvs. brott för vilka anstiftan och medhjälp är straffbart till följd av deras placering i brottsbalken. Någon ytterligare lagändring än den nämnda utvidgningen av straffansvaret för olaga integritetsintrång är därmed inte påkallad för att uppfylla denna kriminaliseringsförpliktelse.

Gärningarna i artikel 6 – att med hjälp av IKT, vid upprepade tillfällen eller varaktigt ställa en person under övervakning, utan den personens samtycke eller utan lagligt tillstånd, i syfte att spåra eller övervaka den personens rörelser och handlingar, om gärningarna sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig skada – kommer i den del som avser övervakning vid upprepade tillfällen att omfattas av en ny straffbestämmelse om psykiskt våld som enligt förslag i prop. 2025/26:138 ska införas den 1 juli 2026. Utredningen föreslår att det ska införas en till bestämmelsen om psykiskt våld subsidiär bestämmelse som även när övervakningen inte är straffbar som psykiskt våld straffbelägger otillbörlig övervakning som är upprepad

eller varaktig (se avsnitt 11.2.3). Till följd av placeringen i brottsbalken kommer anstiftan och medhjälp till det nya brottet, olaga övervakning, att vara straffbart. Förutsatt att båda förslagen genomförs krävs ingen ytterligare lagändring för att uppfylla kriminaliseringsförpliktelsen avseende osjälvständiga brottsformer kopplat till artikel 6.

Gärningar som består i att med hjälp av IKT vid upprepade tillfällen eller varaktigt uppträda hotfullt mot en person, åtminstone när gärningen inbegriper hot om att begå brott, om gärningen sannolikt kommer att få den personen att känna allvarlig fruktan för sin egen eller närståendes säkerhet (artikel 7 punkt a) är straffbelagda som olaga hot, grovt olaga hot och ofredande samt, vid upprepat agerande, olaga förföljelse och – enligt utredningens förslag i avsnitt 13.1 – grov olaga förföljelse. För dessa brottsbalksbrott är det föreskrivet ansvar för medhjälp. Detsamma gäller gärningarna i artikel 7 punkt c – att med hjälp av IKT skicka en oönskad bild eller videofilm eller annat liknande oönskat material föreställande könsorgan till en person, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig psykisk skada – eftersom dessa är straffbelagda som brott i brottsbalken, nämligen sexuellt ofredande och sexuellt ofredande mot barn samt motsvarande grova brott. Någon lagändring är därmed inte påkallad för att uppfylla kriminaliseringsförpliktelsen avseende osjälvständiga brottsformer kopplat till dessa delar av artikel 7.

För gärningarna i artikel 7 punkt b – att tillsammans med andra, med hjälp av IKT, på ett allmänt tillgängligt sätt uppträda hotfullt eller kränkande mot en person, om gärningen sannolikt kommer att åsamka den personen allvarlig psykisk skada – och artikel 7 punkt d – att med hjälp av IKT göra material tillgängligt för allmänheten som innehåller personuppgifter om en person, utan den personens samtycke, i syfte att uppmana andra att åsamka den personen fysisk eller allvarlig psykisk skada – föreslår utredningen att nya straffbestämmelser ska införas (se avsnitt 11.2.4 respektive 11.2.5). Om så sker, och brotten såsom föreslås placeras i brottsbalken, kommer också kriminaliseringsförpliktelsen avseende osjälvständiga brottsformer i dessa delar av artikel 7 att vara uppfyllt.

Utredningen föreslår (se avsnitt 11.2.6) att en ny straffbestämmelse ska införas för de gärningar som består i att uppmana till våld eller hat mot en grupp personer eller en medlem av en grupp, utpekad med åberopande av kön, genom att med hjälp av IKT offentligt sprida

material med en sådan uppmaning (artikel 8). Om så sker, och brottet såsom föreslås placeras i brottsbalken, kommer också kriminaliseringsförpliktelsen avseende osjälvständiga brottsformer – medhjälp – i denna del att vara uppfyllt.

6.9 Påföljder (artikel 10)

Bedömning

Med straffskalorna för befintliga brott och de föreslagna nya brott som genomför direktivet uppfylls direktivets krav i fråga om påföljder. Någon ytterligare lagändring är därmed inte påkallad.

6.9.1 Artikel 10

Artikel 10 innehåller krav på att de brott som avses i artiklarna 3–9 är belagda med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder. De brott som avses i artikel 3 ska ha ett maximistraff på minst fem års fängelse, de brott som avses i artikel 4 ett maximistraff på minst tre års fängelse och de brott som avses i artiklarna 5 och 6, artikel 7 punkt a, b och d samt artikel 8 ett maximistraff på minst ett års fängelse.

Påföljderna för de brott för vilka brottsrekvisit fastställs i direktivet bör vara effektiva, proportionella och avskräckande. Därför bör miniminivåer för maximala fängelsestraff fastställas för fysiska personer. Det maximala fängelsestraff som i direktivet föreskrivs för de brott som begås av fysiska personer bör vara tillämpligt på åtminstone de allvarligaste formerna av sådana brott.[139]

6.9.2 Nuvarande svenska bestämmelser

Straffet för ett brott eller – om det rör sig om flera brott – för den samlade brottsligheten bestäms, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde (29 kap. 1 § första stycket brottsbalken). Vid bedömningen av straff-

[139] Skäl 28.

värdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. (29 kap. 1 § andra stycket.) Vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp ska det vid bedömningen av straffvärdet särskilt beaktas om någon av ett antal försvårande och synnerligen försvårande respektive förmildrande omständigheter har förelegat (29 kap. 2–3 §§).

Utöver brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde ska rätten vid straffmätningen i skälig omfattning beakta ett antal strafflindringsgrunder (s.k. billighetsskäl) som inte är hänförliga till den brottsliga gärningen (29 kap. 5 och 5 a §§). Vidare finns det särskilda regler om straffskärpning vid återfall i brott (29 kap. 4 §) och straffreducering med hänsyn till den tilltalades (låga) ålder (29 kap. 7 §).

Påföljd bestäms utifrån brottslighetens straffvärde när en preliminär straffmätning är avklarad (det s.k. straffmätningsvärdet). De påföljder som kan följa på brott är böter (25 kap.), fängelse (26 kap.), villkorlig dom (27 kap.), skyddstillsyn (28 kap.), överlämnande till särskild vård (31 och 32 kap.) och säkerhetsförvaring (33 kap.). Vissa av påföljderna kan kombineras med varandra (t.ex. villkorlig dom och böter) eller med någon särskild föreskrift (t.ex. villkorlig dom med samhällstjänst). Påföljderna fängelse och böter betecknas som straff (1 kap. 3 §). För varje brott anges en straffskala som innefattar böter eller fängelse. Trots att det inte framgår av straffbestämmelsen kan även andra påföljder komma i fråga. Fängelse kan således under vissa omständigheter ersättas med villkorlig dom eller skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård. Vid val av påföljd är fängelse och säkerhetsförvaring att anse som svårare påföljder än villkorlig dom och skyddstillsyn. Säkerhetsförvaring är att anse som en svårare påföljd än fängelse på viss tid medan fängelse på livstid att anse som en svårare påföljd än säkerhetsförvaring. (30 kap. 1 §.) Böter, som är det lindrigaste straffet, kan inte ersättas med villkorlig dom eller skyddstillsyn men i vissa fall med överlämnande till särskild vård. Säkerhetsförvaring, en ny påföljd som infördes den 15 april 2026, är en tidsobestämd frihetsberövande påföljd. Säkerhetsförvaring kan användas för personer som har begått allvarliga brott som innefattar angrepp mot annans liv, hälsa, frihet eller frid och som har en hög risk för återfall i sådan brottslighet. Påföljden får inte bestämmas till säker-

hetsförvaring om det finns skäl att döma till fängelse på livstid eller rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. (33 kap. 1 §).

Straff för försöksbrott bestäms högst till vad som gäller för fullbordat brott och får inte sättas under fängelse, om lägsta straff för det fullbordade brottet är fängelse i två år eller däröver (23 kap. 1 § tredje stycket). Vid anstiftan och medhjälp till brott gäller samma straffskala som för den som har utfört gärningen, dvs. den straffskala som framgår av straffbestämmelsen. Har någon medverkat endast i mindre mån, får straffet dock sättas under vad som annars gäller för brottet och i ringa fall ska inte dömas till ansvar (23 kap. 5 §).

Under senare tid har synen på hur allvarliga olika brott är förändrats och lagstiftaren har ansett att det finns ett behov av att kunna markera en strängare syn när det gäller flera brott. Det har inneburit att nya brott tillkommit, att straff skärpts och att straffskalor delats upp.

Regeringen beslutade i juli 2023 att en utredning skulle göra en översyn av straffskalorna samt föreslå ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem. Syftet med uppdraget var att straffskalorna på ett bättre sätt än i dag ska återspegla brottens allvar och att påföljderna som döms ut ska framstå som rimliga och rättvisa.[140]

Förslagen från utredningen, som tog namnet Straffreformutredningen, redovisades i juni 2025 (En straffreform, SOU 2025:66). Utredningen föreslår flera ändringar som har betydelse för hur straffen för brott ska bestämmas. Det föreslås förändringar av de allmänna bestämmelserna om hur straffvärdet ska bedömas som bl.a. syftar till en mer nyanserad straffmätning och att hela straffskalan i större utsträckning ska användas. Utredningen föreslår också att en särskild regel för straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet ska införas. Den regeln är avsedd att leda till ett ökat genomslag för tillkommande brott. Brott som har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person ska som utgångspunkt ges fullt genomslag. Utredningen lämnar också ett alternativt förslag som innebär att det isolerade straffvärdet för de tre allvarligaste brotten läggs samman (kumuleras). Om det därutöver förekommer brott som inneburit ett allvarligt angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person ska även dessa ges fullt genomslag. Vidare förslår utredningen att reglerna i 26 kap. 2 § om konstruktionen av en gemensam straffskala vid flerfaldig brottslighet ska skärpas.

[140] Dir. 2023:115.

I prop. 2025/26:218 (Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor) behandlas vissa av utredningens förslag, bl.a. förändringar av straffskalor för ett stort antal brott. I propositionen föreslås också, med en delvis annan lagteknisk utformning än Straffreformutredningens förslag, att 26 kap. 2 § ska ändras på så sätt att när fängelse på viss tid används som gemensamt straff för flera brott ska det högsta maximistraffet enligt straffskalorna för brotten få överskridas med upp till det dubbla. Straffet ska dock, liksom hittills, inte få överstiga vare sig maximistraffen sammanlagda med varandra eller arton år. Undantag, där maximistraffet får sättas högre än så, föreslås gälla för brott som omfattas av den särskilda skärpningsgrunden för brott i kriminella nätverk i 29 kap. 2 a § och i vissa fall av återfall i grova brott. Den särskilda bestämmelsen om att det svåraste av de lägsta straffen inte får underskridas föreslås tas bort. Därutöver föreslås att livstids fängelse ska kunna dömas ut som gemensamt straff för vissa allvarliga fall av upprepade våldsoch sexualbrott. Detta gäller då någon ska dömas för flera brott vars maximistraff uppgår till fängelse i tolv år. Då ska det alltså för den samlade brottsligheten vara möjligt att döma till fängelse på livstid. En ny straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har ett samband med kriminella nätverk införs också. När bestämmelsen är tillämplig ska straffvärdet som utgångspunkt höjas till det dubbla. Slutligen görs en ändring som innebär att det i straffskalor som inte innehåller livstids fängelse ska vara möjligt att ange ett maximistraff som överstiger fängelse i tio år. Den nuvarande tioårsgränsen för tidsbestämda straff för sådana brott tas därför bort. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2026.

Andra delar av Straffreformutredningens förslag behandlas i lagrådsremissen Ett nytt straffrättsligt påföljdssystem som beslutades i april 2026. I lagrådsremissen föreslås bl.a. att ett system med villkorligt fängelse ska införas, att presumtionen mot fängelse (i 30 kap. 4 § andra stycket) ska tas bort och att påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn ska utmönstras. För brott med straffvärden på fängelsenivå kommer således – med undantag för överlämnande till särskild vård (31 och 32 kap.) och säkerhetsförvaring (33 kap.) – det endast att finnas de två påföljderna fängelse eller villkorligt fängelse. Rätten ska få besluta att ett fängelsestraff på viss tid ska vara villkorligt om straffet ändå kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till dess längd, brottslighetens art och den tilltalades tidigare brottslighet. Om

dessa förutsättningar inte är uppfyllda får rätten besluta att straffet ska vara villkorligt endast om det finns synnerliga skäl. Annars ska alltså ovillkorligt fängelse väljas som påföljd.

I lagrådsremissen behandlas också straffvärdebedömningen. Generellt sett syftar de förslag i lagrådsremissen som handlar om hur straffvärdet ska bedömas till att hela den praktiskt tillämpliga straffskalan, dvs. i vart fall upp till minimistraffet för en grövre svårhetsgrad av brottet, ska komma till användning för alla brott. Behovet av att straffskalornas spännvidd utnyttjas ska tillgodoses genom ändringar i de allmänna bestämmelserna i brottsbalken om bedömning av straffvärdet. I bestämmelsen om grunderna för bedömningen av straffvärdet ska det därför klargöras att det är den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit för brottsoffret eller de andra intressen som straffbestämmelsen ska skydda som ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Det ska också beaktas vad den tilltalade har insett eller borde ha insett om detta och vilka avsikter eller motiv som hen har haft. De omständigheter vid brottet som går utöver förutsättningarna för att den aktuella straffskalan ska vara tillämplig ska ges ett tydligt genomslag vid straffvärdebedömningen.

Det föreslås också att tillkommande brott ska ges ett större genomslag i straffmätningen och att straffmätningen ska utgå från det sammanlagda straffvärdet för de brott som den tilltalade döms för. När ett gemensamt straff för flera brott bestäms ska rätten vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde som utgångspunkt lägga samman straffvärdena för vart och ett av brotten. Vid bedömningen ska också brottslighetens sammantagna allvar och det samband som kan finnas mellan brotten beaktas. Detta innebär att den nedan beskrivna s.k. asperationsprincipen (enligt vilken det brott som har det högsta straffvärdet bildar utgångspunkt och till detta läggs en del av straffvärdet av de andra brotten) inte längre ska tillämpas. Därutöver föreslås att vissa strafflindringsgrunder (billighetsskäl) ska tas bort. De strafflindringsgrunder som finns kvar ska vidare som utgångspunkt inverka endast på straffmätningen, inte på påföljdsvalet.[141]

De förslag i propositionen och i lagrådsremissen som avser försvårande och synnerligen försvårande omständigheter redovisas nedan (se avsnitt 6.10.2). Redan här kan dock nämnas att de försvårande och synnerligen försvårande omständigheterna föreslås lämnas oför-

[141] Lagändringarna i lagrådsremissen föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

ändrade i de avseenden som har relevans för bedömningen av om direktivets krav är uppfyllt (artikel 11).

6.9.3 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

Artikel 3 punkt a motsvaras i svensk rätt av brott mot lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor och utredningen föreslår en utvidgning av straffbestämmelsen så att den även kommer att motsvara punkt b i artikeln. För brottet är straffskalan fängelse i lägst två och högst sex år. För grovt brott är straffskalan fängelse i lägst fem och högst tio år. Är brottet med hänsyn till omständigheterna mindre grovt, döms till fängelse i högst fyra år. (2 §.)

Enligt direktivet ska maximistraffet för brott enligt artikel 3 vara fängelse i minst fem år. Så är fallet beträffande både normalgraden och den grova graden. Det gäller däremot inte den särskilda straffskalan för mindre grovt brott, som tar sikte bl.a. på sådana speciella fall där könsstympning utförts på en vuxen kvinna som samtyckt till åtgärden och där ingreppet också fått mycket lindriga följder. Tillämpningen är avsedd att vara restriktiv och den särskilda straffskalan är inte avsedd att tillämpas vid könsstympning på barn, inte ens om följderna av ingreppen skulle kunna anses mycket lindriga.[142] De gärningar som kan komma att bedömas enligt denna straffskala är således inte sådana som kan räknas till de allvarligaste formerna av brottet i artikel 3 (jfr skäl 28 om att de föreskrivna straffen bör vara tillämpliga på åtminstone de allvarligaste formerna av direktivets brott). Den omständigheten att den särskilda straffskalan inte innehåller fängelse i fem år bör redan av det skälet vara oproblematiskt. Till detta kommer att det vid genomförande av EU-straffrättsliga krav på straffskalors utformning är naturligt att betrakta de olika graderna av ett brott som en helhet. Den straffbara gärningen är ju i grunden densamma oavsett till vilken grad av brottet den hänförs. Vidare skiljer sig nationella lagstiftningstraditioner åt när det gäller om straffskalor är gradindelade eller sammanhållna, och även i svensk rätt har det för olika brott gjorts skilda vägval i det avseendet. I viss mån kan det alltså ses som godtyckligt om ett brott är gradindelat

[142] Prop. 2016/17:108 s. 55.

eller inte. Sammanfattningsvis bedöms straffet för brott mot könsstympningslagen uppfylla direktivets krav.

Straffskalan för äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott (artikel 4 a) är fängelse i högst fyra år. Direktivets krav på ett maximistraff på minst tre års fängelse är därmed uppfyllt. För vilseledande till äktenskapsresa (artikel 4 b) är straffet fängelse i högst två år. I prop. 2025/26:213[143] föreslås dock att straffmaximum ska höjas till fyra års fängelse, vilket uppfyller direktivets krav.

Med undantag för gärningen enligt artikel 7 punkt c ska maximistraffet för övriga gärningar i direktivet vara minst ett års fängelse. Kravet är uppfyllt beträffande såväl de befintliga som de föreslagna straffbestämmelser som motsvarar kriminaliseringskraven. Gärningarna under artikel 5 punkt 1 a är straffbelagda som olaga integritetsintrång. Straffet för olaga integritetsintrång är böter eller fängelse i högst två år. Grovt olaga integritetsintrång bestraffas med fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Artikel 5 punkt1 b ska enligt förslaget i avsnitt 11.2.2 genomföras genom ett tillägg i straffbestämmelsen om olaga integritetsintrång (4 kap. 6 c § brottsbalken) med straffskalan böter eller fängelse i högst två år. Även dessa gärningar kan utgöra grovt olaga integritetsintrång. De brott som motsvarar artikel 5 punkt 1 c är olaga hot och olaga tvång. Olaga hot har straffskalan böter eller fängelse i högst två år. För grovt olaga hot är straffskalan fängelse i lägst ett och högst fyra år. För grovt olaga tvång är straffskalan fängelse i lägst ett och högst sex år. Utredningen föreslår att artikel 6 ska genomföras genom en ny straffbestämmelse om olaga övervakning med straffskalan böter eller fängelse i högst två år. Den ska vara subsidiär i förhållande till den nya straffbestämmelse om psykiskt våld som föreslås i prop. 2025/26:138 och ska ha straffskalan fängelse i högst fyra år. Tre brott motsvarar artikel 7 punkt a: olaga hot och grovt olaga hot, med de ovan nämnda straffskalorna, ofredande, med straffskalan böter eller fängelse i högst ett år, och olaga förföljelse, med straffskalan fängelse i högst fyra år. Utredningen föreslår också att det ska införas en grov grad av det senare brottet, grov olaga förföljelse, med straffskalan fängelse i lägst ett och högst sex år (se avsnitt 13.1). När det gäller artikel 7 punkt b och d föreslår utredningen i avsnitt 11.2.4 respektive 11.2.5 införandet av de nya brotten nättrakasserier respektive olaga identitetsexponering, båda med straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

[143] Lagändringen föreslås träda i kraft den 2 juli 2026.

Vidare föreslår utredningen i avsnitt 11.2.6 att brottet könsbaserat näthat, med straffskalan fängelse i högst två år för brott av normalgraden, böter för ringa brott och fängelse i lägst sex månader och högst fyra år för grovt brott, ska införas för att genomföra artikel 8.

För artikel 7 punkt c, som motsvaras av sexuellt ofredande och sexuellt ofredande mot barn, gäller endast det allmänna kravet på effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder. För sexuellt ofredande mot barn är straffet fängelse i högst två år medan det för sexuellt ofredande är böter eller fängelse i högst två år. Såväl grovt sexuellt ofredande som grovt sexuellt ofredande mot barn har straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

Sammantaget bedöms direktivets krav i fråga om påföljder vara uppfyllt.

6.10 Försvårande omständigheter (artikel 11)

Bedömning

Flertalet av de omständighet som anges i artikeln är sådana försvårande omständigheter som särskilt ska beaktas vid straffvärdebedömningen eller som på annat sätt kan medföra en skärpt reaktion på brottet. Då direktivet endast kräver att en eller flera av de uppräknade omständigheterna kan betraktas som försvårande omständigheter är inga lagändringar eller andra åtgärder därmed nödvändiga.

6.10.1 Artikel 11

Enligt artikel 11 ska, i den mån omständigheterna inte ingår i brottsrekvisiten för de brott som avses i artiklarna 3–8, medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att i samband med de relevanta brott som avses i de artiklarna säkerställa att en eller flera av följande omständigheter, i enlighet med nationell rätt, kan betraktas som försvårande omständigheter:

a) Brottet, eller ett annat brott i form av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer, har begåtts vid upprepade tillfällen.

b) Brottet har begåtts mot en person som var särskilt utsatt på grund av vissa omständigheter, t.ex. en beroendeställning eller ett tillstånd av fysisk, psykisk, intellektuell eller sensorisk funktionsnedsättning.

c) Brottet har begåtts mot ett barn.

d) Brottet har begåtts i närvaro av ett barn.

e) Brottet har begåtts av två eller flera personer tillsammans.

f) Brottet har föregåtts eller åtföljts av extremt våld.

g) Brottet har begåtts med hjälp av vapen eller under vapenhot.

h) Brottet har begåtts med våld eller hot om våld, eller med tvång.

i) Gärningen har orsakat brottsoffrets död eller orsakat brottsoffret allvarlig fysisk eller psykisk skada.

j) Gärningspersonen har tidigare dömts för likartad brottslighet.

k) Brottet har begåtts mot en maka/make eller partner eller före detta maka/make eller partner.

l) Brottet har begåtts av en familjemedlem eller av en person som bodde tillsammans med brottsoffret.

m) Brottet har begåtts av en person som har missbrukat sin erkända förtroendeställning, sin makt eller sitt inflytande.

n) Brottet har begåtts mot en person på grund av att den personen var en offentlig företrädare, en journalist eller en människorättsförsvarare.

o) Brottets syfte har varit att bevara eller återupprätta den s.k. hedern för en person, en familj, en gemenskap eller en annan liknande grupp.

p) Brottets syfte har varit att straffa brottsoffret för brottsoffrets sexuella läggning, kön, hudfärg, religion, sociala ursprung eller politiska övertygelse.

6.10.2 Nuvarande svenska bestämmelser

Grunderna för det svenska påföljdssystemet har tidigare redovisats på ett översiktligt plan (se avsnitt 6.9.2). Som nämnts där bestäms straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som hen haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. (29 kap. 1 § brottsbalken.)

I första hand bestäms straffvärdet utifrån de olika rekvisit som är specifika för respektive brottstyp. Vad som utgör skada, kränkning eller fara och skuld är således i första hand avhängigt sådana brottsinterna omständigheter, med följd att vad som är att anse som försvårande vid respektive brottstyp varierar.[144] Vid bedömningen av straffvärdet finns det därutöver, vid sidan av vad som gäller för de olika brotten, generellt sett försvårande omständigheter som särskilt ska beaktas, liksom synnerligen försvårande omständigheter som ska beaktas (29 kap. 2 och 2 a §§). Som utgångspunkt gäller att om en sådan försvårande omständighet getts tillräckligt genomslag redan vid gradindelningen av brott saknas det anledning att ytterligare beakta den i försvårande riktning vid straffvärdebedömningen.

Vissa av de bestämmelser som redovisas i det följande är sådana som kan medföra en i olika avseenden skärpt reaktion på brottet men terminologiskt sett inte avser försvårande (eller synnerligen försvårande) omständigheter. Det gäller de allmänna reglerna om straffvärdebedömningen i 29 kap. 1 §, de bestämmelser som aktualiseras vid flerfaldig brottslighet respektive återfall i brott och s.k. kvalifikationsgrunder för grovt brott, dvs. i en straffbestämmelse angivna omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet ska rubriceras som grovt. Direktivet preciserar inte på vilket sätt en omständighet ska kunna beaktas som försvårande, något som är naturligt då olika rättsordningar har olika sätt att hantera frågan. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till vad som i allmänhet gäller för genomförande av direktiv (se avsnitt 3.1–3.2), bedöms genomförandet kunna ske även genom bestämmelser som till sin

[144] Jareborg & Zila, Straffrättens påföljdslära (2022, version 7, JUNO) s. 112–113.

karaktär är påföljdsskärpande även om de inte klassificeras som försvårande omständigheter i svensk rätt.

I prop. 2025/26:218 föreslås, med utgångspunkt i Straffreformutredningens förslag, att de försvårande och synnerligen försvårande omständigheterna i 29 kap. 2 och 2 a §§ i princip ska lämnas oförändrade. Ett undantag är att det förhållandet att brottsligheten utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form utgår som försvårande omständighet i 29 kap. 2 § 6. Detta förhållande beaktas i stället som synnerligen försvårande enligt 29 kap. 2 a §. Som försvårande omständigheter enligt 29 kap. 2 § 6 ska även fortsättningsvis beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering.

I lagrådsremissen Ett nytt straffrättsligt påföljdssystem föreslås att de omständigheter vid brottet som går utöver förutsättningarna för att den aktuella straffskalan ska vara tillämplig ska ges ett tydligt genomslag vid straffvärdebedömningen. Av detta följer att även de försvårande och synnerligen försvårande (liksom de förmildrande) omständigheterna vid straffmätningen ska ges ett sådant tydligt genomslag vid bedömningen av straffvärdet.

Brottet, eller ett annat brott i form av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer, har begåtts vid upprepade tillfällen (punkt a)

Vid flera brott bestäms, inom ramen för den tillämpliga straffskalan, ett straffvärde för den samlade brottsligheten. Den straffskala som är tillämplig vid gemensamt straff för flera brott är strängare än vad som följer av straffskalan för de enskilda brotten. Enligt särskilda bestämmelser i 25 kap. 6 § (som avser böter) och 26 kap. 2 § brottsbalken (som avser fängelse) höjs nämligen maximistraffet vid flerfaldig brottslighet i förhållande till när fråga endast är om enstaka brott. Av den sistnämnda bestämmelsen framgår att fängelse får användas som gemensamt straff för flera brott, om fängelse kan följa på något av brotten. Fängelse på viss tid får då sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten men får inte överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller arton år. Det får inte heller överskrida det svåraste straffet med mer än ett år, om det svåraste straffet är kortare än fängelse i fyra år, två år, om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller längre men inte uppgår till fängelse i åtta år, eller fyra år, om det svåraste straffet är fängelse i

åtta år eller längre. Vid tillämpningen av bestämmelsen ska bötesstraff anses motsvara fängelse i en månad. Det svåraste av de lägsta straffen får inte underskridas. Som nämnts tidigare (se avsnitt 6.9.2) föreslås i prop. 2025/26:218 (Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor) att 26 kap. 2 § ska skärpas.

En bärande princip för straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet är den s.k. asperationsprincipen. Enligt denna ska det brott som har det högsta straffvärdet bilda utgångspunkt och till detta läggs en del av straffvärdet av de andra brotten.[145] Grunderna för straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet är således en tillämpning av asperationsprincipen, med tillgång till en förhöjd straffskala.

När asperationsprincipen tillämpas, är alltså utgångspunkten för straffvärdebedömningen i allmänhet det allvarligaste av de brott som är till bedömning. Till straffvärdet för detta läggs en efter hand minskande del av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten efter brottens allvar. En allmän kontroll görs också av att ett på så sätt beräknat straffvärde inte framstår som oproportionerligt i förhållande till den typ av brottslighet som är aktuell. Vid seriebrottslighet – där det föreligger ett tydligt samband mellan brotten – kan särskilda överväganden göra sig gällande. Särskilt systematik och planering kan här i vissa fall ges betydelse på så sätt, att den reduktion av den samlade brottslighetens straffvärde som följer av asperationsprincipen blir något mindre än annars. Detta kan ske inom ramen för den allmänna efterkontroll som alltid ska göras.[146] Högsta domstolen har uttalat att det därutöver också kan vara så att det förhållandet att en viss gärning upprepas mot en och samma målsägande innebär att allvaret i de enskilda gärningarna ökar med tiden genom att de tillkommande brotten förstärker och förlänger offrets utsatta situation. Denna typ av tilltagande allvar kan beaktas vid bestämmande av straffvärdet för den samlade brottsligheten.[147] När brotten har riktat sig mot samma målsägande kan det alltså inte sällan finnas skäl att låta asperationsprincipen få ett mindre genomslag än annars.[148]

I lagrådsremissen Ett nytt straffrättsligt påföljdssystem föreslås, som nämnts i avsnitt 6.9.2, att en särskild regel för straffvärdebedöm-

[145] Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2025, version 5, JUNO), s. 216–217 och t.ex. NJA 2009 s. 485 I–III.
[146] ”De upprepade förfalskningarna” NJA 2018 s. 378 p. 32–33.
[147] ”Upprepade grova våldtäkter mot barn” NJA 2019 s. 238 p. 14.
[148] ”GPS-puckarna” NJA 2020 s. 703 p. 25 med vidare hänvisningar.

ningen av flerfaldig brottslighet ska införas. Enligt bestämmelsen, som är avsedd att leda till ett ökat genomslag för tillkommande brott, ska när ett gemensamt straff för flera brott bestäms rätten vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde som utgångspunkt lägga samman straffvärdena för vart och ett av brotten. Vid bedömningen ska också brottslighetens sammantagna allvar och det samband som kan finnas mellan brotten beaktas. Utgångspunkten är därmed att straffvärdet motsvarar summan av straffvärdena för de brott som ingår i brottsligheten. När det gäller den del av bedömningen som tar sikte på brottslighetens sammantagna allvar bör rätten kontrollera att summan av de enskilda straffvärdena inte avviker från straffvärdet för annan brottslighet av motsvarande allvar. Som ett riktmärke bör man ofta kunna utgå från att straffvärdet inte ska understiga summan av straffvärdena för de tre allvarligaste brotten. Det gäller särskilt när det är fråga om ett större antal brott som ska bedömas samtidigt. Det sagda innebär också, som tidigare konstaterats, att asperationsprincipen inte längre ska tillämpas vid flerfaldig brottslighet.

Upprepad brottslighet kan i vissa fall även rubriceras som ett annat allvarligare brott, såsom grov kvinnofridskränkning eller grov fridskränkning (4 kap. 4 a § brottsbalken), olaga förföljelse (4 kap. 4 b §) och hedersförtryck (4 kap. 4 e §). Brotten har betydelse i det här sammanhanget genom att de kan innefatta vissa av de nuvarande och av utredningen föreslagna svenska brott som motsvarar gärningarna i direktivet.

Om det rör sig om ett stort antal brott skulle brottsligheten kunna anses systematisk (se 29 kap. 2 § 6).[149] Att brottsligheten är upprepad utgör annars ingen sådan försvårande omständighet som ska beaktas särskilt vid bestämmande av straffvärdet (jfr 29 kap. 1 § andra stycket andra meningen och 29 kap. 2 §).

I Istanbulkonventionen finns en liknande skrivning (artikel 46 b) och vid genomförandet av denna ansågs Sverige leva upp till konventionens krav avseende upprepad brottslighet. Det hänvisades dels till att upprepad brottslighet införts som rekvisit för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning för just integritetskränkande gärningar i närståendeförhållanden, dels till att punkten torde kunna beaktas i skärpande riktning vid bedömningen av straffvärdet enligt 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken.[150]

[149] Prop. 2009/10:147 s. 43.
[150] Ds 2012:52 s. 158; jfr prop. 2013/14:208 s. 112–113.

Brottet har begåtts mot en person som var särskilt utsatt på grund av vissa omständigheter, t.ex. en beroendeställning eller ett tillstånd av fysisk, psykisk, intellektuell eller sensorisk funktionsnedsättning (punkt b), brottet har begåtts mot ett barn (punkt c) och brottet har begåtts i närvaro av ett barn (punkt d)

Att den tilltalade utnyttjat brottsoffrets skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig är en omständighet som kan särskilt beaktas som försvårande vid bedömningen av straffvärdet (29 kap. 2 § 3). Att vara skyddslös eller ha särskilda svårigheter att värja sig är ofta tillstånd eller egenskaper som tillkommer särskilda grupper av personer, t.ex. barn eller äldre samt funktionsvarierade. I några fall har punkten även tillämpats vid brott mot vuxna som inte haft en särskilt utsatt ställning eller svårigheter att värja sig på grund av just funktionsvariation, hög ålder eller liknande, men av andra orsaker befunnit sig i ett sådant läge. Det har bl.a. skett i vissa situationer som rört mäns våld mot kvinnor.[151] Det förhållandet att ett brott riktas mot en skyddslös person eller liknande är ofta något som medför att gärningen anses innefatta ett större mått av hänsynslöshet, och utnyttjandet av att någon har en sådan ställning är en faktor som normalt bör tillmätas en betydande vikt vid straffvärdebedömningen. Detta gäller särskilt övergrepp mot barn där riskerna dessutom är särskilt stora att övergreppen kan medföra svåra och långvariga personliga skadeverkningar.[152] I linje med det sagda kan ett utnyttjande av någon annans skyddslösa ställning även vara försvårande på den grund som avser att den tilltalade visat stor hänsynslöshet (29 kap. 2 § 2). Förhållanden av denna karaktär kan även påverka gradindelningen av brott. Exempelvis är en av kvalifikationsgrunderna för grovt bedrägeri att gärningspersonen på ett hänsynslöst sätt har utnyttjat offrets skyddslösa eller utsatta ställning (9 kap. 3 § andra stycket 2).

Att utnyttja sin ställning eller att i övrigt missbruka ett särskilt förtroende är en annan omständighet som kan höja ett brotts straffvärde (29 kap. 2 § 4). I praxis finns exempel där brott mot barn bedömts allvarligare på grund av att gärningspersonen ansetts ha missbrukat det särskilda förtroende som denna visats genom att anförtros barnet i sin vård. Det har t.ex. ansetts vara av viss självständig betydelse att ett brott mot ett barn framstod som ett missbruk av det sär-

[151] Prop. 2022/23:53 s. 63 samt ”Bajonettmordet” NJA 2013 s. 376 och ”Balkongmålet” NJA 2015 s. 702.
[152] Prop. 1987/88:120 s. 83.

skilda förtroende som barnets mor visat genom att anförtro barnet i den tilltalades vård.[153] I ett annat fall skedde straffskärpning med hänvisning till ett barns skyddslösa ställning när en misshandel utövats i hemmet av en av de personer som skulle stå för barnets trygghet.[154]

En annan försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen är att brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person (29 kap. 2 § 8). Syftet bakom straffskärpningsgrunden är att tydliggöra och markera att barn som utsätts för brott av närstående i större utsträckning än andra riskerar att berövas sin trygghet. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs inte att barnets trygghet eller tillit i förhållande till en närstående person skadats i det enskilda fallet. Det är tillräckligt att brottet varit ägnat att åstadkomma en sådan skada. Något syfte att åstadkomma skada krävs inte heller.[155] I sammanhanget ska också nämnas att den gör sig skyldig till barnfridsbrott som begår t.ex. vissa fridsbrott av relevans för direktivet mot någon och gärningen bevittnas av ett barn som är närstående eller tidigare närstående till både gärningspersonen och den som gärningen begås mot (4 kap. 3 §).

Brottet har begåtts av två eller flera personer tillsammans (punkt e)

Sedan en lagändring den 1 juli 2023, som tillkom i samband med generella straffskärpningar för brott som begås i kriminella nätverk, omfattar den straffskärpande grunden att den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig även att den tilltalade annars har utnyttjat ett numerärt överläge gentemot brottsoffret (29 kap. 2 § 3). Omständigheten kan också påverka gradindelningen av brott. Att de tilltalade varit flera hade i praxis redan tidigare beaktats som försvårande när brott rubricerats som grovt.[156]

Något specifikt antal krävs inte för att det ska vara fråga om ett numerärt överläge, utan såväl två mot en-situationer som när en större grupp angriper en mindre kan omfattas. I sådana situationer utnyttjar de medverkande typiskt sett sitt numerära överläge. Något krav på att utnyttjandet därutöver manifesteras på ett särskilt sätt bör inte uppställas. Avgörande bör vara om det numerära överläget

[153] NJA 2000 s. 612.
[154] NJA 2003 s. 174.
[155] Prop. 2002/03:53 s. 71 och 111–112.
[156] ”Det grova överfallsrånet” NJA 2011 s. 466.

medför att brottsoffret hamnar i ett särskilt utsatt läge jämfört med om gärningspersonen hade varit ensam och att gärningspersonen utnyttjar detta förhållande.[157] Bestämmelsen gäller inte bara i förhållande till den som är gärningsperson eller begår brottet i medgärningspersonskap. Den kan även tillämpas på andra medverkande, t.ex. någon som agerat som medhjälpare.[158]

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs alltså att ett numerärt överläge funnits vid brottet och att det har inneburit att brottsoffret befunnit sig i en skyddslös ställning eller haft svårigheter att värja sig. I sådana situationer är således straffvärdet högre än straffvärdet för motsvarande gärning utövad av en ensam person. Straffskärpningsgrunden kan, såvitt är relevant för genomförandet av direktivet, aktualiseras vid exempelvis olaga tvång och olaga hot som utövas av flera. Vidare bör den kunna aktualiseras också vid andra brott som avser en persons hälsa eller trygghet till person, samt i något fall vid brott som inte innehåller en användning av våld eller hot. I förarbetena anges som exempel att om flera personer begår en inbrottsstöld genom att tränga in i en bostad och fråntar brottsoffret sin möjlighet att freda sin egendom bör det anses som försvårande även om gärningen inte innehållit våld, hot eller någon form av tvång. Straffskärpningsgrunden är dock inte tillämplig i samtliga fall då flera personer medverkat till ett brott. Det numerära överläget i förhållande till brottsoffret ska ha utnyttjats för att begå brottet, vilket oftast bör kräva att gärningspersonerna befunnit sig på brottsplatsen tillsammans med brottsoffret och riktat gärningen direkt mot offret. I sådana fall har numerären direkt betydelse för styrkeförhållandet mellan medverkande och brottsoffer. Att flera personer tillsammans begår förmögenhetsbrott som t.ex. häleri eller bedrägeri, är å andra sidan generellt sett inte tillräckligt för straffskärpning.[159]

[157] Prop. 2022/23:53 s. 64.
[158] A. prop. s. 149.
[159] A. prop. s. 63–64 och 149.

Brottet har föregåtts eller åtföljts av extremt våld, brottet har begåtts med hjälp av vapen eller under vapenhot (punkt g) och brottet har begåtts med våld eller hot om våld, eller med tvång (punkt h)

Som konstaterats tidigare ska det, enligt 29 kap. 1 § andra stycket andra meningen brottsbalken, vid straffvärdebedömningen särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Bestämmelsen omfattar brott där gärningen har bestått i eller innefattat uppsåtlig allvarligare våldsanvändning, uppsåtligt allvarligare hot eller med sådant våld eller hot jämställbart handlande.[160] Vidare är, som redan nämnts, en försvårande omständighet att den tilltalade visat stor hänsynslöshet (29 kap. 2 § 2). Det ska vara fråga om ett beteende som gått utöver vad som varit nödvändigt för att begå brottet och som samtidigt objektivt sett varit ett uttryck för hänsynslöshet.[161]

En av kvalifikationsgrunderna för grovt olaga tvång och grovt olaga hot enligt 4 kap. 4 och 5 §§ (jfr artiklarna 5.1 c och 7 a) är att hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag.

Gärningen har orsakat brottsoffrets död eller orsakat brottsoffret allvarlig fysisk eller psykisk skada (punkt i)

Att gärningen har orsakat brottsoffrets död är inte en sådan omständighet som särskilt ska beaktas som försvårande vid straffvärdebedömningen enligt 29 kap. 2 § brottsbalken. Om gärningspersonen har uppsåt eller är oaktsam i förhållande till en dödlig effekt av sitt handlande kan det dock bli fråga om ansvar för andra brott där sådana effekter ingår som brottsrekvisit, t.ex. mord eller vållande till annans död.

Det andra ledet – att brottsoffret orsakats allvarlig fysisk eller psykisk skada – avser omständigheter som, beroende på vilka brott det rört sig om, delvis kan falla under bestämmelsen i 29 kap. 1 § andra stycket andra meningen om att det särskilt ska beaktas om

[160] Prop. 2009/10:147 s. 41. I lagrådsremissen Ett nytt straffrättsligt påföljdssystem föreslås att bestämmelsen i 29 kap. 1 § andra stycket andra meningen ska tas bort. Det konstateras att sådana omständigheter som avses i bestämmelsen ändå kommer att beaktas inom ramen för straffvärdebedömningen och dessutom ges ett tydligt genomslag (s. 371–372).
[161] A. prop. s. 43.

gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Den bestämmelsen omfattar, som nämnts tidigare, brott där gärningen har bestått i eller innefattat uppsåtlig allvarligare våldsanvändning, uppsåtligt allvarligare hot eller med sådant våld eller hot jämställbart handlande.

En kvalifikationsgrund för grovt brott mot lagen om förbud mot kvinnlig könsstympning och oskuldsingrepp på kvinnor är att gärningen har orsakat livsfara eller allvarlig sjukdom (se 2 § tredje stycket).

Gärningspersonen har tidigare dömts för likartad brottslighet (punkt j)

Att gärningspersonen tidigare har dömts för likartad brottslighet utgör i sig inte en försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen av det enskilda brottet eller brotten. Återfall i brott kan dock beaktas på flera sätt vid påföljdsbestämningen. Att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott har till att börja med betydelse för påföljdsvalet, bl.a. som ett skäl för att välja fängelse som påföljd (30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken).

När någon döms för brott som har begåtts under prövotiden efter villkorlig frigivning från ett fängelsestraff ska den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad om inte särskilda skäl talar mot det (34 kap. 5 § första stycket). Som särskilda skäl för att inte förverka eller för att förverka endast en del av villkorligt medgiven frihet får rätten beakta (1) om den nya brottsligheten i förhållande till den tidigare är av lindrig beskaffenhet, (2) om lång tid har förflutit mellan brotten samt om lång tid har förflutit mellan tidpunkten för den villkorliga frigivningen och den nya brottsligheten, eller (3) om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt (andra stycket).

Enligt 29 kap. 4 § brottsbalken ska den omständigheten att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott beaktas i straffskärpande riktning vid straffmätningen, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. I prop. 2025/26:181 (Ett förstärkt samhällsskydd och tydligare reaktioner vid återfall i brott) föreslås att bestämmelsen ska ändras så att tidigare brottslighet ska beaktas i straffskärpande riktning om den inte i tillräcklig utsträckning beaktas genom påföljdsvalet eller genom att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad. Det innebär alltså att straffskärpning kan ske även

i de fall då den tidigare brottsligheten beaktats genom påföljdsvalet men inte i tillräcklig utsträckning. Vid bedömningen av den tidigare brottslighetens betydelse för straffmätningen ska särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten eller mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och den nya brottsligheten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade, om brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig eller om den nya brottsligheten är mer allvarlig än den tidigare brottsligheten.

Enligt 26 kap. 3 § gäller också en strängare straffskala vid återfall i allvarlig brottslighet, närmare bestämt när någon har dömts till fängelse i lägst två år och, sedan domen fått laga kraft, begår ett brott som är belagt med fängelse i mer än sex år. För återfallet får då dömas till fängelse på viss tid som med fyra år överstiger det högsta straff som kan följa på brottet eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 26 kap. 2 § kan följa på brotten. Straffet får dock inte överstiga arton år. I den nyss nämna propositionen föreslås att gränsen för det brott som återfallet ska avse ska sänkas så att återfallet ska avse ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i sex år eller mer, vilket innebär att det är tillräckligt att fängelse i sex år ingår i straffskalan för brottet. Därtill föreslås antalet år med vilket straffskalan kan utvidgas ska höjas från fyra till sex år.[162] Av de brott som har betydelse för genomförandet av direktivet är det i dag endast grovt brott enligt 2 § lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor som kan aktualisera en tillämpning av regeln. Genomförs förslaget i propositionen kommer även sådant brott av normalgraden att omfattas. Detsamma gäller grovt olaga integritetsintrång, när straffet skärps för det brottet i enlighet med förslaget i prop. 2025/26:218. I kapitel 13 lämnar vidare utredningen förslag om att olaga förföljelse ska gradindelas. Grov olaga förföljelse förslås ha ett sådant maximistraff att även detta brott omfattas av den föreslagna skärpta regeln i 26 kap. 3 § brottsbalken. Ändringarna i och 26 kap. 3 och 29 kap. 4 föreslås träda i kraft den 2 juli 2026.

I lagrådsremissen Ett nytt straffrättsligt påföljdssystem – som bl.a. innehåller ett förslag om att villkorligt fängelse ska införas som påföljd samt påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn ska

[162] I prop. 2025/26:218 föreslås ändringar i ändringsförslaget i förtydligande syfte, med ikraftträdande den 1 augusti 2026.

utmönstras (se avsnitt 6.9.2) – föreslås att det ska införas en bestämmelse (28 kap. 11 §) om att rätten, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ska ta hänsyn till om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott. Detta gäller dock inte om det finns förutsättningar att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt. Det gäller inte heller om den tidigare brottsligheten i tillräcklig utsträckning kan beaktas genom att (1) det döms till ett fängelsestraff som inte är villkorligt, (2) villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad, eller (3) ett beslut om att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska vara villkorligt upphävs.[163] Bestämmelsen i 28 kap. 11 § är tänkt att ersätta bestämmelsen i 29 kap. 4 §. Innehållet ska så långt möjligt motsvara det i 29 kap. 4 §, men anpassas till det föreslagna systemet med villkorligt fängelse.

Brottet har begåtts mot en maka/make eller partner eller före detta maka/make eller partner (punkt k) och brottet har begåtts av en familjemedlem eller av en person som bodde tillsammans med brottsoffret (punkt l)

Att brottet har begåtts mot en maka/make eller partner eller före detta maka/make eller partner (punkt k) eller att brottet har begåtts av en familjemedlem eller av en person som bodde tillsammans med brottsoffret (punkt l) motsvarar inte uttryckligen någon av de straffskärpande omständigheter som räknas upp i 29 kap. 2 § brottsbalken. Den straffskärpande omständigheten att brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person (29 kap. 2 § 8) kan dock täcka in en del sådana fall som omfattas av punkt l.

I övrigt tillmäts regelmässigt i praxis det förhållandet att ett brott begåtts mot en närstående, t.ex. en familjemedlem eller partner eller före detta partner, betydelse vid bedömningen av en gärnings straffvärde, även om det inte finns någon uttrycklig punkt om detta i 29 kap. 2 §, med utgångspunkten att den skada eller kränkning som gärningen inneburit är större i sådana fall (29 kap. 1 § andra stycket

[163] Vid bedömningen av den tidigare brottslighetens betydelse för straffmätningen ska det särskilt beaktas (1) vilken omfattning den tidigare brottsligheten har haft, (2) vilken tid som förflutit mellan brotten eller mellan tidpunkten för villkorlig frigivning och den nya brottsligheten, (3) om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade, och (4) om brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig eller om den nya brottsligheten är mer allvarlig än den tidigare brottsligheten.

första meningen). I ett fall som redan nämnts skedde straffskärpning med hänvisning till ett barns skyddslösa ställning när en misshandel utövats i hemmet av en av de personer som skulle stå för barnets trygghet.[164] Därutöver bygger fridskränkningsbrotten – grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning (4 kap. 4 a §) – på en skärpt syn på brott som begås mot närstående eller tidigare närstående. Flera av de brott eller föreslagna brott som är avsedda att genomföra direktivet är placerade i 4 kap. och kan därmed ingå i fridskränkningsbrotten.

Brottet har begåtts av en person som har missbrukat sin erkända förtroendeställning, sin makt eller sitt inflytande (punkt m)

Att den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende är en omständighet som särskilt ska beaktas som försvårande vid bedömningen av straffvärdet (29 kap. 2 § 4). Det finns ofta anledning att se allvarligare på om t.ex. en anställd stjäl något från sin arbetsplats än om motsvarande egendom stjäls av en utomstående. Samma gäller t.ex. om en vårdare på en kriminalvårdsanstalt för in narkotika till de intagna.[165] Som nämnts tidigare kan denna försvårande omständighet även ha relevans vid sådant våld som direktivet omfattar. Exempelvis har brott mot barn bedömts allvarligare på grund av att gärningspersonen ansetts ha missbrukat det särskilda förtroende som denne denna visats genom att anförtrotts anförtros barnet i sin vård.[166]

Dessa brottsexterna försvårande omständigheter kan också ibland överlappa andra omständigheterna i 29 kap. 2 §. Sålunda har den som t.ex. utnyttjat en persons skyddslösa ställning (punkt 3) inte sällan också utnyttjat sin ställning, och visat stor hänsynslöshet (punkt 2).

[164] NJA 2003 s. 174.
[165] Bäcklund m.fl., Brottsbalken – en kommentar, 29 kap. 2 § Norstedts, 2025, JUNO Version 2025A).
[166] NJA 2000 s. 612.

Brottet har begåtts mot en person på grund av att den personen var en offentlig företrädare, en journalist eller en människorättsförsvarare (punkt n)

Att brott begåtts mot en person på grund av att hen eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, region, Sametinget eller Europaparlamentet är en omständighet som särskilt ska beaktas som försvårande vid bedömningen av ett brotts straffvärde (29 kap. 2 § 9 brottsbalken). En förutsättning för straffskärpningsgrundens tillämplighet är att brottet har begåtts på grund av att en person innehaft ett uppdrag som förtroendevald. Det ska alltså finnas ett samband mellan brottet och förtroendeuppdraget. Det kan handla om att gärningspersonen har avsett att skrämma, påverka eller hämnas på en person som innehaft ett förtroendeuppdrag eller uttrycka sin ilska över den förtroendevaldas uppdrag. Däremot krävs det inte att gärningspersonen begått brottet på grund av något särskilt beslut som den förtroendevalda fattat eller någon annan särskild åtgärd som den förtroendevalda vidtagit, eller att den förtroendevalda varit särskilt aktiv i sitt uppdrag, så länge brottet begåtts på grund av förtroendeuppdraget.[167]

På motsvarande sätt är det en straffvärdehöjande omständighet att brott begåtts mot en person på grund av att hen eller någon närstående yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik (29 kap. 2 § 11). Även för denna grund finns ett krav på samband, mellan brottet och den yrkesmässigt bedrivna nyhetsförmedlingen eller journalistiken. Det kan handla om att gärningspersonen har avsett att skrämma, påverka eller hämnas på en person som yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik. Däremot krävs det inte att gärningspersonen begått brottet på grund av exempelvis någon särskild tidningsartikel eller krönika eller på grund av ett visst nyhetsinslag eller radioprogram, så länge brottet begåtts på grund av att den angripna eller närstående till henne eller honom yrkesmässigt bedrivit nyhetsförmedling eller annan journalistik.[168]

Att brott begåtts mot en person på grund av att hen är s.k. människorättsförsvarare, dvs. är profilerad och engagerad i arbete för att främja och skydda mänskliga rättigheter,[169] utgör inte någon straffskärpande omständighet. Möjligen kan ett sådant motiv för brottet

[167] Prop. 2018/19:154 s. 30.
[168] Prop. 2022/23:106 s. 55.
[169] Skäl 17.

beaktas inom ramen för straffvärdebedömningen enligt 29 kap. 1 § andra stycket första meningen.

Brottets syfte har varit att bevara eller återupprätta den s.k. hedern för en person, en familj, en gemenskap eller en annan liknande grupp (punkt o)

Att ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder är en omständighet som särskilt ska beaktas som försvårande vid bedömningen av ett brotts straffvärde (29 kap. 2 § 10 brottsbalken). Hedersmotivet behöver inte ha varit det enda eller ens det huvudsakliga motivet för brottet för att bestämmelsen ska kunna tillämpas; det räcker att ett motiv för brottet har varit hänförligt till heder. Genom formuleringen bevara eller återupprätta träffas såväl brott vilka begås för att motverka att hedern skadas eller förloras som brott vilka begås när hedern redan anses skadad eller förlorad, dvs. i efterhand i syfte att återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps anseende.[170]

Vidare döms för det särskilda brottet hedersförtryck (4 kap 4 e §) den som mot en person begår eller på annat sätt medverkar till brottsliga gärningar enligt bl.a. 3 eller 4 kap. (brott mot liv och hälsa respektive frihet och frid), om ett motiv varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder och var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Straffbestämmelsen syftar bl.a. till att beakta det straffvärda i ett upprepat och systematiskt kränkande handlande, som i och för sig kan utgöras av relativt lindriga gärningar.[171] Flera av de befintliga och föreslagna brott som föreslås genomföra direktivet kan till följd av sin placering i 4 kap. ingå i brottet hedersförtryck.

[170] Prop. 2019/20:131 s. 104–105.
[171] Prop. 2021/22:138 s. 14.

Brottets syfte har varit att straffa brottsoffret för brottsoffrets sexuella läggning, kön, hudfärg, religion, sociala ursprung eller politiska övertygelse (punkt p)

Som försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet ska det särskilt beaktas om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, kön, könsidentitet eller könsuttryck eller annan liknande omständighet (29 kap. 2 § 7 brottsbalken). Den personkrets som skyddas av bestämmelsen motsvarar i första hand samma krets som skyddas av straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp, men omfattar också personer som utsätts för brott på grund av kön. Bestämmelsen sträcker sig därutöver längre än hetsbestämmelsen genom att den också avser kränkning på grund av annan med de särskilt uppräknade omständigheterna liknande omständighet. Det kan t.ex. handla om intersexualism, om grunden könsidentitet eller könsuttryck inte är tillämplig.[172]

Socialt ursprung eller politisk övertygelse nämns inte som straffskärpande motiv i 29 kap. 2 § 7. Även innan bestämmelsen infördes fanns det möjligheter att beakta kränkande motiv som en försvårande omständighet med stöd av bestämmelsen i 29 kap. 1 § andra stycket första meningen. Det ansågs emellertid finnas anledning att tydligare markera att kränkningar av rasistiskt och liknande slag är omständigheter som bör ägnas särskild uppmärksamhet vid straffvärdebedömningen.[173] Följaktligen kan det, med stöd av 29 kap. 1 § andra stycket första meningen, vara en försvårande omständighet att ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av socialt ursprung eller politisk övertygelse.

6.10.3 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

Flertalet av de omständigheter som nämns i direktivet kan beaktas som försvårande i svensk rätt, i enlighet med hur det begreppet förstås i den svenska rättsordningen, eller medför på annat sätt en

[172] Prop. 2017/18:59 s. 45.
[173] Bäcklund m.fl., Brottsbalken – en kommentar, 29 kap. 2 § Norstedts, 2025, JUNO Version 2025A.

strängare reaktion på brottet. En del motsvarar helt eller delvis sådana omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet (29 kap. 2 § brottsbalken). Så är fallet med omständigheterna att brottet har begåtts mot en person som var särskilt utsatt på grund av vissa omständigheter, t.ex. en beroendeställning eller ett tillstånd av fysisk, psykisk, intellektuell eller sensorisk funktionsnedsättning (punkt b), brottet har begåtts mot ett barn (punkt c), brottet har begåtts i närvaro av ett barn (punkt d), brottet har begåtts av två eller flera personer tillsammans (punkt e), brottet har begåtts av en person som har missbrukat sin erkända förtroendeställning, sin makt eller sitt inflytande (punkt m), brottet har begåtts mot en person på grund av att den personen var en offentlig företrädare eller en journalist (punkt n), brottets syfte har varit att bevara eller återupprätta den så kallade hedern för en person, en familj, en gemenskap eller en annan liknande grupp (punkt o) och brottets syfte har varit att straffa brottsoffret för brottsoffrets sexuella läggning, kön, hudfärg, eller religion (punkt p).

Att brottet har föregåtts eller åtföljts av extremt våld (punkt f), att brottet har begåtts med hjälp av vapen eller under vapenhot (punkt g) och att brottet har begåtts med våld eller hot om våld, eller med tvång (punkt h) kan vara straffskärpande omständigheter på grund av att de anses vara uttryck för stor hänsynslöshet från den tilltalades sida (29 kap. 2 § 2). Det kan i sammanhanget konstateras att för samtliga brott gäller i princip samtliga straffskärpande omständigheter i 29 kap. 2 §, men det är inte samtliga straffskärpande omständigheter som är relevanta för samtliga brott. En del kan förväntas aktualiseras ganska ofta vid brott enligt artikel 3–8 medan andra aldrig eller sällan gör det.

Andra omständigheter som räknas upp i direktivet men inte motsvaras av någon försvårande omständighet i 29 kap. 2 § kan vara straffskärpande då de tar sikte på den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som hen haft, eller medför att gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person (29 kap. 1 § andra stycket). Det rör sig om omständigheter som att gärningen har orsakat brottsoffret allvarlig fysisk eller psykisk skada (punkt i), att brottet har begåtts mot en maka/make eller partner eller före detta maka/make eller

partner (punkt k) och att brottet har begåtts av en familjemedlem eller av en person som bodde tillsammans med brottsoffret (punkt l).

Att brottet, eller ett annat brott i form av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer, har begåtts vid upprepade tillfällen (punkt a) påverkar också det straffvärde för den samlade brottsligheten som ska bestämmas enligt 29 kap. 1 §. När det bestäms ett gemensamt straff för flera brott gäller också en strängare straffskala än den som är tillämplig för de enskilda brotten. I de fall den tilltalade tidigare har dömts för likartad brottslighet (punkt j) kan återfallet efter omständigheterna – enligt 29 kap. 4 § och 30 kap. 4 § – beaktas i straffskärpande riktning vid såväl straffvärdebedömningen som påföljdsvalet. Därtill kommer i vissa återfallssituationer möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet och att – vid återfall i allvarlig brottslighet – tillämpa en strängare straffskala.

Utöver dessa generellt tillämpliga regler finns, som redovisats närmare ovan, i vissa straffbestämmelser kvalifikationsgrunder för grovt brott som motsvarar försvårande omständigheter enligt direktivet. Vidare kan fridskränkningsbrotten samt brotten hedersförtryck och barnfridsbrott innefatta vissa brott som genomför direktiven. Effekten blir i de fallen en strängare syn på gärningarna i situationer som omfattas av artikelns uppräkning av försvårande omständigheter.

Som inledningsvis konstaterats kräver direktivet inte kräver mer än att en av punkterna i listan kan betraktas som en försvårande omständighet enligt svensk rätt. Flera av punkterna (t.ex. a, b och j) får anses vara helt omhändertagna i svensk rätt. Detsamma gäller omständigheterna att brottet har begåtts mot en maka/make eller partner eller före detta maka/make eller partner (punkt k), som regelmässigt beaktas som försvårande i praxis. Så är fallet även när det gäller omständigheterna att brottet har begåtts av en familjemedlem eller av en person som bodde tillsammans med brottsoffret (punkt l), vilket i vissa fall även kan beaktas genom straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § 8. Andra av de försvårande omständigheterna (t.ex. de som avses i punkterna c och d) är i många situationer försvårande även i svensk rätt, även om bestämmelserna inte är identiska. I vissa fall har en punkt i direktivet (t.ex. punkt p) en direkt motsvarighet i svensk rätt förutom såvitt avser något led i punkten. Sammanfattningsvis uppfyller gällande lagstiftning de krav som direktivet ställer.

6.11 Behörighet (artikel 12)

Bedömning

För att uppfylla direktivets krav i fråga om behörighet behöver kravet på dubbel straffbarhet avseende brottet vilseledande till äktenskapsresa enligt 4 kap. 4 § d upphävas. I övrigt bedöms Sverige uppfylla direktivets materiella krav och inga ytterligare lagändringar eller andra åtgärder är därmed påkallade. Sverige behöver dock underrätta kommissionen om att det finns domsrätt när brott motsvarande direktivets brott har begåtts mot en svensk medborgare eller mot en person som har sin hemvist i Sverige, eller när gärningspersonen har sin hemvist här.

6.11.1 Artikel 12

Artikel 12.1 innehåller krav på att varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet – det som också kallas domsrätt – beträffande de brott som avses i artiklarna 3–9, om a) brottet helt eller delvis har begåtts inom medlemsstatens territorium, eller b) gärningspersonen är en av dess medborgare. En medlemsstat ska enligt artikel 12.2 underrätta kommissionen om den beslutar att utvidga sin behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 3–9 och som har begåtts utanför dess territorium, om a) brottet har begåtts mot en av dess medborgare eller mot en person som har sin hemvist inom dess territorium, eller b) gärningspersonen har sin hemvist inom dess territorium. Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att deras behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 5–9 omfattar situationer i vilka brottet begås med hjälp av IKT till vilken åtkomsten skett från deras territorium, oavsett om leverantören av förmedlingstjänster är baserad inom deras territorium eller inte.

I de fall som avser behörighet över brott begångna av medlemsstatens medborgare ska varje medlemsstat säkerställa att dess behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 3 och 4 inte är kopplad till villkoret att de gärningar som avses i de artiklarna ska vara straffbara i den stat där de har utförts. I fråga om behörighet på den nyss nämnda grunden ska medlemsstaterna också vidta de

åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att deras behörighet inte är kopplad till villkoret att åtal får väckas endast på grundval av en anmälan från brottsoffret på den plats där brottet begicks, eller en formell underrättelse från den stat där brottet begicks.

6.11.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav

Svensk domstol är behörig att döma över brott som har begåtts i Sverige. Ett brott anses ha begåtts i Sverige om gärningspersonen handlade här. I fråga om straffbar underlåtenhet anses brottet ha begåtts i Sverige om gärningspersonen borde ha handlat här eller befann sig här när hen borde ha handlat. Om det för straffansvar krävs att gärningen medfört en viss effekt anses brottet ha begåtts i Sverige även i de fall effekten inträdde i Sverige eller, vid försök, enligt brottsplanen sannolikt skulle ha inträtt här. Ett brott som utgör medverkan till någon annans brott anses ha begåtts i Sverige om den medverkande handlade här. I fråga om straffbar underlåtenhet anses brottet ha begåtts i Sverige om den medverkande borde ha handlat här eller befann sig här när hen borde ha handlat. Om gärningspersonens brott anses ha begåtts i Sverige, anses den medverkandes brott också ha begåtts här. Om det är ovisst var ett brott har begåtts, ska brottet anses ha begåtts i Sverige om det finns skälig anledning att anta att så är fallet. (2 kap. 1 § brottsbalken.)

Några av de situationer då svensk domstol är behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige är om brottet begåtts av någon som vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige, av någon som när åtal väcks för brottet är svensk medborgare eller har hemvist i Sverige, eller av någon som finns i Sverige och det på brottet enligt svensk rätt kan följa fängelse i mer än sex månader, liksom om brottet har riktat sig mot en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige (2 kap. 3 § 2 a–c och 3 a). I dessa fall gäller som utgångspunkt ett krav på dubbel straffbarhet, dvs. svensk domstol är behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (2 kap. 5 § första stycket). Något krav på dubbel straffbarhet gäller dock inte för bl.a. äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott enligt 4 kap. 4 c § och brott enligt 2 § lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor (2 kap. 5 § andra stycket 4 a och f). För vilseledande till

äktenskapsresa enligt 4 kap. 4 d § gäller dock krav på dubbel straffbarhet. För inget av brotten är svensk domstols behörighet kopplad till villkoret att åtal får väckas endast på grundval av en anmälan från brottsoffret på den plats där brottet begicks, eller en formell underrättelse från den stat där brottet begicks. En sådan reglering saknas i svensk rätt.

Med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken föreligger således svensk domsrätt beträffande de brott som avses i artiklarna 3–9, om brottet helt eller delvis har begåtts i Sverige eller gärningspersonen är svensk medborgare (artikel 12.1). Domsrätt föreligger, enligt 2 kap. 3 §, också om brottet har begåtts mot en svensk medborgare eller mot en person som har sin hemvist i Sverige, eller gärningspersonen har sin hemvist här (artikel 12.2). Sverige kommer att behöva underrätta kommissionen om att landets behörighet avseende de brott som genomför artiklarna 3–9, i likhet med vad som gäller för alla brott, omfattar eller kommer att omfatta de situationer då brott begåtts utanför Sveriges territorium, om brottet har begåtts mot en svensk medborgare eller mot en person som har sin hemvist i Sverige, eller gärningspersonen har sin hemvist här.

Enligt 2 kap. 1 § brottsbalken ska alltså ett brott anses ha begåtts i Sverige om gärningspersonen handlade här. Om det för straffansvar krävs att gärningen medfört en viss effekt anses brottet ha begåtts i Sverige även i de fall effekten inträdde i Sverige eller, vid försök, enligt brottsplanen sannolikt skulle ha inträtt här. Det finns inte några särskilda bestämmelser om lokalisering av brott som begåtts på internet eller med hjälp av annan IKT, utan de allmänna bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken får tillämpas. Avgörande är således var en viss handling har vidtagits och var effekten har inträtt. En handling har vanligtvis vidtagits vid den dator eller motsvarande som använts för att få ett datorsystem att utföra en viss aktuell funktion, medan effekten ytterst får lokaliseras med hänsyn till hur den enskilda straffbestämmelsen är utformad.[174] Svensk domsrätt föreligger därmed för brott som begås med hjälp av IKT till vilken åtkomsten skett från Sverige, oavsett om leverantören av förmedlingstjänster är baserad i Sverige eller utomlands (artikel 12.3).

Behörighet är inte kopplad till något villkor om att åtal får väckas endast på grundval av en anmälan från brottsoffret på den plats där

[174] ”Internetförtalet” Högsta domstolens dom den 30 december 2025 i mål B 5546-24 p. 15.

brottet begicks, eller en formell underrättelse från den stat där brottet begicks (artikel 12.4).

För vilseledande till äktenskapsresa enligt 4 kap. 4 d § gäller krav på dubbel straffbarhet. Enligt direktivet ska något sådant krav inte gälla. Förslag till lagändring finns i avsnitt 11.2.7. I övrigt bedöms Sverige uppfylla direktivets krav i denna del.

6.12 Preskriptionstid (artikel 13)

Bedömning

Under förutsättning att föreslagna straffskalor införs för de nya bestämmelser som avser brott enligt artiklarna 3 och 5–8, bedöms gällande bestämmelser om preskription uppfylla kraven i artikeln. Inga ytterligare lagändringar eller andra åtgärder är därmed påkallade.

6.12.1 Artikel 13

Enligt artikel 13 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att föreskriva en preskriptionstid som möjliggör utredning, åtal, rättegång och dom i fråga om de brott som avses i artiklarna 3–9 under tillräckligt lång tid efter det att brotten begåtts för att dessa brott ska kunna hanteras effektivt. Preskriptionstiden ska stå i proportion till hur allvarligt brottet är. Om brottsoffret är ett barn ska preskriptionstiden för de brott som avses i artikel 3 tidigast börja löpa från det att brottsoffret uppnår arton års ålder.

6.12.2 Nuvarande svenska bestämmelser

När ett brott preskriberas får en påföljd inte längre dömas ut för brottet. Det finns två typer av preskription: åtalspreskription och absolut preskription. (35 kap. 1 § första stycket brottsbalken.)

Åtalspreskription (35 kap. 2 §) innebär att påföljd inte får dömas ut om den misstänkta inte har häktats, fått del av åtal eller godkänt ett strafföreläggande för brottet inom viss tid från det att brottet begicks. I annat fall har alltså brottet preskriberats. Ett brott pre-

skriberas om den misstänkta inte har häktats, fått del av åtal eller godkänt ett strafföreläggande för brottet inom

1. två år, om det föreskrivna straffet för brottet inte är svårare än fängelse i ett år,
2. fem år, om det är föreskrivet ett svårare straff för brottet än fängelse i ett år men inte över två år,
3. tio år, om det är föreskrivet ett svårare straff för brottet än fängelse i två år men inte över fem år,
4. femton år, om det är föreskrivet ett svårare straff för brottet än fängelse i fem år men inte över åtta år,
5. tjugofem år, om det är föreskrivet ett svårare straff för brottet än fängelse i åtta år.

Om en gärning innefattar flera brott får en påföljd dömas ut för alla brotten så länge något av dem inte har preskriberats.

Innebörden av bestämmelserna om absolut preskription (35 kap. 4 §) är att när de angivna fristerna löpt ut kan någon påföljd aldrig dömas ut. Det gäller även om preskriptionsavbrott, genom t.ex. häktning, har skett. Ett brott preskriberas alltid när det har gått

1. fem år, om endast böter är föreskrivet för brottet och tiden för preskription bestäms enligt ovan och alltså inte är särreglerad i annan författning,
2. femton år, för andra brott än i 1 för vilka det inte är föreskrivet ett svårare straff än fängelse i två år, eller
3. trettio år, för andra brott än i 1 och 2.

Vissa brott är undantagna från preskription. Ett sådant brott är brott enligt 2 § första eller tredje stycket[175] lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år (35 kap. 10 § första stycket 5). Om gärningspersonen begått brottet innan hen själv fyllt arton år, gäller dock redovisade bestämmelser om preskription.

Huvudregeln är att tiden för åtalspreskription och absolut preskription räknas från den dag brottet begicks. Om det förutsätts att

[175] Brott av normalgraden eller grovt brott.

en viss effekt av gärningen ska ha inträtt innan en påföljd får dömas ut, ska tiden räknas från den dag då effekten inträdde. (35 kap. 5 § första stycket.)

För brott mot 2 § könsstympningslagen och försök till sådant brott som begåtts mot en person som ännu inte fyllt arton år räknas tiden för åtalspreskription och absolut preskription från den dag målsäganden fyller eller skulle ha fyllt arton år. Detsamma gäller bl.a. brott enligt 4 kap. (fridsbrotten) och 5 kap. 1 eller 2 § (förtalsbrotten) mot underåriga, men endast om de ingår i brottet grov fridskränkning enligt 4 kap. 4 a § eller i brottet hedersförtryck enligt 4 kap. 4 e §, samt för sexuellt respektive grovt sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 10 § (35 kap. 6 § första stycket.)

6.12.3 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

För samtliga brott som avses i artiklarna 3–9, inklusive de brott för vilka det föreslås införandet av ny straffrättslig reglering (se avsnitt 11.2), kommer en preskriptionstid – för åtalspreskription – om minst två år att gälla. Den absoluta preskriptionstiden kommer att vara minst femton år. Dessa preskriptionstider bör uppfylla kravet på att möjliggöra utredning, åtal, rättegång och dom i fråga om de brott som avses i artiklarna 3–9 under tillräckligt lång tid efter det att brotten begåtts för att dessa brott ska kunna hanteras effektivt. I enlighet med vad som föreskrivs i direktivet är bestämmelserna om preskription i 35 kap. brottsbalken utformade så att preskriptionstiden för olika brott står i proportion till hur allvarligt brottet är.

Brott som avses i artikel 3 (kvinnlig könsstympning) preskriberas som utgångspunkt inte när det gäller brott av normalgraden eller grovt brott, om brottsoffret är under arton år. Undantag gäller endast om även gärningspersonen är under arton år, vilket lär vara ytterst ovanligt. I sådana fall räknas preskriptionstiden från den dag målsäganden fyller eller skulle ha fyllt arton år. Detsamma gäller för brott där straffskalan för mindre grovt brott tillämpas. Gällande bestämmelser uppfyller därmed direktivets krav även i denna del.

Sammanfattningsvis bedöms – under förutsättning att föreslagna straffskalor införs för de nödvändiga nya reglerna avseende brott enligt artiklarna 3 och 5–8 – gällande bestämmelser om preskription uppfylla direktivets krav i fråga om preskription.

7 Skydd för brottsoffer och tillgång till rättslig prövning (artiklarna 14–24)

7.1 Anmälan av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer (artikel 14)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms – med beaktande av Polismyndighetens pågående arbete avseende digital anmälan av brott– uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed nödvändig.

7.1.1 Artikel 14

I artikel 14.1 finns bestämmelser om anmälningsförfarandet för fall av våldshandlingar mot kvinnor eller våld i nära relationer. Utöver de rättigheter som brottsoffer har i samband med brottsanmälan enligt artikel 5 i brottsofferdirektivet[1] ska medlemsstaterna säkerställa att brottsoffer kan anmäla våldshandlingar mot kvinnor eller våld i nära relationer till behöriga myndigheter genom åtkomliga, lättanvända, säkra och lättillgängliga kanaler. Detta ska, åtminstone i samband med de nätbrott som avses i artiklarna 5–8 i det här direktivet, in-

[1] Enligt artikel 5 i brottsofferdirektivet ska brottsoffer få en skriftlig bekräftelse av brottsanmälan med uppgift om de grundläggande aspekterna av brottet i fråga. Vidare ska brottsoffer som inte förstår eller talar den behöriga myndighetens språk ges möjlighet att göra en brottsanmälan på ett språk som de förstår eller genom att få nödvändigt språkligt stöd samt på begäran få tillgång till kostnadsfri översättning av den skriftliga bekräftelsen av sin brottsanmälan, på ett språk som de förstår. Brottsoffers rättigheter enligt artikel 5 i brottsofferdirektivet, som tillgodoses genom regleringen i 13 e § förundersökningskungörelsen (Ds 2014:14 s. 67–70 och 86–101; jfr prop. 2014/15:77 s. 11 och 14).

begripa möjligheten att göra brottsanmälningar på nätet eller genom annan åtkomlig och säker informations- och kommunikationsteknik (IKT), utan att det påverkar tillämpningen av nationella förfaranderegler avseende formalisering av anmälningar på nätet (första stycket). Möjligheten att göra brottsanmälningar på nätet eller genom annan åtkomlig och säker IKT ska även omfatta möjligheten att lämna in bevisning genom de medel som anges i första stycket, utan att det påverkar tillämpningen av nationella förfaranderegler avseende formen för inlämning av bevisning (andra stycket).

I artikel 14.2 uppställs ett krav på att brottsoffer ska ha tillgång till rättshjälp i enlighet med artikel 13 i brottsofferdirektivet.[2] Medlemsstaterna får utvidga rättshjälpen till att omfatta brottsoffer som anmäler brott, om detta föreskrivs i nationell rätt.

Vidare ska medlemsstaterna enligt artikel 14.3 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att uppmuntra alla personer som känner till eller i god tro misstänker att våldshandlingar mot kvinnor eller våld i nära relationer har ägt rum, eller att våldshandlingar kan förväntas, att anmäla dessa handlingar till behöriga myndigheter utan att behöva frukta negativa konsekvenser samt enligt artikel 14.4 säkerställa att personal inom hälso- och sjukvården som omfattas av tystnadsplikt kan göra en anmälan till behöriga myndigheter om de har rimlig anledning att anta att det finns en överhängande risk att allvarlig fysisk skada kommer att åsamkas en person till följd av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer.

När brottsoffret är ett barn, ska det enligt artikel 14.5 finnas möjlighet för yrkespersoner som omfattas av tystnadsplikt enligt nationell rätt att göra en anmälan till behöriga myndigheter om de har rimliga skäl att anta att allvarlig fysisk skada har åsamkats barnet till följd av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer, dock utan att det påverkar tillämpningen av regler om rätten till förtrolig kommunikation mellan advokat och klient eller, när så föreskrivs i nationell rätt, det privilegierade förhållandet mellan fängelseklient och präst eller motsvarande principer.

Av artikel 14.6 följer att om barn anmäler våldshandlingar mot kvinnor eller våld i nära relationer till behöriga myndigheter, ska anmälningsförfarandena vara säkra, konfidentiella och i fråga om ut-

[2] Enligt artikel 13 i brottsofferdirektivet ska brottsoffer ha tillgång till rättshjälp när de är parter i straffrättsliga förfaranden. De villkor eller processrättsliga regler enligt vilka brottsoffren har tillgång till rättshjälp ska fastställas i nationell rätt.

formning, tillgänglighet och språk anpassade till barn på ett sätt som tar hänsyn till deras ålder och mognad. Yrkespersoner som utbildats för att arbeta med barn ska bistå i anmälningsförfarandena för att säkerställa att dessa tar hänsyn till barnets bästa. Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att barnets möjlighet att anmäla en våldshandling som en person med föräldraansvar är inblandad i inte är beroende av samtycke från denna person med föräldraansvar och att behöriga myndigheter vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att skydda barnets säkerhet innan den personen informeras om anmälan.

7.1.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

7.1.2.1 Anmälan av brott (punkt 1)

I svensk rätt finns inga förfaranderegler som formaliserar hur anmälan av brott ska ske eller hur bevisning ska lämnas in. Brott kan som utgångspunkt anmälas på två sätt, antingen genom att anmälaren ringer till polisen (114 14) eller genom att hen besöker en polisstation.[3] Det går också att skicka en anmälan med brev eller e-post, men polisen hänvisar inte aktivt till dessa kanaler.

Vissa brottstyper kan även anmälas på polisens webbplats (www.polisen.se), för den som har svenskt personnummer eller samordningsnummer och inte har skyddad identitet. Brott som kan anmälas på nätet är bl.a. stöld, skadegörelse och s.k. kortbedrägeri.[4] För dessa brottstyper är det dessutom möjligt att lämna in bevisning digitalt i samband med anmälan. Exempelvis kan den som blivit utsatt för kortbedrägeri ladda upp skärmdumpar. Övriga brott, inklusive sådana som innefattar hot och våld på nätet såsom olaga hot och ofredande, kan alltså inte anmälas på nätet, eller genom annan informations- och kommunikationsteknik (IKT), utan i dessa fall är anmälaren hänvisad till att ringa till polisen, skicka brev eller e-post eller besöka en polisstation.[5] Varje år upprättar Polismyndigheten omkring två miljoner brottsanmälningar, varav majoriteten, cirka 65 procent, upprättas vid polisens kontaktcenter (PKC).[6]

[3] Vid pågående brott går det även att ringa Sveriges och EU:s nationella nödnummer 112.
[4] https://polisen.se/utsatt-for-brott/polisanmalan/polisanmalan-allt-du-behover-veta.
[5] https://polisen.se/utsatt-for-brott/polisanmalan/hat-hot-och-vald.
[6] Polismyndighetens rapport, Uppdrag om ett stärkt stöd till brottsoffer och vittnen. Redovisning av regeringsuppdrag Ju2024/02472 s. 5.

Anmälan på nätet sker via polisens e-tjänst. Anmälaren fyller i ett särskilt formulär genom att svara på frågor om vad hen blivit utsatt för och kan sedan följa sitt ärende på en egen sida på polisens webbplats. För de brott som för närvarande kan anmälas digitalt på polisens webbplats kan alltså också bevisning lämnas in digitalt i samband med anmälan. Fristående från den möjligheten finns en generell möjlighet att lämna in viss bevisning digitalt, antingen till polisens kontaktcenter (PKC) i samband med att anmälan upptas eller i ett pågående ärende efter att anmälan gjorts. Detta görs via polisens egenutvecklade system Begäran om media (BOM). Via BOM går det att lämna in bilder, filmer och ljudfiler.

Efter gjord anmälan om brott, oavsett anmälningssätt, får målsäganden en skriftlig bekräftelse av anmälan. Om målsäganden inte behärskar svenska, ska bekräftelsen på begäran översättas till ett språk som hen behärskar. Om ett brott anmäls av en målsägande som inte behärskar svenska, ska en tolk anlitas vid anmälan om målsäganden begär det. (13 e § förundersökningskungörelsen.)

När en polis får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal, ska han eller hon lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske (9 § polislagen [(1984:387]). Förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken).

Utredningen bedömer att anmälningsförfarandet hos Polismyndigheten uppfyller kravet på att våldshandlingar mot kvinnor eller våld i nära relationer kan anmälas till behöriga myndigheter genom åtkomliga, lättanvända, säkra och lättillgängliga kanaler.

Polismyndigheten har uppmärksammats på att åtgärder behöver genomföras för att möjliggöra dels att de nätbrott som avses i artiklarna 5–8 i direktivet kan anmälas på nätet eller genom annan åtkomlig och säker IKT, dels att anmälaren av dessa brott kan lämna in bevisning via samma kanaler. Polismyndigheten har därför beslutat att vidta sådana åtgärder inom ramen för ett myndighetsinternt uppdrag. Uppdraget syftar på övergripande nivå till att:

- Utveckla digitala tjänster för anmälan av aktuella brottskategorier.
- Utveckla förmågan att omhänderta dessa anmälningar baserat på angelägenhetsgrad.

- Öka kunskapen hos och information till brottsoffer kring digital anmälan av aktuella brottstyper.

Uppdraget omfattar hanteringen av de brott som utredningen bedömer genomför direktivet, dvs. olaga integritetsintrång (artikel 5.1 a och b), olaga hot (artikel 5.1 c och artikel 7 a), olaga tvång (artikel 5.1 c), psykiskt våld (artikel 6), det av utredningen föreslagna brottet olaga övervakning (artikel 6), ofredande (artikel 7 a), det av utredningen föreslagna brottet nättrakasserier (artikel 7 b), sexuellt ofredande och sexuellt ofredande mot barn (artikel 7 c), det av utredningen föreslagna brottet olaga identitetsexponering (artikel 7 d) och det av utredningen föreslagna brottet könsbaserat näthat (artikel 8). För dessa brottstyper ska det således vara möjligt att göra en anmälan och lämna in bevisning digitalt.

Polismyndigheten har meddelat att uppdraget kommer att hinna leverera en första lösning för digital hantering av uppdragets identifierade ärendetyper inom den tidsgräns som gäller för genomförande av direktivet, dvs. senast den 14 juni 2027. Ett uppdragsdirektiv har tagits fram i det syftet.[7] Under förutsättning att en sådan digital hantering införs som planerat bedöms direktivets krav i detta avseende vara uppfyllt.

7.1.2.2 Rättshjälp (punkt 2)

I artikeln hänvisas till brottsofferdirektivets bestämmelse om rättshjälp i artikel 13. Enligt denna ska medlemsstaterna säkerställa att brottsoffer har tillgång till rättshjälp när de är parter i straffrättsliga förfaranden. De villkor eller processrättsliga regler enligt vilka brottsoffren har tillgång till rättshjälp ska, enligt bestämmelsen, fastställas i nationell rätt. Vid genomförandet av brottsofferdirektivet ansågs Sverige leva upp till kraven i artikel 13 genom möjligheterna att erhålla målsägandebiträde och allmän rättshjälp. Även åklagarens skyldighet att bistå vid enskilda anspråk, liksom möjlighet till allmän rättshjälp för den som vill föra enskilt åtal, nämndes i sammanhanget.[8]

En målsägande har i vissa fall rätt att få ett målsägandebiträde förordnat för sig av rätten. Målsägandebiträdets uppgifter är att ta

[7] A235.205/2026.
[8] Ds 2014:14 s. 140–141; jfr prop. 2014/15:77 s. 11.

till vara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden. Målsägandebiträdet ska även bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet om det inte görs av åklagaren. Om målsäganden biträder åtalet hjälper målsägandebiträdet till även i det hänseendet.[9] (3 § lagen [1988:609] om målsägandebiträde.)

Förutsättningarna för att förordna målsägandebiträde framgår av lagen om målsägandebiträde. Målsägandebiträde ska förordnas i mål om brott enligt 6 kap. brottsbalken (sexualbrott), om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av ett sådant biträde (1 § 1) samt brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken (brott mot liv och hälsa respektive brott mot frihet och frid), på vilket fängelse kan följa, eller enligt 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken (rån och grovt rån) eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av ett sådant biträde (1 § 2). Ett målsägandebiträde ska också förordnas i mål om annat brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av ett sådant biträde (1 § 3).

Ett målsägandebiträde kan förordnas när en förundersökning har inletts eller återupptagits (1 §). Under vissa förutsättningar kan ett målsägandebiträde även förordnas i högre rätt (1 a §). Ett målsägandebiträde får inte förordnas sedan åklagaren har beslutat att allmänt åtal inte ska väckas eller att sådant åtal ska läggas ned (2 §).

Om ett målsägandebiträde förordnas, ersätts målsägandens därefter uppkommande kostnader för bevisning och utredning med anledning av talan om enskilt anspråk i samma utsträckning som om målsäganden beviljats rättshjälp med anledning av en sådan talan (6 § första stycket). Den tilltalade kan förpliktas att ersätta kostnaden för målsägandebiträdet (8 §). För målsäganden är målsägandebiträdets stöd och hjälp kostnadsfritt.

Målsäganden ska så snart som möjligt underrättas om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk och om möjligheterna för målsäganden att få ersättning enligt brottsskadelagen (2014:322). Om brottet är sådant att det kan bli fråga om att förordna ett målsägandebiträde ska målsäganden också underrättas

[9] Prop. 2017/18:86 s. 16–17.

om de regler som gäller för sådant förordnande. (13 a § förundersökningskungörelsen.)

I fråga om allmän rättshjälp följer av 8 § rättshjälpslagen (1996:1619) att sådan får beviljas i en rättslig angelägenhet om det med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse, tvisteföremålets värde och omständigheterna i övrigt är rimligt att staten bidrar till kostnaderna. Allmän rättshjälp har undantagsvis beviljats i brottmål för den som fört enskilt åtal. Även i mål om skadestånd på grund av brott har rättshjälp beviljats, i fall där målsägandebiträde inte kan förordnas. Med hänsyn till åklagarens skyldighet att enligt 22 kap. 2 § rättegångsbalken förbereda och utföra målsägandens talan om enskilt anspråk har det dock ansetts sällan finnas behov av att i dessa fall förordna ett rättshjälpsbiträde.[10]

När rättshjälp har beviljats betalar staten kostnaderna för rättshjälpsbiträde och för bevisning vid bl.a. allmän domstol (15–16 §§ rättshjälpslagen). Den som har beviljats rättshjälp behöver inte betala ansökningsavgift, tilläggsavgift eller expeditionsavgift vid inledande av mål vid domstol eller Kronofogdemyndigheten (19 §).

Genom de möjligheter som finns för brottsoffer att få ett målsägandebiträde förordnat och erhålla allmän rättshjälp samt åklagarens skyldighet att bistå vid enskilda anspråk bedöms Sverige, i likhet med den bedömning som gjordes vid genomförandet av brottsofferdirektivet, uppfylla kravet i fråga om rättshjälp. Även den icke obligatoriska bestämmelsen om att rättshjälpen får utvidgas till att omfatta brottsoffer som anmäler brott får anses uppfyllt i och med att rätten till målsägandebiträde inträder när förundersökningen har inletts.

7.1.2.3 Uppmuntran att anmäla brott (punkt 3)

Våldshandlingar mot kvinnor och våld i nära relationer kan, som nämnts ovan, i första hand anmälas genom att anmälaren ringer till polisen eller besöker en polisstation. På polisens webbplats finns information om vad som menas med brott i nära relationer samt exempel på sådana brott och vanliga motiv. Vidare uppmanas den som har sett eller hört något som skulle kunna hjälpa polisen att upptäcka, förebygga eller utreda våld i nära relationer att tipsa

[10] Ds 2014:14 s. 141; se även NJA 1999 s. 465.

polisen.[11] En länk leder vidare till ytterligare information om hur någon går till väga för att komma i kontakt med polisen för att antingen anmäla brott eller lämna ett tips. Det förtydligas att tips kan lämnas via webbplatsen eller telefon (114 14 eller 112).[12]

Mellan 2020 och 2024 bedrev polisen en informationskampanj #komtilloss som syftade till att uppmuntra personer som utsatts för våld i nära relationer att kontakta polisen. Kampanjen, som betonade allvaret i sådant våld, spreds via polisens egna kanaler, annonsering och media. Den riktades till brottsoffer, deras anhöriga och även till våldsutövare.[13]

Sedan 2024 pågår polisens informationskampanj ”Våld är inte en privatsak” som syftar till att belysa det våld som sker under radarn: inom hemmets fyra väggar, i kommentarsfält, i chattar, i taxin, på krogen. Med kampanjen vill polisen förmedla att mäns våld mot kvinnor inte är privata angelägenheter utan straffbara handlingar som ska förebyggas, stoppas och lagföras.[14]

Polisen bedriver även informationskampanjer i samarbete med andra myndigheter. Ett exempel är kampanjen ”Svartsjuka är inte romantiskt” som bedrivs tillsammans med Jämställdhetsmyndigheten, länsstyrelserna och stiftelsen 1000 Möjligheter och särskilt riktas mot unga vuxna.[15] Utöver dessa kampanjer kan nämnas Brottsoffermyndighetens kampanj ”Tystna inte” som initierades på uppdrag av regeringen. Inom ramen för uppdraget togs en webbplats fram som riktade sig till personer som deltar i samhällsdebatten och utsätts för hot och hat, inte minst på nätet, t.ex. journalister, politiskt förtroendevalda, författare, konstnärer, forskare och influencers. Ett syfte med kampanjen var att uppmuntra fler utsatta att polisanmäla vad de varit med om. Brottsoffermyndigheten har nu samlat informationen från kampanjens webbplats på myndighetens egen webbplats brottsoffermyndigheten.se. Där återfinns bl.a. information om näthat och vad som kan vara brottsligt, hur en polisanmälan går till och var det finns stöd och hjälp att få. Det finns även information till dem som möter utsatta, t.ex. personer som är verksamma på myndigheter eller inom

[11] https://polisen.se/utsatt-for-brott/polisanmalan/hat-hot-och-vald/vald-i-nara-relationer/brott-i-nara-relationer.
[12] https://polisen.se/om-polisen/kontakt/tipsa-polisen.
[13] https://polisen.se/komtilloss (inaktuell länk).
[14] https://polisen.se/utsatt-for-brott/polisanmalan/hat-hot-och-vald/vald-ar-inte-en-privatsak.
[15] https://svartsjukaarinteromantiskt.se.

ideella organisationer.[16] Utredningens bedömning är att kravet på åtgärder i anmälningsuppmuntrande syfte som är uppfyllt.

7.1.2.4 Anmälan som görs av personal inom hälso- och sjukvården (punkt 4)

Sekretess för uppgifter inom hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet regleras i 25 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Med uttrycket hälso- och sjukvård avses i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, sjuktransporter och omhändertagande av avlidna (2 kap. 1 § första stycket).[17] Till den förebyggande medicinska hälsovården räknas enligt 25 kap. 1 § OSL t.ex. den verksamhet som bedrivs vid mödra- och barnavårdscentraler och inom den psykiatriska barn- och ungdomsvården, tandvården och sådan hälso- och sjukvård som utgör inslag i annan förvaltning, t.ex. inom skolväsendet, Kriminalvården eller Försvarsmakten. Även tandvården hör i sekretesshänseende alltså till hälso- och sjukvården.[18] Sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL gäller som regel också för en uppgift som har gjorts tillgänglig av en annan vårdgivare eller omsorgsgivare enligt lagen (2022:913) om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation (25 kap. 2 §).

Huvudregeln är att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgifter om enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilda eller någon närstående till hen inte lider men (25 kap. 1 § OSL). Det råder således en presumtion för sekretess för sådana uppgifter inom hälso- och sjukvården.

Sekretessen gäller hos myndigheter. För enskilda vårdgivare och enskild verksamhet finns i stället bestämmelser om tystnadsplikt i patientsäkerhetslagen (2010:659). Utgångspunkten är att den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonal inom enskild hälso- och sjukvård inte obehörigen får röja vad hen i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden (6 kap. 12 §). Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet

[16] https://www.tystnainte.se.
[17] Enligt andra stycket omfattar lagen inte tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125).
[18] Prop. 2024/25:65 s. 132.

har det ansetts naturligt att söka ledning i sekretesslagens skaderekvisit. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Tystnadsplikten inom enskild verksamhet anses inte heller hindra att misstankar om allvarliga brott framförs till polisen.[19]

Sekretess inom hälso- och sjukvården är undantagen från tillämpningsområdet för den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL som möjliggör lämnande av sekretessbelagd uppgift till en myndighet i fall då det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda och i stort sett från tillämpningsområdet för bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL (se vidare nedan) som möjliggör att sekretessbelagda uppgifter kan lämnas till en annan myndighet bl.a. om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott. Det finns dock ett antal andra sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter som kan bryta hälso- och sjukvårdssekretess, t.ex. om en enskild samtycker till det eller om ett uppgiftslämnande till en enskild eller till en annan myndighet är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 1 och 2 §§ OSL).

Förutsättningarna för att, från hälso- och sjukvården, lämna sekretesskyddade uppgifter i brottsförebyggande syfte till Polismyndigheten, och i vissa fall Säkerhetspolisen, regleras i 10 kap. 18 b–c och 19 §§ OSL. Bestämmelsen i 10 kap. 18 b § är tillämplig vid risk för att enskild kommer att begå terroristbrottslighet eller brott mot rikets säkerhet medan 10 kap. 19 § ger utrymme för överlämnande av uppgift som behövs för att förhindra eller avbryta bl.a. trafikbrott och brott mot luftfartslagen som är förestående eller pågående.

Enligt 10 kap. 18 c § OSL hindrar inte sekretessen enligt 25 kap. 1 § att en uppgift som rör en enskild eller en närstående till den enskilda lämnas till Polismyndigheten, om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att den enskilda mot den närstående kommer att begå ett sådant brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i ett år eller mer, och det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den enskilda eller för den närstående, eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut. En uppgift som angår misstanke om ett begånget brott får dock lämnas

[19] Prop. 2005/06:161 s. 71.

endast under de förutsättningar som i övrigt anges i OSL. Några av de brott som kan aktualisera ett uppgiftslämnande med stöd av bestämmelsen är mord, dråp, grov misshandel, människorov, grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, våldtäkt och grovt sexuellt övergrepp. Vidare måste det göras en viss riskbedömning och det är också möjligt att avstå från att lämna ut en uppgift om ett utlämnande bedöms vara olämpligt.[20]

Sedan den 1 december 2025 gäller en ny sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 15 a § OSL som möjliggör ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretess enligt 21–40 kap. OSL att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att (1) förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, (2) utreda brott, (3) förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp, (4) upptäcka eller utreda sådant som avses i 3, eller (5) förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och överträdelser av regler, villkor i beslut eller avtal. En uppgift får inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Hänvisningen till 21–40 kap. OSL innebär att bestämmelsen endast omfattar sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Bestämmelsen är inte subsidiär i förhållande till annan reglering om sekretessgenombrott eller uppgiftsskyldighet. Det innebär att det inte finns något som hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet med stöd av bestämmelsen även om det finns en annan sekretessbrytande bestämmelse eller uppgiftsskyldighet som redan reglerar samma uppgiftslämnande.[21]

Undantag från huvudregeln om att uppgiftslämnande får ske utan hinder av sekretessen i 21–40 kap. OSL gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–5 och 8 §§, 26 kap. 1 a § första stycket, 3, 4 och 6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§. Från bestämmelsens tillämpningsområde undantas därmed bl.a. viss närmare angiven hälso- och sjukvårdssekretess och viss närmare angiven socialtjänstsekretess.[22] Bestämmelsen kan således inte användas

[20] Prop. 2024/25:65 s. 135.
[21] Prop. 2024/25:180 s. 87.
[22] Prop. 2024/25:180 s. 91.

för att lämna en uppgift inom hälso- och sjukvården om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om sekretess gäller för uppgiften (25 kap. 1 §).

Vid röjande av uppgift som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess aktualiseras ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. För det brottet döms den som röjer en uppgift som hen är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, om inte gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse. Detsamma gäller den som olovligen utnyttjar sådan hemlighet. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Den som begår en sådan gärning av oaktsamhet döms till böter. Om gärningen är ringa utgör den inte brott. För grovt brott mot tystnadsplikt är straffet fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen kunnat medföra allvarlig skada, avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art.

Utredningen konstaterar att personal inom hälso- och sjukvården som omfattas av tystnadsplikt enligt den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 c § OSL kan lämna uppgift som rör en enskild eller en närstående till den enskilda till Polismyndigheten, om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att den enskilda mot den närstående kommer att begå allvarligare brott mot person eller frihet och frid. Exempelvis kan alltså uppgiftslämnande ske med stöd av bestämmelsen för att förhindra allvarliga våldsbrott. Även om bestämmelsen inte är direkt tillämplig på enskild hälso- och sjukvård, anses tystnadsplikten inom enskild verksamhet inte heller hindra att misstankar om allvarliga brott framförs till polisen. Därmed får direktivets krav i denna del anses uppfyllt.

7.1.2.5 Anmälan som görs av yrkespersoner som omfattas av tystnadsplikt enligt nationell rätt när brottsoffret är barn (punkt 5)

Enligt ovan gäller som utgångspunkt sekretess respektive tystnadsplikt för personal inom allmän och enskild hälso- och sjukvård för uppgift om enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden (25 kap. 1 § OSL och 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen).

Även inom socialtjänsten gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilda eller någon närstående till hen lider men (26 kap. 1 § OSL).

Med stöd av 10 kap. 21–23 §§ OSL kan sekretessen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, under vissa förutsättningar, brytas vid misstankar om begångna brott. Enligt 10 kap. 21 § OSL hindrar inte sekretessen att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten, om uppgiften angår misstanke om brott som riktats mot någon som inte har fyllt arton år, och som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor, eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

Också i skolan gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilda eller någon närstående till hen lider men. Sådan sekretess gäller i förskolan och viss annan pedagogisk verksamhet som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola samt – i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats – förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan (23 kap. 1 och 2 §§ OSL).

För vissa myndigheter, anställda hos dessa myndigheter och vissa andra yrkesverksamma personer gäller skyldighet att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Skyldigheten gäller myndigheter inom hälso- och sjukvården och tandvården, myndigheter inom socialtjänsten, myndigheter inom verksamheter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, myndigheter och de som är verksamma inom verksamheter enligt skollagen (2010:800), medlare som fått uppdrag enligt 6 kap. 18 a § föräldrabalken, ordningsvakter som fått förordnande enligt lagen (2023:421) om ordningsvakter, Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, länsstyrelserna, Migrationsverket, Polismyndigheten, Rättsmedicinalverket i den del som avser rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten och andra myndigheter om myndighetens verksamhet berör barn och unga.

Vidare gäller sekretessen för de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter som berör barn och unga eller inom annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller tandvården, på socialtjänstens område eller enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. (19 kap. 1 § socialtjänstlagen.) Anmälningsskyldigheten gäller således för myndigheter, anställda och yrkesverksamma som typiskt sett i sin verksamhet kommer i kontakt med barn och ungdomar och deras förhållanden på ett sådant sätt att de kan få indikationer om att barn far illa. Det har då inte någon principiell betydelse om arbetet utförs i offentlig eller privat tjänst. Således omfattas yrkesmässigt bedriven verksamhet inom t.ex. socialtjänst, förskola, skola, kyrklig verksamhet för barn och ungdomar, hälso- och sjukvård och tandvård av anmälningsskyldigheten, oavsett om den är i offentlig eller privat regi.[23] Att sekretessen får brytas vid förekomsten av anmälningsplikt följer av 10 kap. 28 § första stycket OSL. Enligt den bestämmelsen hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En sådan lag är socialtjänstlagen.

De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn utnyttjas sexuellt eller utsätts för fysisk eller psykisk misshandel i hemmet (19 kap. 2 § socialtjänstlagen). Också Barnombudsmannen är skyldig att genast anmäla till socialnämnden om ombudsmannen i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Barnombudsmannen är skyldig att lämna uppgifter om det förhållande anmälningsplikten omfattar. (19 kap. 3 § socialtjänstlagen och 7 § lagen [1993:335] om Barnombudsman.)

För andra yrkespersoner såsom advokater och biträdande jurister på advokatbyråer finns ingen motsvarande anmälningsplikt som utgör undantag från den tystnadsplikt som dessa omfattas av.[24]

Den själavårdande verksamheten i trossamfund är inte sådan myndighets- eller enskild verksamhet som omfattas av skyldigheten enligt 19 kap. 1 § socialtjänstlagen att till socialnämnden anmäla misstankar om att barn far illa. Vidare gäller att den som är präst inom ett trossamfund eller den som i ett sådant samfund har motsvarande ställ-

[23] Prop. 2025/26:12 s. 21–22.
[24] 8 kap. 4 § rättegångsbalken och 34 § stadgarna för Sveriges advokatsamfund; a. prop. s. 22.

ning inte får höras som vittne om något som hen har erfarit under bikt eller enskild själavård (36 kap. 5 § femte stycket rättegångsbalken).

Utredningen bedömer att kravet på att det, när brottsoffret är ett barn, ska finnas möjlighet för yrkespersoner som omfattas av tystnadsplikt enligt nationell rätt att göra en anmälan till behöriga myndigheter är uppfyllt. För de yrkespersoner som omfattas av anmälningsplikten enligt 19 kap. 1 § socialtjänstlagen krävs alltså inte att vederbörande har rimliga skäl att anta att allvarlig fysisk skada har åsamkats barnet, t.ex. till följd av våld i nära relationer, för att de ska få bryta tystnadsplikten. För andra yrkespersoner såsom privat verksamma jurister, inklusive advokater, eller präster eller andra som har en själavårdande roll finns ingen motsvarande anmälningsplikt. Även kravet i denna del får anses uppfyllt genom gällande lagstiftning.

7.1.2.6 Barn som anmälare av brott (punkt 6)

Barn kan anmäla brott på motsvarande sätt som vuxna, dvs. antingen genom att ringa till polisen, skicka brev eller e-post eller besöka en polisstation. På sin webbplats tillhandahåller polisen särskild information om anmälningsförfarandet riktad till och anpassad för barn. Där ges en förteckning över organisationer och jourer som ger stöd och hjälp samt informeras om hur polisen utreder brott mot barn. En länk för besökaren vidare till information om Barnahus.[25] På webbplatsen ges också information anpassad till barn om vad som händer från polisanmälan till rättegång.[26] Barns möjlighet att anmäla en våldshandling som en person med föräldraansvar är inblandad i är inte beroende av samtycke från denna person eller från någon annan person med föräldraansvar.

En polisanmälan är en allmän handling. Innehållet i en polisanmälan är dock generellt föremål för sekretess under tiden förundersökningen pågår (18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § OSL). Sekretessen gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (18 kap. 1 §) samt för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den

[25] Se mer om Barnahus nedan.
[26] https://polisen.se/utsatt-for-brott/brott-mot-barn-och-unga och https://polisen.se/utsatt-for-brott/brott-mot-barn-och-unga/brott-mot-barn-och-unga.

enskilda eller någon närstående till hen lider skada eller men och uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (35 kap. 1 §).

Oavsett hur en anmälan om brott görs deltar polisanställda som fått utbildning i att bemöta barn som är brottsoffer i något skede under anmälningsförfaranden som gäller barn. Brottsoffer under arton år som utsatts för våld och övergrepp kan få komma till barnahus där polis och socialtjänst samlats i samma hus.[27] Förhör med barnet kan i så fall ske där. Här kan nämnas att Brottsoffermyndigheten har i uppdrag att ta fram en nationell plan för samordning av barnahusverksamheterna i Sverige. Meningen är att förbättra likvärdigheten och tillgången till insatser för alla barn oavsett förutsättningar eller var i landet de bor. Brottsoffermyndigheten ska också stödja och följa utvecklingen av samverkan avseende våldsutsatta barn som deltar i en brottsutredning. Uppdraget ska slutredovisas den 28 januari 2028.[28]

Hos polisen finns särskilt utbildade barnförhörsledare som är vana vid att möta och prata med barn som har blivit utsatta för alla typer av brott.[29] Det följer av lag att förhör med barn bör hållas av en person med särskild kompetens för uppgiften (18 § förundersökningskungörelsen). Åklagare leder ofta förundersökningen vid brott mot barn (6 § 2 och 7 § 5 ÅFS 2005:9[30]) och förundersökningarna brukar då handläggas av åklagare med särskild utbildning och erfarenhet.[31]

När en förundersökning har inletts[32] (eller återupptagits) i fråga om ett brott som kan leda till fängelse och har begåtts mot någon som är under arton år, ska en särskild företrädare förordnas för barnet om (1) en vårdnadshavare kan misstänkas för brottet, eller (2) det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta till vara barnets rätt (1 § första stycket lagen [1999:997] om särskild företrädare för barn). En särskild företrädare ska inte förordnas om det med hänsyn till barnet är obehövligt eller särskilda skäl annars talar mot det (tredje stycket). Om barnet har två vårdnadshavare som inte är gifta eller bor tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden och sådana omständig-

[27] https://polisen.se/utsatt-for-brott/brott-mot-barn-och-unga/barnahus.
[28] S2025/01366.
[29] https://polisen.se/utsatt-for-brott/brott-mot-barn-och-unga/brott-mot-barn-och-unga.
[30] Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål.
[31] https://www.aklagare.se/berord-av-brott/utsatt-for-brott/barn-och-unga-som-brottsoffer.
[32] Beslut om det fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren (23 kap. 3 § rättegångsbalken).

heter som anges i 1 § första stycket finns endast i fråga om en av dem, ska den andra vårdnadshavaren förordnas att ensam ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång. Om det med hänsyn till vårdnadshavarnas förhållande till varandra eller till någon annan särskild omständighet får antas vara till barnets bästa, ska dock en särskild företrädare utses. (2 §.)

Om det kan antas vara nödvändigt för att barnets rätt ska kunna tas till vara får domstolen, utan att höra barnets vårdnadshavare, besluta om förordnande enligt 1 eller 2 § för tiden innan ärendet avgörs (interimistiskt beslut). Åklagaren ska underrätta barnets vårdnadshavare om de utredningsåtgärder som vidtas i fråga om barnet sedan ett interimistiskt beslut har meddelats. Underrättelsen ska göras så snart det är möjligt utan men för utredningen. (6 och 7 §§.) Har ett interimistiskt beslut om förordnande om särskild företrädare för barn fattats utan att barnets vårdnadshavare har hörts, får domstolen vänta med att expediera beslutet till dess att det kan ske utan men för utredningen. Expediering får dock aldrig ske senare än den sjätte vardagen efter det interimistiska beslutet. (2 a § förordningen [1999:998] om särskild företrädare för barn.)

Om ett barn behöver skydd från en förälder kan socialtjänsten ingripa genom att ge stöd och skydd. När det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den ungas hälsa eller utveckling skadas, kan domstol efter ansökan av socialnämnden besluta om omhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (2 och 4 §§). Socialnämnden får besluta om omedelbart omhändertagande om det är sannolikt att den unga behöver beredas vård med stöd av lagen, och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den ungas hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras (6 §).

Anmälningsförfarandet när barn anmäler våldshandlingar mot kvinnor eller våld i nära relationer till behöriga myndigheter bedöms uppfylla direktivets krav på att vara säkra och konfidentiella. Innehållet i en polisanmälan är alltså generellt föremål för sekretess under tiden förundersökningen pågår. Förfarandet är också i fråga om utformning, tillgänglighet och språk anpassat till barn på ett sätt som tar hänsyn till deras ålder och mognad. Barns möjlighet att anmäla en våldshandling som en person med föräldraansvar är inblandad i är

inte heller beroende av samtycke från denna person eller från någon annan person med föräldraansvar. Genom främst regelverket kring särskild företrädare för barn och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga ges behöriga myndigheter de verktyg som krävs för att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda barnets säkerhet innan den misstänkta personen med föräldraansvar informeras om anmälan. Vidare är kravet på att polisanställda som är särskilt utbildade för att bemöta barn deltar i anmälningsförfaranden som gäller barn uppfyllt. Även i dessa delar bedöms därmed direktivets krav vara uppfyllda.

7.2 Utredning och lagföring (artikel 15)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed påkallad.

7.2.1 Artikel 15

Artikel 15 innehåller krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att personer, enheter eller avdelningar som utreder och väcker åtal i fall av våldshandlingar mot kvinnor eller våld i nära relationer har adekvat sakkunskap i dessa frågor och effektiva utredningsverktyg till sitt förfogande för att på ett effektivt sätt utreda och väcka åtal för sådana handlingar, särskilt i syfte att samla in, analysera och säkra elektronisk bevisning i fall som rör nätbrott som avses i artiklarna 5–8 (punkt 1). Det finns dock inget krav på att inrätta specialiserade tjänster eller enheter.[33] Medlemsstaterna ska också säkerställa att anmälda fall av våldshandlingar mot kvinnor eller våld i nära relationer utan dröjsmål behandlas och överförs till behöriga myndigheter för att utredas och komma under lagföring och för att det ska vidtas skyddsåtgärder i enlighet med artikel 19 i direktivet när så är nödvändigt (punkt 2).

Om behöriga myndigheter har rimliga skäl att misstänka att ett brott kan ha begåtts ska de utan onödigt dröjsmål, efter att ha tagit emot en anmälan eller på eget initiativ, effektivt utreda våldshandlingar

[33] Skäl 36.

mot kvinnor eller våld i nära relationer. De ska säkerställa att en officiell registrering görs och föra register över relevanta iakttagelser och bevis i enlighet med nationell rätt (punkt 3). För att bistå vid frivillig bevissäkring, särskilt i fall av sexuellt våld, ska behöriga myndigheter utan onödigt dröjsmål hänvisa brottsoffer till relevant personal inom hälso- och sjukvården eller till de stödtjänster enligt artiklarna 25, 26 och 27 i direktivet som är specialiserade på att bistå med att säkra bevis. Brottsoffer ska informeras om vikten av att samla in sådana bevis så snart som möjligt (punkt 4).

Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att utredning eller lagföring av våldtäkter inte är beroende av att brottsoffret eller brottsoffrets företrädare anmäler gärningen, eller av en anmälan från brottsoffret eller brottsoffrets företrädare, och att det straffrättsliga förfarandet inte avbryts enbart på grund av att anmälan har dragits tillbaka (punkt 5). Detta påverkar inte åklagarmyndigheternas utrymme för att utifrån en skönsmässig bedömning avbryta det straffrättsliga förfarandet av andra skäl, t.ex. om de finner att det inte finns tillräcklig bevisning för att fortsätta det straffrättsliga förfarandet.[34]

7.2.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

7.2.2.1 Adekvat sakkunskap och effektiva utredningsverktyg (punkt 1)

Inom Polismyndigheten finns det i varje polisområde en specialiserad enhet som utreder våld i nära relationer.[35] Det finns också en nyutvecklad grundutbildning för brottsutredare (Brottsutredarprogrammet) som riktar sig till alla polisanställda som utreder brott oberoende av brottsområde men även till alla anställda som ansvarar för utredningsåtgärder i sin tjänst eller har en stödfunktion i utredningskedjan. I Brottsutredarprogrammet ingår undervisning om våld i nära relationer och utbildning, bl.a. om vilka riskfaktorer som finns för våld i nära relationer, vanliga upplevelser och reaktioner hos personer som har utsatts för våld i nära relationer, psykisk ohälsa som

[34] Skäl 37.
[35] https://polisen.se/utsatt-for-brott/polisanmalan/hat-hot-och-vald/vald-i-nara-relationer/brott-i-nara-relationer/ och Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport 2024:9 Polisens utredning av grova brott och brott mot särskilt utsatta brottsoffer.

följd av utsatthet för våld i nära relationer och sexualbrott samt kunskap om trauma och bemötande av personer som upplevt trauma.[36]

Åklagare erbjuds vidareutbildning i bl.a. våld i nära relationer.[37] Inom alla åklagarområden finns åklagare med särskild utbildning och erfarenhet inom området brott mot särskilt utsatta brottsoffer (SUB).[38] Vissa åklagarkammare har ett särskilt team som huvudsakligen arbetar med relationsbrott. Enligt uppgift från Åklagarmyndigheten till utredningen finns på alla allmänna kammare minst en men i många fall flera specialiserade kammaråklagare med särskilda kunskaper i att utreda brott mot särskilt utsatta brottsoffer (SUB). På många åklagarkammare är åklagarna organiserade i team där ett av teamen utreder brott i nära relationer. I Åklagarmyndighetens grundutbildning ingår att lära sig hur man utreder brott mot särskilt utsatta brottsoffer, den s.k. SUB-metoden. Vidare erbjuder myndigheten fördjupningsutbildning i ämnet. De brottskategorier som handläggs av dessa enheter eller team bör innefatta även våld mot kvinnor enligt definitionen i artikel 2 i direktivet.[39] Hos både polis och åklagare finns således särskilt utbildad och specialiserad personal som utreder och väcker åtal i fall av våldshandlingar mot kvinnor och våld i nära relationer.

Inom Polismyndigheten finns sju regionala it-brottscentrum (RC3). Deras roll är att bistå de regionala utredningsenheterna vid de sju polisregionerna med it-forensiska undersökningar. Utöver det finns ett nationellt it-brottscentrum (SC3) som har en liknande uppgift men på nationell nivå. SC3 ska i första hand bistå nationella operativa avdelningens (Noa) utredningsenheter med undersökningar men vid behov även kunna stödja hela myndigheten.[40] It-forensik[41] avser de undersökningar som utförs av it-forensiker och it-tekniker på RC3 och SC3 samt på vissa grupper för it-forensik på Nationellt

[36] Polismyndigheten, Stärkt kompetens hos polisanställda för att bemöta personer med psykisk ohälsa i ärenden om brott i nära relation. Slutredovisning av regeringsuppdraget Ju2022/02417 s. 8–9.
[37] https://www.aklagare.se/jobba-hos-oss/att-jobba-hos-oss/utbildning/.
[38] Åklagarmyndighetens årsredovisning 2024 s. 36.
[39] Dvs. alla handlingar som innebär könsrelaterat våld som riktas mot kvinnor eller flickor på grund av att de är kvinnor eller flickor eller som i oproportionell grad drabbar kvinnor eller flickor, som leder till, eller troligen kommer att leda till, fysisk, sexuell, psykisk eller ekonomisk skada eller fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt lidande, inbegripet hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang.
[40] Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport 2023:1 Polisens forensiska verksamhet s. 19.
[41] Den forensiska verksamheten i stort kan delas in i tre grenar: kriminaltekniskt fältarbete, laborativ forensik och it-forensik.

forensiskt centrum (NFC). Exempel på undersökningar som de utför är säkring, extrahering, analys och värdering av digitala spår.[42]

När det gäller effektiva utredningsverktyg kan nämnas att tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken kan tillämpas vid utredning av våldshandlingar mot kvinnor och våld i nära relationer i enlighet med vad som i allmänhet gäller för respektive tvångsmedel. Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel – enligt 27 kap. 18–20 e §§ rättegångsbalken (hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning), lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet – är på olika sätt begränsad till allvarligare brott, huvudsakligen genom krav som relaterar till det misstänkta brottets straffskala eller straffvärde i det konkreta fallet. Flera brott mot person har straffskalor som medger att i vart fall vissa hemliga tvångsmedel tillämpas. I andra fall omfattas nu relevanta brott av brottskataloger som utvidgar tillämpningen av ett visst tvångsmedel även till brott vars straffskalor inte motsvarar de allmänna kraven. Ett exempel på detta är hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation som omfattar våldtäkt till följd av brottets straffskala och flera andra sexualbrott till följd av särreglering. Det kan nämnas att det för några brott som kan utgöra våld mot kvinnor eller våld i nära relationer inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, vilket innebär att hemlig rumsavlyssning – som har de mest restriktiva kraven av de hemliga tvångsmedlen – kan tillämpas. Det gäller t.ex. mord, dråp, grov våldtäkt och grovt brott mot lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor.

Genomsökning på distans (28 kap. 10 a–i §§) innebär att söka efter handlingar som finns lagrade i ett avläsningsbart informationssystem utanför den elektroniska kommunikationsutrustning som används för att utföra genomsökningen. Detta tvångsmedel, som alltså gör det möjligt att säkra elektronisk bevisning, får användas om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa. Därmed är det ett tillgängligt tvångsmedel vid utredning av bl.a. alla nuvarande och föreslagna brott som motsvarar artiklarna 5–8 i direktivet.

[42] Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport 2023:1 Polisens forensiska verksamhet s. 18.

Polismyndighetens utredningsverksamhet är således i hög grad specialiserad och kravet på tillgång till effektiva utredningsverktyg för att samla in, analysera och säkra elektronisk bevisning i fall som rör nätbrott som avses i artiklarna 5–8 – där en del av brotten införs som ett led i genomförandet av direktivet – bedöms uppfyllt. Även i övrigt bedömer utredningen att den nuvarande ordningen uppfyller direktivets krav i fråga om brottsbekämpande myndigheters sakkunskap och tillgång till effektiva utredningsverktyg.

7.2.2.2 Behandling och överföring av anmälningar (punkt 2)

En förundersökning inleds när det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott har begåtts (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Det behöver alltså inte finnas en anmälan för att en förundersökning ska inledas utan misstanke om brott kan uppstå även på andra sätt. Om förundersökningen har inletts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen om brottet övertas av åklagare, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagare ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl. När förundersökningen leds av en åklagare, får hen anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra den. (23 kap. 3 §.) Exempel på omständigheter som utgör skäl för åklagare att överta förundersökningen är att det under förundersökningen krävs en åtgärd av domstol, t.ex. förordnande av offentlig försvarare, målsägandebiträde eller särskild företrädare för barn, att brottet är svårbedömt eller det annars med hänsyn till utredningens art är påkallat att åklagare leder förundersökningen, eller att det gjorts en ansökan om kontaktförbud (7 § 1 och 4 samt 8 § 4 ÅFS 2005:9). Om polismyndigheten har inlett en förundersökning som ska ledas av åklagare ska denna snarast överlämnas till åklagaren (6 § andra stycket). Åklagare leder alltid förundersökningen när brottet innefattar våld eller hot om våld mot en närstående eller tidigare närstående person eller när målsäganden vid tiden för anmälan var under arton år och brottet riktas mot målsägandens liv, hälsa eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. (6 § första stycket 1 och 3).

Målsäganden ska så snart som möjligt underrättas om de regler som gäller för meddelande av kontaktförbud samt om vilka skyddsåtgärder som finns, liksom om möjligheten att begära att en europeisk skyddsorder utfärdas och sänds över till en annan medlemsstat (13 a § förundersökningskungörelsen). Det är åklagare som prövar frågor om kontaktförbud (7 § lagen [1988:688] om kontaktförbud). I förhållande till syftet att det ska vidtas skyddsåtgärder åligger det polisen att så snart som möjligt göra en individuell skyddsbedömning avseende målsäganden (13 f § förundersökningskungörelsen). Har en begäran om kontaktförbud gjorts till Polismyndigheten, ska åklagaren omedelbart underrättas om detta (3 § första stycket förordningen [1988:691] om kontaktförbud). Enligt Polismyndighetens rutiner ska den som tagit om hand en begäran om kontaktförbud upprätta en ansökan om kontaktförbud och diarieföra den. En ansökan ska normalt sändas till åklagaren samma dag som begäran gjorts.[43] Det är också åklagare som beslutar om erkännande av europeisk skyddsorder och Åklagarmyndigheten är behörig myndighet i fråga om erkännande av civilrättsliga skyddsåtgärder meddelade i andra medlemsstater.

Utredningens bedömning är att nuvarande ordning tillgodoser kravet på att anmälda fall av våldshandlingar mot kvinnor eller våld i nära relationer utan dröjsmål ska behandlas och överföras till behöriga myndigheter för att utredas och komma under lagföring och för att det ska vidtas skyddsåtgärder i enlighet med artikel 19 när så är nödvändigt. Några författningsändringar eller andra åtgärder är därmed inte nödvändig i dessa avseenden.

7.2.2.3 Effektiv utredning, registrering och registerföring (punkt 3)

Förundersökningar avseende våldshandlingar mot kvinnor och våld i nära relationer leds alltså av åklagare eller Polismyndigheten och alltid av åklagare i fall av bl.a. våld mot någon närstående eller tidigare närstående person och många våldsbrott mot barn (se avsnitt 7.2.2.2). En åklagare som är förundersökningsledare har en rätt men inte en skyldighet att begära biträde av polisen och det är åklagaren som avgör om hen anser att biträde behövs. Normalt utförs utredningsarbetet av polisen, bl.a. med hänsyn till att åklagare – med undantag

[43] Polismyndighetens handbok för kontaktförbud, PM 2026:14 s. 5.

för åklagare vid Ekobrottsmyndigheten – inte har några egna utredningsresurser.[44]

En förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger (23 kap. 4 § rättegångsbalken). Förundersökning där målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt arton år ska bedrivas särskilt skyndsamt, om brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. I dessa fall ska förundersökningen vara avslutad och beslut fattat i åtalsfrågan så snart det kan ske och inom tre månader efter den tidpunkt då det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet. Tidsfristen får överskridas endast om det är motiverat med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter. (2 a § förundersökningskungörelsen.) Regler om särskild skyndsamhet vid misstanke om brott av underåriga finns i 4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Vid viss brottslighet mot närstående, exempelvis upprepad våldsbrottslighet, finns det närmast regelmässigt en risk för att gärningspersonen på fri fot fortsätter att begå brott mot den närstående eller utöver påverkan på denna på ett sätt som försvårar brottsutredningen. I sådana fall kan det finnas förutsättningar att häkta den som misstänks för brottet enligt reglerna i 24 kap. rättegångsbalken. När någon häktas bestämmer rätten en tid inom vilken åtal ska väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt men kan förlängas enligt vad som närmare anges i 24 kap. 4 a och 18 §§. För häktning av underåriga gäller en särskild yttre tidsgräns för häktning (23 a § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

I förundersökningskungörelsen betonas undersökningsledarens ansvar för att förundersökningen bedrivs effektivt och att den enskildas rättssäkerhetsintressen tas till vara (1 a § andra stycket). Vikten av effektiv handläggning och samarbete mellan myndigheter framhålls också särskilt i Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens interna styrdokument och riktlinjer.[45]

Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Bestämmelser om registrering m.m. av allmänna handlingar finns i bl.a. 5 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (OSL), offentlighets- och sekretessförordningen

[44] Lindberg, Rättegångsbalken 23 kap. 3 §, Karnov, besökt 2026-04-30 (JUNO).
[45] T.ex. Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning Brott i nära relation och olaga förföljelse (RäV 2024:2) samt Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten (PM 2021:10).

(2009:641) och i 5 § 1 arkivlagen (1990:782). Vid en förundersökning ska det föras protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken). Detaljerade bestämmelser om innehållet i förundersökningsprotokollet och om annan dokumentation under förundersökningen finns i 20–25 §§ förundersökningskungörelsen. Här kan nämnas att protokoll ska avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (22 § första stycket) och att underlaget för protokollet ska framställas löpande (23 § första stycket). Protokollet ger inte bara underlag för bedömningen i åtalsfrågan och den kommande rättegången utan utgör också en dokumentation av vad som har förekommit under utredningen. I protokollet ska bl.a. antecknas angivelsen eller vad som annars har varit skälet till att förundersökningen inletts, tid och plats för åtgärder under förundersökningen, iakttagelser vid brottsplatsundersökning och berättelser av hörda personer, nödvändiga upplysningar om dem samt uppgift om att det finns utredningsmaterial som inte har tagits med i protokollet (20 § andra stycket).[46]

För uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål gäller sekretess, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (18 kap. 1 § OSL). Sekretess gäller även för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilda eller någon närstående till hen lider skada eller men och uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål (35 kap. 1 § OSL). Efter åtal gäller hos domstolen delvis andra regler. Till följd av det blir ofta hela eller stora delar av innehållet i förundersökningsprotokollet då offentligt.

Den nuvarande ordningen bedöms uppfylla direktivets krav i fråga om effektiv utredning, registrering och registerföring. Några författningsändringar eller andra åtgärder är därmed inte nödvändiga i dessa delar.

[46] Protokollet ska vidare innehålla nödvändiga diarieuppgifter, såsom nummer på inkommen angivelse och aktnummer (dossiernummer) och en kort beteckning av saken.

7.2.2.4 Bistående vid frivillig bevissäkring (punkt 4)

Det följer inte av bestämmelserna om underrättelse m.m. i 13 a–e §§ förundersökningskungörelsen att målsäganden ska få information om vikten av att säkra bevisning. I Sverige anses inte bevissäkring, vare sig som allmän utgångspunkt eller specifikt vid utredning av fall av sexuellt våld, vara en fråga för brottsoffret att ta initiativ till utan de brottsutredande myndigheternas ansvar. Polis eller åklagare, som får anses vara Sveriges behöriga myndigheter enligt artikeln, beslutar således om bevissäkrande och bevisinhämtande åtgärder under förundersökning avseende brott och kan därvid begära bistånd från andra myndigheter, i fall av sexuellt våld bl.a. hälso- och sjukvårdspersonal.[47] I den situation som punkten tar sikte på – där brottsoffret har kontakt med behöriga myndigheter – kommer således ett brottsoffer att hänvisas till relevant personal inom hälso- och sjukvården för bevissäkrande åtgärder, men det sker inom ramen för de brottsutredande myndigheternas utredningsansvar och under dessas överinseende. I dessa fall rör det sig inte om frivillig bevissäkring om begreppet ska förstås så att det avser åtgärder som brottsoffret förväntas utföra helt på egen hand. Bevissäkringen är dock frivillig såtillvida att åtgärderna inte utförs tvångsvis mot målsäganden. Även om beteckningen frivillig kan framstå som främmande i en svensk kontext, innebär ordningen att behöriga myndigheter utan dröjsmål hänvisar brottsoffer vidare för bevissäkring. Ordningen bedöms därmed uppfylla direktivets krav. Till bilden hör också att det finns riktlinjer och rutiner för bevissäkring i hälso- och sjukvården när brottsoffer på egen hand söker sig dit, dvs. utan inblandning av de brottsutredande myndigheterna (se avsnitt 8.2.2.1).

När det gäller bevissäkring som personal inom hälso- och sjukvården utför på uppdrag av de brottsutredande myndigheterna finns en skyldighet för en läkare eller tandläkare som är verksam inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården att, i den omfattning övriga skyldigheter i yrkesutövningen inte hindrar det eller det annars inte finns särskilda skäl mot det, utföra undersökningar och ge utlåtanden

[47] För att skapa rättssäkra och enhetliga rutiner inom sjukvården har Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) tagit fram en spårsäkringssats efter sexuella övergrepp samt en handbok för hälso- och sjukvårdens omhändertagande av offer för sexuella övergrepp. Rutinerna omfattar spårsäkring, provtagning och skadedokumentation. Spårsäkringssatsen innehåller material för spårsäkring och provtagning samt en guide i form av en checklista för sjukvården (https://www.uu.se/centrum/nck/for-yrkesverksamma/webbstodforvarden/omhandertagande-och-sparsakring/handlingsprogram-for-omhandertagande).

över dessa på begäran av länsstyrelse, domstol, åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller överförmyndare (6 kap. 9 § första stycket patientsäkerhetslagen [2010:659]). Begränsningen i skyldigheten att utföra undersökningar och ge utlåtanden gäller inte för en läkare som är verksam huvudsakligen inom öppen vård (tredje stycket). Polis eller åklagare kan också ge en läkare i uppdrag att utfärda ett rättsintyg enligt lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott. Rättsintyg ska inhämtas från läkare vid rättsmedicinsk avdelning inom Rättsmedicinalverket eller läkare som enligt avtal med verket har åtagit sig att utfärda sådana intyg, om skador, sjukdomar eller andra förhållanden som intyget ska avse bedöms kunna vara av betydelse vid utredning om brott som kan antas föranleda annan påföljd än böter, eller enligt 31 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (om utredning när någon kan misstänkas för brott före femton års ålder) och brottet kunde antas ha föranlett annan påföljd än böter (2 § första stycket).[48] Läkarundersökning i syfte att utfärda rättsintyg får inte ske utan målsägandens samtycke (4 §). Det finns inte någon laglig möjlighet att fatta beslut om kroppsbesiktning av målsäganden.

I betänkandet Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43) föreslås att det ska införas en särskild lag om hälso- och sjukvårdens spårsäkring efter sexualbrott. Lagförslaget innebär bl.a. att regionerna ska ansvara för att erbjuda personer som har utsatts för eller kan ha utsatts för ett sexualbrott spårsäkring. Spårsäkring ska endast få utföras av regionen inom ramen för dess hälso- och sjukvårdsverksamhet och uppgiften ska inte få överlämnas till privata aktörer. Lagförslaget bereds för närvarande. Socialstyrelsen har efter ett kompletterande utredningsuppdrag[49] föreslagit vissa ändringar i den föreslagna lagen (se även avsnitt 8.1.2.6).[50]

I punkten hänvisas utöver till hälso- och sjukvården även till stödtjänster i senare artiklar som inte enbart avser verksamheter som kan vara relevanta för att säkra bevis utan även sådana som generellt sett knappast kan ha någon betydelse för bevissäkring (t.ex. artikel 25.1 tredje stycket punkt a och b om tillhandahållandet av information och

[48] Enligt andra stycket får rättsintyg även inhämtas från annan läkare med tillräcklig kompetens, om det finns särskilda skäl.
[49] S2022/00136 (delvis) och S2024/01777. Uppdraget avsåg att komplettera beredningsunderlaget i SOU 2021:43 i den del som avsåg hälso- och sjukvårdens ansvar för spårsäkring efter sexualbrott.
[50] Socialstyrelsen, Komplettering av beredningsunderlaget om hälso- och sjukvårdens ansvar för spårsäkring efter sexualbrott. Redovisning av regeringsuppdrag s. 47–49.

stöd om tillgång till boende, utbildning, barnomsorg och ekonomiskt stöd och hjälp att fortsätta att arbeta eller att hitta ett arbete respektive information om tillgång till juridisk rådgivning, däribland möjlighet till rättshjälp, när sådan finns). Den artikel som främst bedöms vara av relevans i förhållande till bevissäkring är den som innebär att brottsoffer ska hänvisas till stödtjänster som erbjuder stöd till brottsoffer som utsatts för nätbrott enligt vad som avses i artiklarna 5–8, bl.a. i fråga om hur nätbrottet ska dokumenteras (artikel 25.1 tredje stycket punkt d). Inga särskilda stödtjänster finns i dagsläget som specialiserar sig på nätbrott. Direktivet torde kunna tolkas så att något krav inte gäller på att sådana inrättas. Hjälp med bl.a. information om hur nätbrottet ska dokumenteras kan lämpligast ges av Polismyndigheten som utreder dessa brott och föreslås få behörighet att utfärda order om att avlägsna brottsanknutet onlineinnehåll (se även avsnitt 7.10.2 och kapitel 12). Polismyndigheten är i så fall den ”stödtjänst” som är specialiserad på att bistå med att säkra bevis. Förslag om Polismyndighetens informationsskyldighet gentemot brottsoffer som utsatts för nätbrott redovisas i avsnitt 11.3.1. Eftersom den situation som punkten tar sikte på är då brottsoffret redan har kontakt med behöriga myndigheter – dvs. i detta fall Polismyndigheten – behöver någon hänvisning inte ske i dessa fall utan brottsoffret kommer att få hjälp med bevissäkring utan hänvisning. Det kan i sammanhanget också noteras att punkten är utformad så att den erbjuder alternativ vid genomförandet – brottsoffer ska hänvisas till hälso- och sjukvården ”eller” stödtjänster enligt de nämnda artiklarna.

Sammantaget bedöms artikelns krav på att brottsoffer ska få bistånd vid frivillig bevissäkring vara uppfyllda.

7.2.2.5 Inget angivelsekrav avseende våldtäkt (punkt 5)

Enligt punkten ska utredning eller lagföring av våldtäkter inte vara beroende av att brottsoffret eller brottsoffrets företrädare anmäler gärningen, eller av en anmälan från brottsoffret eller brottsoffrets företrädare. Det straffrättsliga förfarandet ska inte heller kunna avbrytas enbart på grund av att anmälan har dragits tillbaka.

Våldtäkt är inte ett av de brott som får åtalas endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän syn-

punkt, något som framgår av lagen när så är fallet. Över huvud taget gäller inget sådant anmälningskrav för sexualbrotten i 6 kap. brottsbalken. Det straffrättsliga förfarandet avbryts inte heller enbart på grund av att anmälan har dragits tillbaka (se bl.a. 23 kap. 4 och 4 a §§ rättegångsbalken om när en förundersökning får avbrytas). Direktivets krav i dessa delar uppfylls således.

7.3 Individuell bedömning för att fastställa brottsoffers skyddsbehov (artikel 16)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms i huvudsak uppfylla direktivets krav.

En regel bör införas i förundersökningskungörelsen om att närstående till en målsägande ska förutsättas ha särskilda skyddsbehov utan att behöva genomgå en skyddsbedömning, såvida det inte finns indikationer på att de saknar särskilda skyddsbehov.

7.3.1 Artikel 16

Artikel 16 föreskriver att medlemsstaterna, utöver de krav i fråga om en individuell bedömning som anges i artikel 22 i brottsofferdirektivet[51], ska säkerställa att även de krav som anges i artikel 16

[51] Enligt artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att en individuell bedömning snabbt görs av brottsoffer i enlighet med nationella förfaranden för att fastställa specifika skyddsbehov och för att avgöra huruvida och i vilken utsträckning de skulle få del av särskilda åtgärder under de straffrättsliga förfarandenas gång, i enlighet med vad som föreskrivs i brottsofferdirektivets artiklar om rätten till skydd för brottsoffer med specifika skyddsbehov under straffrättsliga förfaranden och barns rätt till skydd under sådana förfaranden, på grund av deras särskilda sårbarhet för sekundär eller upprepad viktimisering, hot eller vedergällning. Vid den individuella bedömningen ska hänsyn särskilt tas till a) brottsoffrets personliga särdrag, b) brottstypen eller brottets art, och c) omständigheterna kring brottet. Inom ramen för den individuella bedömningen ska särskild uppmärksamhet ägnas åt brottsoffer som har lidit avsevärd skada till följd av brottets allvar, brottsoffer som har utsatts för ett brott som begåtts med diskriminerande motiv som kan ha koppling till framför allt deras personliga särdrag, brottsoffer vars förhållande eller beroendeställning till förövaren gör dem särskilt sårbara. Härvid ska offer för terrorism, organiserad brottslighet, människohandel, könsrelaterat våld, våld i nära relationer, sexuellt våld eller sexuell exploatering och hatbrott samt offer med funktionshinder vederbörligen beaktas. Barn som är brottsoffer ska anses ha specifika skyddsbehov på grund av sin sårbarhet för sekundär eller upprepad viktimisering, hot eller vedergällning. För att avgöra huruvida och i vilken utsträckning de skulle vara hjälpta av sådana särskilda åtgärder som föreskrivs ska barm som är brottsoffer genomgå en individuell bedömning. Omfattningen

uppfylls åtminstone när det gäller brottsoffer som utsatts för sexuellt våld och våld i nära relationer (punkt 1). Så tidigt som möjligt, t.ex. i samband med den första kontakten med behöriga myndigheter, eller så snart som möjligt efter den första kontakten med dem, ska brottsoffrets särskilda skyddsbehov fastställas genom en individuell bedömning, när så är lämpligt i samarbete med alla relevanta behöriga myndigheter (punkt 2).

Den individuella bedömning som avses i punkt 2 ska fokusera på den risk som gärningspersonen eller den misstänkta utgör. Denna risk kan omfatta något av a) risken för upprepat våld, b) risken för kroppsskada eller psykisk skada, c) eventuell användning av och tillgång till vapen, d) omständigheten att gärningspersonen eller den misstänkta bor tillsammans med brottsoffret, e) omständigheten att gärningspersonen eller den misstänkta är narkotika- eller alkoholmissbrukare, f) övergrepp mot barn, g) psykisk ohälsa och h) stalkningsbeteende (punkt 3).

Den individuella bedömning som avses i punkt 2 ska ta hänsyn till brottsoffrets individuella omständigheter – bl.a. om brottsoffret utsätts för diskriminering på grund av en kombination av kön och en eller flera andra diskrimineringsgrunder enligt vad som avses i artikel 21 i EU:s rättighetsstadga (intersektionell diskriminering), och därför löper en ökad risk att utsättas för våld – samt brottsoffrets egen redogörelse och bedömning av situationen. Den ska genomföras med brottsoffrets bästa för ögonen, och särskild vikt ska läggas vid behovet av att undvika sekundär eller upprepad viktimisering (punkt 4).

Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter vidtar adekvata skyddsåtgärder, med vederbörlig hänsyn till den individuella bedömning som avses i punkt 2. Sådana åtgärder får vara a) åtgärder enligt artiklarna 23 och 24 i brottsofferdirektivet, b) akuta förbudsåtgärder, kontaktförbud eller skyddsorder enligt artikel 19 i det här direktivet, c) andra åtgärder än de som avses i leden a och b i denna punkt för att påverka gärningsmannens eller den misstänktes beteende, särskilt enligt artikel 37 i det här direktivet (punkt 5).

---

av den individuella bedömningen får anpassas med hänsyn till brottets allvar och graden av uppenbar skada som har åsamkats brottsoffret. En sådan individuell bedömning ska göras i nära medverkan med brottsoffret och ska ta hänsyn till deras önskemål, inklusive om de inte önskar få del av särskilda åtgärder. Om de omständigheter som ger upphov till en individuell bedömning har förändrats avsevärt ska medlemsstaterna säkerställa att den uppdateras under hela det straffrättsliga förfarandet.

Den individuella bedömning som avses i punkt 2 ska när så är lämpligt genomföras i samarbete med andra behöriga myndigheter som är relevanta i varje skede av förfarandet och med relevanta stödtjänster, såsom center för brottsofferskydd, specialiserade tjänster, socialtjänst, personal inom hälso- och sjukvården, skyddade boenden, specialiserade stödtjänster och andra berörda parter (punkt 6). För att säkerställa att brottsoffer får ett heltäckande stöd och skydd bör alla behöriga myndigheter och relevanta organ, vilket inte bör vara begränsat till brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter, delta i bedömningen av riskerna för brottsoffer och vad som kan vara lämpliga stödåtgärder på grundval av tydliga riktlinjer som utfärdats av medlemsstaterna. Sådana riktlinjer bör omfatta faktorer som ska beaktas vid bedömningen av den risk som en gärningsperson eller misstänkt utgör, bl.a. att misstänkta personer som åtalats för mindre förseelser lika sannolikt kan vara lika farliga som de som åtalats för allvarligare brott, i synnerhet när det rör sig om våld i nära relationer och stalkning. Behöriga myndigheter bör regelbundet se över den individuella bedömningen för att säkerställa att brottsoffret inte har fått nya skydds- eller stödbehov som inte tillgodoses. En sådan omprövning skulle kunna göras vid viktiga tidpunkter i processen, såsom vid inledandet av ett domstolsförfarande, meddelandet av en dom eller ett beslut eller i samband med förfaranden för omprövning av vårdnadsarrangemang eller umgängesrätt.[52]

Behöriga myndigheter ska regelbundet ompröva den individuella bedömning som avses i punkt 2 och när så är lämpligt vidta nya, eller uppdatera pågående, skyddsåtgärder i enlighet med punkt 5 för att säkerställa att dessa beaktar brottsoffrets nuvarande situation (punkt 7). Närstående ska förutsättas ha särskilda skyddsbehov utan att behöva genomgå en individuell bedömning som avses i punkt 2, såvida det inte finns indikationer på att de saknar särskilda skyddsbehov (punkt 8).

[52] Skäl 40.

7.3.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav

7.3.2.1 Fastställande av specifikt skyddsbehov (punkterna 1–4)

Misstanke om brott kan uppkomma på många olika sätt och brottsoffers, inklusive de som utsatts för sexuellt våld eller våld i nära relationer, första kontakt med behöriga myndigheter kan antingen ske i samband med anmälan av brott eller annars vid kontakt med polisen eller vid kontakt med t.ex. hälso- och sjukvård, tandvård eller socialtjänst.

Polisen ska så snart som möjligt göra en individuell skyddsbedömning för att fastställa en målsägandes behov av särskilda skyddsåtgärder under förundersökningen och rättegången. Vid bedömningen ska hänsyn särskilt tas till brottets allvar och målsägandens personliga förhållanden. En målsägande som är under arton år ska alltid anses ha ett särskilt skyddsbehov. En skyddsbedömning ska omprövas vid behov. (13 § f förundersökningskungörelsen.) Bestämmelsen om individuell skyddsbedömning infördes i samband med genomförandet av brottsofferdirektivet i svensk rätt, sedan det konstaterats att det inte fanns någon lagstiftning som föreskrev skyldighet för polisen eller någon annan myndighet att genomföra en bedömning av brottsoffer för att kunna fastställa deras behov av hjälp- och stödåtgärder under det straffrättsliga förfarandet.[53] Genom bestämmelsen uppfyller således Sverige de krav i fråga om en individuell skyddsbedömning som anges i artikel 22 i brottsofferdirektivet. Det lämpligaste sättet att åstadkomma en enhetlig reglering som uppfyllde direktivets krav ansågs vara att låta de behöriga myndigheterna utforma det närmare innehållet i och meddela föreskrifter om förfarandet. Föreskrifterna bedömdes kunna meddelas av dåvarande Rikspolisstyrelsen med stöd av bemyndigandet i 13 e § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.[54]

Polisen genomför alltid en riskbedömning på individnivå då en person utsatts för, eller riskerar att utsättas för, våld, hot om våld eller upprepade allvarliga trakasserier. Riskbedömningen ska fungera som underlag för beslut om adekvata stöd- och skyddsåtgärder. En riskbedömning ska omprövas löpande, eftersom varje förändring i omständigheterna kan innebära en förändring av risken. Varje polisanställd som tar emot och upprättar en anmälan ska göra en initial

[53] Ds 2014:14 s. 186.
[54] A. Ds s. 204 och 207–208.

bedömning av om det finns en omedelbar risk för att brottsoffret kommer att drabbas av våld eller hot om våld, oavsett vilken händelse som anmäls. Om en sådan risk bedöms föreligga ska polisen omgående vidta relevanta skyddsåtgärder. Ärendet ska därefter överlämnas till Bops (Polismyndighetens arbete inom brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten)[55] för vidare ställningstagande.

Enligt uppgift från Polismyndigheten är ordningen numera sådan att en begäran om biträde i ett ärende översänds till Bops som bedömer om Bops ska överta ärendet. Det sker således inte per automatik någon överlämning dit. Ärenden hos Bops handläggs av särskilt utsedd personal med relevant utbildning. Om den initiala riskbedömningen indikerar att det föreligger en risk för hot eller våld ska det så snart som möjligt bedömas om en strukturerad bedömning enligt riskbedömningsinstrumenten SARA, SAM, Patriark eller Check-15 – som avser våld i nära relationer, stalkning, hedersvåld respektive generell hotbild – behöver göras. Den strukturerade riskbedömningen utförs av särskilt utbildad personal inom Bops. En fördjupad riskbedömning ska genomföras då den initiala och den strukturerade bedömningen behöver kompletteras med ytterligare information och analys om t.ex. hotbild. Det kan röra sig om ärenden inom grov organiserad brottslighet, hedersrelaterad brottslighet och gränsöverskridande brottslighet. Ett skyddsärende ska inledas när det genom en strukturerad eller fördjupad riskbedömning bedöms att hotet är så allvarligt att det krävs skyddsåtgärder eller om det är uppenbart att skyddsåtgärder är nödvändiga. Den initiala bedömningen och/eller strukturerade riskbedömningen utgör underlag för skyddsbedömningen enligt 13 f § förundersökningskungörelsen.

Skyddsbedömning avseende målsägande under arton år uppfylls – enligt Polismyndighetens numera upphävda rutindokument – genom upprättade av en anmälan till socialnämnden enligt 19 kap. 1 § socialtjänstlagen avseende barn som far eller misstänks fara illa.[56] Enligt uppgift från myndigheten genomförs en motsvarande skyddsbedöm-

[55] Bops har sedan 2015 i uppdrag att öka förtroendet för rättsväsendet, främja allmänheten att våga och vilja anmäla brott, vittna och medverka i förundersökningar och rättegångar. Det innebär att skydda vittnen, målsägande och anställda inom rättsväsendet, eller annan person i behov av skydd. Syftet med verksamheten är att objektiviteten och effektiviteten i brottsutredningsverksamheten inte otillbörligt påverkas av bedömningar och åtgärder inom brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten. Bops huvudsakliga arbetsuppgift är att bedöma risken för upprepad utsatthet för hot och våld samt att vid behov vidta adekvata stöd- och skyddsåtgärder för att förebygga nya brott mot personen. (Polismyndighetens rapport, Uppdrag om ett stärkt stöd till brottsoffer och vittnen. Redovisning av regeringsuppdrag Ju2024/02472 s. 7.)
[56] Upphävda PM 2018:42 s. 5–6 och 13–14.

ning avseende målsägande under arton som den som genomförs för vuxna målsägande. Bedöms en hotbild finnas upprättas en anmälan till socialnämnden enligt 19 kap. 1§ socialtjänstlagen. I de fall skyddsbedömningen visar på en hög hotbild, eller om en hög hotbild inte kan uteslutas, kan en begäran om biträde skickas till Bops.

Enligt direktivet ska den individuella bedömningen av brottsoffers skyddsbehov, när så är lämpligt, genomföras i samarbete med alla relevanta behöriga myndigheter. En allmän bestämmelse om att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter finns i 8 § förvaltningslagen (2017:900). Bestämmelsen innebär en generell samverkansskyldighet, som dock inte är obegränsad. Bestämmelsen innebär inte någon sådan uppgiftsskyldighet som enligt t.ex. 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) bryter sekretessen mellan myndigheter. Myndigheten måste alltså förvissa sig om att informationsutbytet är förenligt med eventuellt tillämpliga bestämmelser om sekretess. Innan en samverkande myndighet lämnar uppgifter till en annan myndighet måste den också beakta de begränsningar som följer av dataskyddsförordningen och annan lagstiftning om behandling av personuppgifter.[57] I 6 kap. 5 § OSL föreskrivs att en myndighet på begäran ska lämna uppgift som den förfogar över till annan myndighet såvida uppgiften inte är sekretessbelagd eller om det skulle hindra arbetets behöriga gång. Enligt 6 § andra stycket polislagen ska Polismyndigheten fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 19 kap. 1 § socialtjänstlagen. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska också samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten och andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete.

Socialnämnden har ett övergripande ansvar för att erbjuda brottsofferstöd (13 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen). Om socialnämnden får information om något som skulle kunna leda till en åtgärd av nämnden, ska nämnden genast inleda en utredning (14 kap. 2 § första stycket). Både i en utredning som gäller en våldsutsatt vuxen och i en utredning som gäller ett våldsutsatt barn eller ett barn som bevittnat våld ska socialnämnden göra en bedömning av

[57] Ahlström, Förvaltningslag 8 §, Lexino 2025-03-01(JUNO).

risken för att den vuxna respektive barnet kommer att utsättas för – eller i fråga om barn bevittna – ytterligare våld. Vid behov ska en ny bedömning göras. (4 kap. 1 § och 5 kap. 2 § HSLF-FS 2022:39[58].) Enligt ett till föreskriften hörande allmänt råd avseende våldsutsatta vuxna bör socialnämnden som en del av riskbedömningen använda en standardiserad bedömningsmetod. Socialnämnden bör med samtycke från den våldsutsatta ta del av polisens bedömning av risken för fortsatt våld. Nämnden bör även delge polisen sin riskbedömning, om det inte finns hinder enligt bestämmelserna om sekretess i OSL. En sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 21 § OSL innebär att bl.a. sekretessen inom socialtjänsten[59] för uppgift om enskilda personliga förhållanden enligt 26 kap. 1 § OSL inte hindrar att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten, om uppgiften angår misstanke om brott som riktats mot någon som inte har fyllt arton år, och som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor, eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff. För vuxna brottsoffer krävs dock, som anges i Socialstyrelsens allmänna råd enligt ovan, att brottsoffret samtycker till att förmedling av socialnämndens riskbedömning sker till en annan myndighet. Som framgår av 10 kap. 1 § OSL hindrar sekretess till skydd för en enskild inte att en uppgift lämnas till en myndighet om den enskilda samtycker till det. Vidare gäller sedan den 1 december 2025 att sekretess enligt bl.a. 26 kap. 1 § OSL inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att bl.a. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott (10 kap. 15 a § OSL). En uppgift får inte lämnas enligt 10 kap. 15 a § OSL om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Socialnämnden och polisen samverkar på olika sätt gällande frågor om våld i nära relationer. Det kan t.ex. handla om samverkan i någon form av fast grupp eller samverkan kring just risk- och skyddsbedömningar för våldsutsatta. Nämnden kan även behöva samverka med Polismyndigheten på flera olika sätt när det gäller att verka för att våldsutövare ska upphöra med våld. Ett sätt att strukturera samarbetet

[58] Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer.
[59] Med socialtjänst förstås i OSL bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst (26 kap. 1 § andra stycket OSL).

mellan socialnämnden och Polismyndigheten är genom överenskommelser om samverkan. På så sätt kan respektive myndighets ansvar och befogenheter klargöras. Ett sådant avtal kan slutas mellan Polismyndigheten/ett lokalpolisområde och flera kommuner inom ett län.[60]

De individuella skyddsbedömningarna som sådana förefaller inte – enligt de redovisade författningarna och vägledande dokumenten – genomföras i samarbete med andra myndigheter än polisen. Skyddsbedömningarna ligger dock till grund för beslut om vilka stöd- och skyddsåtgärder som ska sättas in och i det ledet blir det naturligt att samverkan sker med företrädesvis socialnämnden och civilsamhällesorganisationer som tillhandahåller brottsofferstöd (se mer om det i kap. 8).[61] Att bestämmelserna om sekretess hos polisen och inom socialtjänsten i viss utsträckning begränsar möjligheten till samarbete vid genomförandet av skyddsbedömningar hos respektive myndighet torde inte medföra att direktivets krav inte uppfylls eftersom samarbete enligt artikel 16.2 ska ske när så är lämpligt.

Nationella operativa avdelningen (Noa) inom Polismyndigheten har tagit fram en rutinbeskrivning för hantering av skyddsbedömningar enligt 13 f § förundersökningskungörelsen som innehåller mer detaljerad information om hur anmälningsupptagaren ska gå till väga för att bedöma hotbildsnivån.[62] Syftet med skyddsbedömningar är, enligt rutinbeskrivningen, att öka tryggheten och säkerheten för individer som kan komma att bli utsatta för våld, hot, förföljelser eller andra allvarliga trakasserier samt att bedöma hotbilden, dvs. en hotaktörs drivkraft och kapacitet. Vidare anges att man även behöver ta hänsyn till om det finns personliga förhållanden (sårbarhetsfaktorer) hos den hotade som kan innebära ett särskilt skyddsbehov.[63]

I rutinbeskrivningen utpekas ett antal faktorer att vara uppmärksam på vid genomförandet av en skyddsbedömning. De frågor som sedan ställs beskrivs som ett stöd för den samlade bedömning som

[60] Våld i nära relationer – Handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården, s. 113–114. I fråga om det brottsförebyggande arbetet har Brottsförebyggande rådet (Brå), länsstyrelserna, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner tagit fram boken ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete” (4 uppl. 2025) om samverkan i det lokala brottsförebyggande arbetet. Syftet med boken är bl.a. att ge förslag på hur samverkan kan gå till och den innehåller också verktyg för samverkansprocessen.
[61] Upphävda PM 2018:42 s. 13.
[62] Nationella operativa avdelningen, Rutinbeskrivning för hantering av skyddsbedömningar. 13 f § förundersökningskungörelsen (1947:948).
[63] Rutinbeskrivningen s. 3.

ska göras.[64] Enligt frågeformuläret medför förekomsten av fysiskt våld eller försök till fysiskt våld en förhöjd risk att åter bruka våld och det ska som huvudregel alltid ses som allvarligt om användning av vapen, strypning, våld mot/inför barn eller sexuellt våld har förekommit. Även förekomsten av hot – konkreta hot eller skrämsel om allvarligt eller dödligt våld – medför en förhöjd risk för att bruka våld. Enligt formuläret ska det som huvudregel ses som allvarligt om det förekommer hot/skrämsel om grovt/dödligt våld och/eller hot med skjutvapen, i kombination med att målsäganden bedömer hotet som trovärdigt. En annan omständighet som ska beaktas är om det har skett en upptrappning, vilket definieras som ökad frekvens och/eller svårighetsgrad av exempelvis våld, hot, överträdelse av kontaktförbud, förföljelse eller andra allvarliga trakasserier. Även upptrappning på digitala forum omfattas.

En fråga i formuläret är om det finns andra varningssignaler. Som andra varningssignaler anges om den misstänkta försökt att i hög grad kontrollera och/eller isolera målsäganden, om den misstänkta tidigare använt våld mot någon annan (än målsäganden), om det finns koppling till kriminell miljö, tillgång till skjutvapen eller våldstankar eller planering av våld. Det ska som huvudregel ses som allvarligt om tankar/planer har pågått länge och/eller är detaljerade. Det gäller även om den misstänkta befinner sig i en personlig kris (exempelvis uppsägning, separation, vårdnadstvist), har psykiska problem, uttrycker suicidtankar, suicidhot eller hedersnormer, har ett missbruk eller är instabil. Förekomsten av särskilda personliga förhållanden (sårbarhetsfaktorer) hos målsäganden är, som nämnts, en annan omständighet att beakta. Sådana anges vara exempelvis ålder, graviditet, psykiska problem, missbruk eller allvarlig rädsla. Det framhålls som viktigt att beakta att det finns målsägande som har små resurser att hantera brott de utsätts för, s.k. särskilt utsatta brottsoffer (SUB), och dessa ska som huvudregel ses som särskilt sårbara. SUB avser målsägande inom brottskodsgrupperna brott mot barn (inklusive sexualbrott mot barn), våldtäkt mot vuxen och brott i parrelation.

Innehållet i rutinbeskrivningen ger vid handen att det vid skyddsbedömningen, som fokuserar på den risk som gärningspersonen eller den misstänkta utgör, uttryckligen ska beaktas samtliga de omständigheter som nämns i artikel 16.3, nämligen risken för upprepat våld,

[64] Rutinbeskrivningen s. 3–4.

risken för kroppsskada eller psykisk skada, eventuell användning av och tillgång till vapen, omständigheten att gärningspersonen eller den misstänkta bor tillsammans med brottsoffret, omständigheten att gärningspersonen eller den misstänkta är narkotika- eller alkoholmissbrukare, övergrepp mot barn, psykisk ohälsa och stalkningsbeteende. Direktivets krav bedöms vara uppfyllt i denna del.

Vid skyddsbedömningen tas, som nämnts, också hänsyn till målsägandens individuella omständigheter (jfr artikel 16.4) och som särskilt utsatta brottsoffer identifieras barn, vuxna målsägande som utsatts för våldtäkt och målsägande som utsatts för brott i parrelation. Däremot uttrycks inte att hänsyn ska tas till om målsäganden utsätts för diskriminering på grund av en kombination av kön och en eller flera andra diskrimineringsgrunder enligt vad som avses i artikel 21 i EU:s rättighetsstadga (intersektionell diskriminering) och därför löper en ökad risk att utsättas för våld. Faktorer som målsägandens etniska ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, funktionsvariation, ålder eller sexuella läggning – eller för den delen kön – nämns alltså inte som potentiellt riskhöjande. Betydelsen av målsägandens egen redogörelse och bedömning av situationen framhålls inte heller särskilt, förutom när det gäller målsägandens bedömning av allvaret i hot från gärningspersonen eller den misstänkta.

För att uppfylla direktivets krav behöver det framgå – företrädesvis i ett rutindokument avseende utgångspunkterna för skyddsbedömningen – att förekomsten av diskrimineringsgrunder enligt artikel 21 i EU:s rättighetsstadga ska anses medföra en förhöjd risk för att målsäganden utsätts för våld eller annan brottslighet. Det är också nödvändigt att tydligare framhålla betydelsen av målsägandens egen redogörelse och bedömning av situationen. Polismyndigheten har meddelat att detta har beaktats vid en översyn av förfarandet kring den individuella skyddsbedömningen enligt 13 § f förundersökningskungörelsen och att gällande rutindokument numera har ett sådant innehåll som beskrivits.[65] Utredningen bedömer att inkluderandet av de aktuella utgångspunkterna i något av myndighetens rutindokument för skyddsbedömningen utgör en tillräcklig reglering i förhållande till direktivets krav i detta avseende. Fen nuvarande ordningen bedöms därmed uppfylla kraven när det gäller utgångspunkterna för den individuella skyddsbedömningen.

[65] Eftersom detta skett i slutskedet av utredningens arbete har det inte varit möjligt att redogöra för de nya rutinerna i betänkandet.

7.3.2.2 Vidtagande av adekvata skyddsåtgärder (punkt 5)

Som nämnts framgår det av Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten att ett skyddsärende ska inledas när det genom en strukturerad eller fördjupad riskbedömning bedöms att hotet mot målsäganden är så allvarligt att det krävs skyddsåtgärder eller om det är uppenbart att skyddsåtgärder är nödvändiga. Nödvändiga åtgärder ska dokumenteras i en handlingsplan. Handlingsplanen ska vara grundad på en riskbedömning i det enskilda fallet. Skälen för ett beslut om att inleda, inte inleda eller att avsluta ett skyddsärende ska dokumenteras.[66]

Polismyndigheten får bedriva särskilt personsäkerhetsarbete i fråga om vittnen och andra hotade personer (2 a § polislagen). I begreppet särskilt personsäkerhetsarbete innefattas de samlade säkerhetsåtgärder som kan behöva vidtas beträffande exempelvis vittnen och vissa andra personer som är föremål för ytterst allvarliga hot och där ett kontinuerligt och omfattande säkerhetsarbete behöver bedrivas inom ramen för en särskild organisation. Bland de åtgärder som kan komma i fråga är rena säkerhetsåtgärder, såsom flyttning till ett skyddat boende och installerande av larm, men även hantering av praktiska situationer, t.ex. hjälp med olika myndighetskontakter.[67]

Utfallet av en initial riskbedömning kan också föranleda att en ansökan om kontaktförbud lämnas in till åklagare. I både Polismyndighetens och Åklagarkammarens riktlinjer framhålls vikten av nära samverkan mellan myndigheterna i handläggningen av ärenden om kontaktförbud.[68] Om en domstol eller en åklagare meddelar ett beslut om kontaktförbud ska Polismyndigheten så snart som möjligt göra en individuell skyddsbedömning för att fastställa behovet av särskilda skyddsåtgärder under kontaktförbudets giltighetstid för den som förbudet avses skydda. Skyddsbedömningen ska omprövas vid behov. En skyddsbedömning behöver inte göras om en sådan redan har utförts i ärendet. Om det inte finns skäl för det behöver en skyddsbedömning inte heller göras efter meddelat kontaktförbud om en skyddsbedömning har gjorts med stöd av 13 f § förundersökningskungörelsen. (4 d § förordningen [1988:691] om kontaktförbud.) När ett beslut om kontaktförbud har meddelats ska Polismyndig-

[66] Upphävda PM 2018:42 s. 14.
[67] Prop. 2005/06:138 s. 35.
[68] PM 2026:14 s. 7 och 10–11 samt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning (RäV) 2023:1 Kontaktförbud – Handläggning och beslut s. 35–36.

heten utse en kontaktperson för den som förbudet avses gälla mot och en annan kontaktperson för den som förbudet avses skydda.[69] Kontaktpersonen ska hålla löpande kontakt med den som förbudet gäller mot respektive den som förbudet skydda och verka för att kontaktförbudet följs samt lämna stöd och hjälp. (4 e §.) Meddelas kontaktförbud med elektronisk övervakning är verkställighet med s.k. fotboja en del av polisens ansvar.[70]

Enligt artikeln får adekvata skyddsåtgärder vara åtgärder enligt artikel 23 i brottsofferdirektivet, som gäller under brottsutredningar. Användandet av sådana åtgärder – bl.a. åtgärder för att förhindra visuell kontakt mellan brottsoffer och förövare, även under avläggandet av förhörsutsaga, och åtgärder som ger brottsoffret möjlighet att höras i rätten utan att behöva vara närvarande – är i en svensk kontext inte alltid direkt kopplade till målsägandens skyddsbehov utan kan även motiveras med att de är nödvändiga för att inte utsätta målsäganden för påtryckningar och för att se till att målsäganden fritt kan lämna sin förhörsutsaga (36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken). En målsägande som bedöms ha ett skyddsbehov kan dock generellt förväntas komma att omfattas av sådana åtgärder. För barn som är målsägande gäller alltid – i enlighet med artikel 24 i brottsofferdirektivet och oavsett utfallet av en skyddsbedömning – att en särskild företrädare förordnas för barnet om vårdnadshavarna enligt nationell rätt inte får företräda barnet på grund av att det föreligger en intressekonflikt mellan dem och barnet (1–2 §§ lagen om särskild företrädare för barn). För yngre barn gäller att audiovisuella upptagningar av förhör med barnet får göras och användas som bevisning vid straffrättsliga förfaranden (35 kap. 14 § rättegångsbalken).

Till socialnämndens uppgifter hör – utöver erbjudandet av brottsofferstöd – att erbjuda insatser som syftar till att ändra beteendet hos den som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp. När socialnämnden erbjuder sådana insatser ska nämnden särskilt beakta säkerheten för den som utsätts eller har utsatts för våld eller andra övergrepp och för hens närstående. (13 kap. 8 § socialtjänstlagen).

[69] Polismyndighetens riktlinjer för kontaktförbud PM 2026:14 s. 9–10.
[70] Upphävda PM 2018:42 s. 16.

Sammantaget bedöms nuvarande ordning uppfylla direktivets krav på vidtagande av adekvata skyddsåtgärder på grundval av den individuella skyddsbedömningen.

7.3.2.3 Samarbete med andra behöriga myndigheter m.m. (punkt 6)

I punkten föreskrivs att den individuella bedömning som avses i punkt 2 när så är lämpligt ska genomföras i samarbete med andra behöriga myndigheter som är relevanta i varje skede av förfarandet och med relevanta stödtjänster, såsom center för brottsofferskydd, specialiserade tjänster, socialtjänst, personal inom hälso- och sjukvården, skyddade boenden, specialiserade stödtjänster och andra berörda parter.

Enligt vad som redovisats ovan finns ingen författningsreglering eller vägledande rutin för Polismyndigheten som säger att de individuella skyddsbedömningarna ska ske i samverkan med andra myndigheter. Skyddsbedömningarna ligger dock till grund för bedömningen av vilka stöd- och skyddsåtgärder som ska sättas in. I Polismyndighetens handbok för kontaktförbud anges att fokus i kontaktpersonernas uppföljningsuppdrag ska vara på den brottsförebyggande och trygghetsskapande aspekten samt samverkan med andra myndigheter som kan lämna stöd och hjälp.[71] När det gäller socialnämndens riskbedömningar avseende våldsutsatta vuxna, framgår av det allmänna rådet till föreskriften i 4 kap. 1 § HSLF-FS 2022:39 att socialnämnden med samtycke från den våldsutsatta bör ta del av polisens bedömning av risken för fortsatt våld. I någon mån kan det anses innebära ett samarbete kring riskbedömningen.

Direktivet ställer krav på att de individuella skyddsbedömningarna ska genomföras i samarbete med andra behöriga myndigheter som är relevanta i varje skede av förfarandet, när så är lämpligt. Att det beträffande riskbedömningen som sådan inte sker någon samverkan med relevanta stödtjänster (såsom center för brottsofferskydd, specialiserade tjänster, socialtjänst, personal inom hälso- och sjukvården, skyddade boenden, specialiserade stödtjänster och andra berörda parter) framstår som naturligt. Samverkan med dessa sker i stället först när riskbedömningen visar på ett skyddsbehov, för att se till att de stöd- och skyddsåtgärder som sätts in är anpassade

[71] PM 2026:14 s. 10.

efter det enskilda brottsoffrets behov. Mot den utgångspunkten bedömer utredningen att den nuvarande ordningen uppfyller de krav på samverkan som ställs i direktivet.

7.3.2.4 Omprövning av skyddsbehovet (punkt 7)

Enligt punkten ska behöriga myndigheter regelbundet ompröva den individuella bedömning som avses i punkt 2 och när så är lämpligt vidta nya, eller uppdatera pågående, skyddsåtgärder i enlighet med punkt 5 för att säkerställa att dessa beaktar brottsoffrets nuvarande situation.

Det följer av 13 f § förundersökningskungörelsen att en skyddsbedömning ska omprövas vid behov. I Polismyndighetens riktlinjer och rutinbeskrivning konstateras också detta.[72] I rutinbeskrivningen anges att kravet på omprövning bl.a. innebär att utredare eller annan berörd personal är skyldiga att ompröva skyddsbehovet om ny information framkommer som påverkar skyddsbedömningen. I riktlinjerna anges att riskbedömningar på individnivå är grunden för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten och ska fungera som underlag för beslut om adekvata stöd- och skyddsåtgärder. Riskbedömningar ska genomföras då personer utsatts för, eller riskerar att utsättas för, våld, hot om våld eller upprepade allvarliga trakasserier. De stödjande och/eller skyddande åtgärderna kan även bidra till att motivera en målsägandes medverkan under rättsprocessen. En riskbedömning behöver omprövas löpande då varje förändring gällande omständigheterna kan innebära en förändring i risk.[73]

Direktivet innehåller ett krav på regelbunden omprövning. Något sådant krav finns inte i 13 f § förundersökningskungörelsen där det i stället anges att en skyddsbedömning ska omprövas vid behov. Ordningen att skyddsbedömningen ska omprövas vid behov bör anses tillgodose syftet med kravet, nämligen att de skyddsåtgärder som sätts in återspeglar och motsvarar brottsoffrets nuvarande situation. Därutöver talas i riktlinjerna från polisen om löpande omprövning av riskbedömningar, vilket ligger nära regelbunden omprövning. Sammanfattningsvis bedöms direktivets krav i denna del vara uppfyllt.

[72] Upphävda PM 2018:42 s. 14 och Rutinbeskrivningen s. 8.
[73] Upphävda PM 2018:42 s. 13.

7.3.2.5 Närståendes skyddsbehov (punkt 8)

Enligt punkten ska närstående förutsättas ha särskilda skyddsbehov utan att behöva genomgå en individuell bedömning som avses i punkt 2, såvida det inte finns indikationer på att de saknar särskilda skyddsbehov.

Det finns ingen bestämmelse i någon författning eller någon praxis som innebär att det förutsätts att närstående enligt direktivet – dvs. enligt artikel 2 g ett barn till brottsoffret, eller en annan person än gärningspersonen eller den misstänkta som tillhör samma hushåll som brottsoffret och som får sin dagliga omsorg tillgodosedd av brottsoffret – har särskilda skyddsbehov utan att behöva genomgå en skyddsbedömning, såvida det inte finns indikationer på att de saknar särskilda skyddsbehov.[74] En sådan regel behöver införas på författningsnivå, lämpligen i förundersökningskungörelsen. Förslag om detta lämnas i avsnitt 11.3.2.

7.4 Individuell bedömning av brottsoffers stödbehov (artikel 17)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed påkallad.

7.4.1 Artikel 17

Enligt artikel 17 ska medlemsstaterna, med beaktande av den individuella bedömning som avses i artikel 16, säkerställa att behöriga myndigheter bedömer brottsoffrets individuella stödbehov enligt vad som föreskrivs i kapitel 4 i direktivet. Behöriga myndigheter ska bedöma närståendes individuella stödbehov enligt vad som föreskrivs i kapitel 4, såvida det inte finns indikationer på att de saknar särskilda stödbehov (punkt 1). På den individuella bedömningen av brottsoffers stödbehov enligt punkt 1 ska artikel 16.4, 16.6 och 16.7 tillämpas (punkt 2).

[74] En annan sak är att målsägande som är under arton år, som nämnts, alltid anses ha ett särskilt skyddsbehov (13 f § förundersökningskungörelsen).

7.4.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

7.4.2.1 Individuell bedömning av brottsoffers stödbehov (punkt 1)

Artikeln ger inte brottsoffer någon rätt till stöd – det regleras i kapitel 4 – utan innebär att behöriga myndigheter ska bedöma deras individuella stödbehov. Som framgår i det följande finns det inte något generellt regelverk kring sådana bedömningar (jfr ovan vad som gäller för skyddsbedömningar enligt artikel 16). Att behovet av stöd måste bedömas framgår i stället av materiella bestämmelser kring olika former av stöd som för sin tillämplighet förutsätter att det finns ett behov av stödet i fråga. Det är därför nödvändigt att något berörda den bakomliggande materiella regleringen här.

Polisen kan erbjuda brottsanmälare stöd i form av bl.a. samtal.[75] Ansvaret för att erbjuda stöd till brottsoffer ligger annars hos socialnämnden i varje kommun.[76] Insatsen (stödet) kan riktas till både den som har utsatts för brott och dennas närstående. I socialnämndens ansvar ingår att vara uppmärksam på att personer kan vara i behov av insatser för att förändra sin situation, såsom kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av en närstående man, andra personer som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av någon närstående samt personer som är eller har varit utsatta för våld eller förtryck med hedersmotiv. (13 kap. 1 § socialtjänstlagen.) Brottsofferstöd kan ges på olika sätt, exempelvis genom rådgivande och stödjande samtal, ekonomiskt bistånd, skyddat boende, hjälp med att söka efter ny bostad, kontakter med andra myndigheter såsom hälso- och sjukvården, Polismyndigheten och övriga rättsväsendet samt upplysningar om hur den enskilda kan komma i kontakt med t.ex. brottsofferjourer, kvinno- och tjejjourer samt annan stödverksamhet för brottsoffer. Det kan handla om akuta insatser och mer långsiktiga insatser.[77]

Bestämmelsen i 13 kap. 1 § synliggör de skyldigheter som åvilar socialnämnden, men den är ingen rättighetsbestämmelse och enskilda beviljas inte insatser med stöd av den. I praktiken innebär bestämmelsen att socialtjänsten vid behov, dvs. efter en individuell bedömning, ska ge stöd och hjälp till alla brottsoffer. Det finns inget hinder

[75] Nationella operativa avdelningens metodstöd för brottsoffer-och säkerhetsarbete, 2019 s. 9
[76] En kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får de insatser som de behöver (4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen).
[77] Prop. 2024/25:89 s. 677 och 360–361.

mot att socialtjänsten även erbjuder insatser utan individuell behovsprövning. Att socialtjänstens stöd ska grunda sig i det behov som finns innebär att så länge mäns våld mot kvinnor är den form av våld i nära relationer som tar sig allvarligast uttryck behöver socialtjänsten i högre utsträckning vara beredd att ge stöd till våldsutsatta kvinnor. Något krav på att den närstående ska vara dömd eller ens polisanmäld finns inte, utan socialnämnden ska kunna erbjuda hjälpinsatser av olika slag på ett mycket tidigt stadium till den som behöver det. Det är viktigt att socialnämnden är lyhörd för vad den som är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av. Socialnämnden måste aktivt erbjuda hjälp av olika slag.[78] Bestämmelsen medför inte någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra myndigheter, som exempelvis Polismyndigheten.[79]

Utgångspunkten för om någon ska betraktas som närstående (oavsett om det är fråga om en närstående förövare eller närstående i behov av brottsofferstöd) eller inte är om det finns en nära och förtroendefull relation mellan hen och den som utsatts för brottet. Exempelvis kan makar, sambor, pojk- och flickvänner som en person har ett mer fast och varaktigt förhållande med, föräldrar och fosterföräldrar, mor- och farföräldrar, mostrar och fastrar, syskon, barn och barnbarn komma att omfattas av närståendebegreppet. Bedömningen ska göras utifrån familje- och levnadsförhållandena i det enskilda fallet.[80]

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer (HSLF-FS 2022:39) regleras närmare vilka insatser som ska ges till våldsutsatta vuxna respektive våldsutsatta barn och barn som bevittnat våld. En våldsutsatt vuxen ska socialnämnden erbjuda insatser, akut och på kort och lång sikt, med utgångspunkt i den vuxnas behov av skydd, stöd och hjälp. Nämndens utredning, inklusive den aktuella riskbedömningen, ska ligga till grund för bedömningen av vilka insatser som ska erbjudas (6 kap. 1 §). Socialnämnden ska också vid behov erbjuda en våldsutsatt vuxen stöd och hjälp i form av ett lämpligt, tillfälligt boende som motsvarar den vuxnas behov av skydd med utgångspunkt i nämndens utredning, inklusive den aktuella riskbedömningen (6 kap. 2 §). Våldsutsatta barn och barn som bevittnat våld ska socialnämnden erbjuda insatser, akut

[78] A. prop. s. 677–678 med vidare hänvisningar.
[79] A. prop. s. 360.
[80] A. prop. s. 677 med vidare hänvisningar.

och på kort och lång sikt, med utgångspunkt i barnets behov av skydd, råd och stöd, och vård och behandling. Nämndens utredning, inklusive den riskbedömning som ska göras enligt 4 kap. 1 § och 5 kap. 2 §[81], ska ligga till grund för bedömningen av vilka insatser som ska erbjudas (6 kap. 3 §).

Till polismyndighetens uppgifter hör att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen (2 § 4 polislagen). Polismyndigheten genomför, som nämnts, den individuella skyddsbedömningen enligt 13 f § förundersökningskungörelsen.[82] Därutöver görs inte någon bedömning av brottsoffrets individuella stödbehov – i avseendet att utröna vilka specifika stödåtgärder som brottsoffret kan tänkas vara i behov av. I Polismyndighetens numera upphävda riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (PM 2018:42)[83] framhålls dock att myndighetens riskbedömningar på individnivå utgör grunden för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten och ska fungera som underlag för beslut om både adekvata stöd- och skyddsåtgärder.[84] En samverkansskyldighet mellan Polismyndigheten och myndigheterna inom socialtjänsten följer, som tidigare konstaterats, av 6 § andra stycket polislagen.

Det finns inte alltid en skyldighet för behöriga myndigheter – Polismyndigheten eller socialnämnderna – att bedöma det individuella stödbehovet hos närstående till brottsoffer. Undantag gäller för insatsen skyddat boende avseende närstående som är barn. Om en vårdnadshavare beviljas skyddat boende och det finns en direkt eller indirekt risk för att barnets säkerhet äventyras eller hälsa skadas, får även barnet beviljas en sådan insats för placering tillsammans med vårdnadshavaren, trots att det inte finns samtycke från den andra vårdnadshavaren (3 kap. 1 § lagen [2024:79] om placering av barn i skyddat boende). Socialnämnden har dessutom, enligt 13 kap. 1 § socialtjänstlagen, ett ansvar för att erbjuda stöd inte bara till dem som utsatts för brott (och vill ha stöd) utan även till deras närstående. I och med att stödåtgärderna anpassas efter den enskildas behov

[81] Se vidare ovan angående artikel 16 punkterna 1–4.
[82] Som alltså uppfyller brottsofferdirektivets krav i detta avseende.
[83] Riktlinjerna har upphävts den 23 december 2025. Ett internt arbete pågår inom Polismyndigheten med att omhänderta sakinnehållet i ett nationellt stödjande dokument (Polismyndighetens rapport, Uppdrag om ett stärkt stöd till brottsoffer och vittnen. Redovisning av regeringsuppdrag Ju2024/02472 s. 7 fotnot 3).
[84] Upphävda PM 2018:42 s. 13.

torde det också kunna sägas att det alltid sker en bedömning även av närståendes individuella stödbehov.

Sammantaget bedöms direktivets krav vara uppfyllda såvitt avser den individuell bedömningen av brottsoffers stödbehov.

7.4.2.2 Brottsoffrets individuella omständigheter, samverkan mellan myndigheter och omprövning av stödbehov (punkt 2)

När det gäller hänvisningen till artikel 16.4, om hänsyn till brottsoffrets individuella omständigheter, utgår den individuella bedömningen av ett brottsoffers stödbehov, enligt det redovisade, från brottsoffrets individuella situation och syftar till att ge brottsoffret det stöd hen är i behov av. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör socialnämnden se till att de metoder som används för att ge stöd och hjälp till våldsutsatta och barn som bevittnat våld är utformade med utgångspunkt i bästa tillgängliga kunskap. Vidare bör socialnämnden såväl vid planering av verksamheten som i enskilda ärenden beakta den särskilda utsatthet eller sårbarhet som en våldsutsatt kan ha på grund av bl.a. ekonomisk situation, funktionsnedsättning, hedersrelaterad kontext, kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, skadligt bruk eller beroende, sexuell läggning, tillhörighet till en nationell minoritet, utländsk bakgrund, eller ålder (Allmänna råd tillhörande 2 kap. 8 § HSLF-FS 2022:39). Dessa sårbarhetskriterier – som endast är exemplifierande – motsvarar i huvudsak de diskrimineringsgrunder som avses i artikel 21 i EU:s rättighetsstadga (intersektionell diskriminering). Med det i beaktande bör den nuvarande ordningen anses uppfylla direktivets krav i denna del.

Polismyndigheten och myndigheterna inom socialtjänsten har, som nämnts, en skyldighet att samverka och riktlinjer har tagits fram för hur den samverkan ska gå till i fråga om stödet till brottsoffer. Därutöver ska kommunen (dvs. socialnämnden), om det inte är obehövligt, samverka med regionen och med andra relevanta samhällsorgan och organisationer vid planeringen av insatser (7 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen). Liksom i det övriga arbetet ska socialnämnden i arbetet med stöd till våldsutsatta, barn som bevittnat våld och våldsutövare samverka externt med berörda verksamheter, myndigheter och organisationer för att skapa förutsättningar för att samordna de olika aktörernas insatser och åtgärder så att de inte motverkar varandra (2 kap. 10 § HSLF-FS 2022:39). I det brotts-

offerstödjande arbetet samarbetar kommunerna med bl.a. hälso- och sjukvården. När en person har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården finns det bestämmelser i 10 kap. 8 § socialtjänstlagen om att kommunen tillsammans med regionen ska upprätta en individuell plan. Mycket av det stöd som samhället erbjuder brottsutsatta tillhandahålls i praktiken av civilsamhället. Organisationer i civilsamhället utför socialtjänstinsatser enligt socialtjänstlagen och merparten av kommunerna har samarbete med både allmänna brottsofferjourer och kvinno- och tjejjourer.[85]

Sammantaget bedöms direktivets krav vara uppfyllda även i dessa delar.

7.5 Hänvisning till stödtjänster (artikel 18)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms i huvudsak uppfylla direktivets krav.

I förordningen om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet bör det införas ett krav som innebär att endast de ideella organisationer kan få statsbidrag som förbinder sig att inte lagra stödsökandes personuppgifter längre tid än vad som är nödvändigt för att tillhandahålla stödet och under alla förhållanden i högst fem år efter den sista kontakten mellan organisationen och den stödsökande.

7.5.1 Artikel 18

I artikel 18 föreskrivs att om det i de bedömningar som avses i artiklarna 16 och 17 fastställs att särskilda stöd- eller skyddsbehov föreligger, eller om brottsoffret begär stöd, ska medlemsstaterna säkerställa att stödtjänster, såsom specialiserade stödtjänster, i samarbete med behöriga myndigheter kontaktar brottsoffret för att erbjuda stöd, med vederbörlig hänsyn till brottsoffrets säkerhet. Medlemsstaterna får göra en sådan kontakt avhängig av brottsoffrets samtycke (punkt 1). Brottsoffrets begäran om skydd och stöd ska besvaras av behöriga

[85] Brottsoffermyndigheten, Samhällets samlade stöd till brottsoffer, 2024, s. 41; jfr Allmänna råd tillhörande 2 kap. 8 § HSLF-FS 2022:39.

myndigheter utan onödigt dröjsmål och på ett samordnat sätt (punkt 2).

Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter vid behov kan hänvisa barn som är brottsoffer till stödtjänster, om nödvändigt utan föregående samtycke från den person som har föräldraansvar (punkt 3). Om det är nödvändigt för att säkerställa att brottsoffret får lämpligt stöd och skydd ska medlemsstaterna säkerställa att behöriga myndigheter överför relevanta personuppgifter rörande brottsoffret och brottsoffrets situation till relevanta stödtjänster. Dessa uppgifter ska överföras på ett konfidentiellt sätt. Medlemsstaterna får göra överföringen av sådana uppgifter avhängig av brottsoffrets samtycke (punkt 4).

Stödtjänster ska lagra personuppgifter under så lång tid som är nödvändigt för att tillhandahålla stödet och under alla omständigheter i högst fem år efter den sista kontakten mellan stödtjänsterna och brottsoffret (punkt 5). Enligt skälen bör medlemsstaterna bör säkerställa att behöriga myndigheters behandling av relaterade personuppgifter grundas på lag i enlighet med de relevanta bestämmelserna om laglig behandling av personuppgifter i EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR) och i enlighet med dataskyddsdirektivet. Sådan lagstiftning bör innehålla lämpligt skydd av personuppgifter som är förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa enskildas grundläggande rättigheter och intressen. Om behöriga myndigheter överför brottsoffers personuppgifter i samband med att de hänvisar dem till stödtjänster bör de säkerställa att de överförda uppgifterna begränsas till vad som är nödvändigt för att informera stödtjänsterna om omständigheterna i fallet så att brottsoffren kan få lämpligt stöd och skydd.[86]

7.5.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav

7.5.2.1 Erbjudande av stöd till brottsoffer (punkt 1)

De inledande punkterna i artikeln handlar bl.a. om hur brottsoffer som har behov av stöd ska sättas i samband med stödtjänster. Vilka stödtjänster som ska erbjudas behandlas inte i artikeln utan i kapitel 4.

[86] Skäl 42.

I Sverige kan det handla om tjänster med såväl privata som offentliga utförare.

Som nämnts genomförs den individuella bedömningen av brottsoffers skyddsbehov enligt 13 f § förundersökningskungörelsen av polisen medan det övergripande ansvaret för att erbjuda brottsofferstöd ligger hos socialnämnden. Kommunen får ingå avtal med ett privaträttsligt organ eller en fysisk person om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas. (4 kap. 3 § första stycket socialtjänstlagen.) En betydande del av socialtjänstens uppgifter utförs i dag av en enskild fysisk eller juridisk person, ofta kallade privata utförare.[87] När kommunen överlåter genomförandet av en insats till en privat utförare, t.ex. en ideell kvinnojour, blir det fråga om en avtalssituation mellan kommunen och den som genomför insatsen.[88]

Enligt 13 a § tredje stycket förundersökningskungörelsen ska en målsägande så snart som möjligt informeras om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård. Bestämmelsen innebär inte någon skyldighet för Polismyndigheten att förmedla målsägandens kontaktuppgifter till brottsofferstödjande verksamhet och det följer inte heller av någon annan författning.[89] I förarbetena framhålls emellertid att det är önskvärt att polisen vid fullgörande av sin skyldighet enligt bestämmelsen, när det är möjligt och lämpligt, frågar brottsoffret om hen vill att polisen ska kontakta en stödorganisation. Samtycker brottsoffret till detta finns det inget som hindrar att aktuell information vidarebefordras.[90]

I Polismyndighetens handbok för PKC (dvs. Polismyndighetens kontaktcenter) anges att medarbetare i samband med anmälningsupptagning ska lämna brottsofferinformation till målsäganden. Det påminns också om att brottsoffret enligt författning bl.a. ska informeras om vilket stöd och skydd som finns samt tillfrågas om huruvida kontakt önskas med stödorganisation.[91] Polisen använder sig därutöver av ett metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete som innehåller bl.a. rutiner för informationslämning till brottsoffer.[92] Enligt avsnitt 4.2 i metodstödet frågar anmälningsupptagaren

[87] Prop. 2024/25:89 s. 240.
[88] Socialstyrelsen, Våld i nära relationer – Handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården s. 74.
[89] Justitiekanslerns beslut 2019-06-19 i ärende 5143-18-2.1.
[90] Prop. 2000/01:79 s. 27–28.
[91] PM 2024:4 s. 19.
[92] Nationella operativa avdelningens metodstöd för brottsoffer-och säkerhetsarbete, 2019.

initialt om brottsoffret vill ha kontakt med någon stödorganisation i enlighet med 13 a § förundersökningskungörelsen. Samtalsstöd framhålls som ett bra komplement för att avlasta den polisiära utredningen med frågor om sådant som inte direkt rör utredningen och det anges att stödåtgärder från stödorganisationer såsom brottsofferjourer, kvinno- och mansjourer, trossamfund, sjukvård m.fl. kan ge detta stöd. Det anges också att eftersom kommunen (enligt 13 kap. 1 § socialtjänstlagen) har det yttersta ansvaret för att hjälpa och stödja brottsoffer ska polisen i vissa fall även förmedla kontakt till socialtjänsten.[93]

Sedan februari 2025 hänvisar polisen alla brottsoffer till Brottsofferjouren Sverige (BOJ), som i sin tur hänvisar vidare till andra brottsofferstödjande verksamheter.[94] BOJ är en organisation av ideella lokala föreningar, som har till uppgift att lämna stöd och hjälp till brottsoffer och vittnen.[95] I samband med denna förändring tog Polisens nationella operativa avdelning (Noa) fram ett användarstöd för förmedling av brottsoffer.[96] I användarstödet beskrivs förmedlingsprocessens olika steg. Polismyndigheten har föreslagit att även vittnen ska kunna omfattas av vidareförmedlingen till BOJ.[97]

När en brottsanmälan upprättas finns det ett antal uppgifter om målsäganden som kan registreras. Handläggaren kan ange om information har lämnats till målsäganden muntligen och/eller skriftligen. Anmälningsupptagaren kan också fylla i uppgifter om vilken skriftlig information som lämnats till målsäganden, dvs. vilka broschyrer som målsäganden fått från den lokala polisen eller från andra. I de polisiära systemen finns en fråga om huruvida målsäganden önskar kontakt med någon brottsofferstödjande verksamhet. Även denna fråga är obligatorisk att registrera. Om det i samband med anmälan inte finns möjlighet att tillfråga målsäganden om detta kan den polisanställda återge sin egen bedömning av om målsäganden är i behov av brottsofferstöd. Det finns även ett dokument i systemet som benämns ”Handling med underrättelser och information till målsägande”, som visar vad målsäganden önskar bli informerad om och vad målsäganden har informerats om. Handlingen lämnas eller skickas till målsäganden

[93] Metodstödet s. 10.
[94] Polismyndighetens rapport, Uppdrag om ett stärkt stöd till brottsoffer och vittnen. Redovisning av regeringsuppdrag Ju2024/02472 s. 6.
[95] Brottsofferjouren Sveriges stadgar, 1 §.
[96] Användarstöd för förmedling av brottsoffer – Nationell överföring till Brottsofferjouren, BOJ.
[97] Polismyndighetens rapport s. 17.

tillsammans med en kopia av polisanmälan, den s.k. målsägandekopian.[98] Alla anmälningar kvalitetsgranskas av en förundersökningsledare som också fattar beslut om huruvida målsägandekopian ska stoppas, t.ex. vid en anmälan om brott i nära relationer. När målsägandekopian stoppas skickas inte heller den skriftliga brottsofferinformationen ut.[99]

Vissa ärendetyper kan få en markering, även kallad tagg, så att de synliggörs och är sökbara i Polismyndighetens utredningssystem. Det kan vara ärenden som exempelvis hatbrott eller hedersbrott eller där det finns ett skyddsbehov. Syftet med taggen är att tidigt identifiera om särskilda omständigheter föreligger för att vidta rätt utredningsåtgärder och ge utsatta adekvat stöd och skydd. Taggen läggs till vid anmälningsupptagning, vid granskning eller senare i ärendet.[100] Med stöd av gällande lagstiftning finns således rutiner för att – om särskilda stöd- eller skyddsbehov föreligger eller om brottsoffret begär stöd – förmedla kontakt mellan brottsoffer och stödtjänster, med vederbörlig hänsyn till brottsoffrets säkerhet. En sådan kontakt kräver som utgångspunkt brottsoffers samtycke. Direktivets krav i dessa delar är därmed uppfyllda.

7.5.2.2 Hantering av brottsoffers begäran om skydd och stöd (punkt 2)

I punkten ställs krav på att brottsoffrets begäran om skydd och stöd ska besvaras av behöriga myndigheter utan onödigt dröjsmål och på ett samordnat sätt.

I förvaltningslagen finns bestämmelser om myndigheternas service- och samverkansskyldighet som ger uttryck för den servicenivå som enskilda ska kunna förvänta sig vid kontakter med myndigheterna. Reglerna har ett brett tillämpningsområde och gäller i all förvaltningsverksamhet hos såväl förvaltningsmyndigheter som domstolar.[101] Enligt 6 § ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilda sådan hjälp att hen kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildas

[98] Sandén & Lüning, Förundersökningskungörelsen. En kommentar, 13 a §, 2026, JUNO Version 1E.
[99] Polismyndighetens rapport s. 6.
[100] Polismyndighetens rapport s. 7.
[101] Prop. 2016/17:180 s. 65 och 291–292.

behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. Vidare föreskrivs i 8 § första stycket att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Avsikten med bestämmelsen är att en handläggande myndighet – i den utsträckning som det är möjligt och lämpligt – själv ska ta den kontakt med andra myndigheter som behövs för att utredningen i ärendet ska bli tillräcklig.[102] Polismyndigheten, som i samband med anmälningsförfarandet är den myndighet som har att besvara ett brottsoffers begäran om skydd och stöd, har enligt 6 § andra stycket polislagen en skyldighet att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.[103] Den underrättelseskyldigheten kan avse åtgärder på grund av brottsoffers behov av skydd och stöd. Utredningens bedömning är att direktivets krav i denna del är uppfyllt genom de redovisade bestämmelserna och vad som i dessa föreskrivs om skyndsamhet och samverkan.

7.5.2.3 Erbjudande av stöd till barn som är brottsoffer (punkt 3)

Enligt punkten ska behöriga myndigheter vid behov kunna hänvisa barn som är brottsoffer till stödtjänster, om nödvändigt utan föregående samtycke från den som har föräldraansvaret för barnet.

Socialnämnden har som nämnts det övergripande ansvaret för att erbjuda brottsofferstöd. Det inbegriper stöd till brottsoffer som är barn. Polisen omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 19 kap. 1 § socialtjänstlagen avseende barn som far illa. Om en anmälan till socialnämnden gäller barn eller unga, ska socialnämnden genast göra en bedömning av om barnet eller den unga behöver omedelbart skydd, en s.k. omedelbar skyddsbedömning (20 kap. 1 § första stycket). Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till barnets skydd eller stöd får samtal med barnet ske utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande (20 kap. 7 §). Inom ramen för sitt utredningsansvar ska socialnämnden göra en bedömning av risken för att barnet kommer att utsättas för eller bevittna ytterligare våld (5 kap. 2 § HSLF-FS 2022:39). Socialnämnden ska erbjuda ett

[102] A. prop. s. 70.
[103] Polismyndigheten kan enligt 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) lämna uppgifter som omfattas av sekretess till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

våldsutsatt barn och ett barn som bevittnat våld insatser, akut och på kort och lång sikt, med utgångspunkt i barnets behov av skydd, råd och stöd samt vård och behandling. Nämndens utredning, inklusive riskbedömningen, ska ligga till grund för bedömningen av vilka insatser som ska erbjudas. (6 kap. 3 §.)

Generellt gäller att om ett barn inte har fyllt tolv år, får socialnämnden besluta om insatser för att tillgodose barnets personliga behov endast om vårdnadshavaren samtycker till det. För ett barn som har fyllt tolv men inte femton år får nämnden besluta om insatser för att tillgodose barnets personliga behov även utan vårdnadshavarens samtycke, om det är lämpligt och barnet samtycker till det. För ett barn som har fyllt femton år får nämnden besluta om insatser för att tillgodose barnets personliga behov även utan vårdnadshavarens samtycke, om det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det. Vårdnadshavarens samtycke krävs dock alltid för insatser i form av vård i ett familjehem, jourhem, stödboende eller hem för vård eller boende och för insatser i form av boende i bostäder med särskilt stöd. (21 kap. 1 § socialtjänstlagen.) Om det saknas sådant samtycke kan det emellertid i vissa fall finnas förutsättningar för vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Den som är under arton år ska beredas vård enligt LVU, om någon av de situationer som anges i lagen föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unga med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om hen och, när den unga har fyllt femton år, av hen själv. Vård enligt LVU ska bl.a. beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den ungas hälsa eller utveckling skadas.

I en lagrådsremiss föreslås att den nuvarande lagen ska ersätts av en ny lag om omhändertagande för vård av barn och unga och en ny lag om särskilda befogenheter för den statliga barn- och ungdomsvården. I likhet med den nuvarande lagen föreslås den nya lagen om omhändertagande för vård av barn och unga innehålla bestämmelser om vård av barn och unga inom socialtjänsten när det inte finns samtycke till nödvändig vård. Även fortsättningsvis ska således insatser inom socialtjänsten för barn och unga i första hand ges med samtycke från barnet eller den unga och hens vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Nuvarande bestämmelser om de generella förutsättningarna för att omhänderta ett barn eller en ung person

för vård föreslås också föras över till den nya lagen om omhändertagande för vård av barn och unga, med förtydligande om att den planerade vården måste vara nödvändig. Vissa ändringar föreslås i fråga om förutsättningarna för omhändertagande för vård på grund av förhållanden i hemmet och eget beteende.[104]

När det gäller specifika insatser till brottsoffer som är barn kan nämnas att barn får beviljas skyddat boende endast om barnet placeras där tillsammans med en vuxen vårdnadshavare (22 kap. 5 § första stycket socialtjänstlagen). Den, eller i förekommande fall de, vårdnadshavare som barnet placeras tillsammans med ska alltså vara i behov av ett skyddat boende och beviljas insatsen för egen del. En frivillig insats förutsätter samtycke från båda vårdnadshavarna och, om barnet är över femton år, även från barnet.[105] Om en vårdnadshavare beviljas skyddat boende enligt socialtjänstlagen och det finns en direkt eller indirekt risk för att barnets säkerhet äventyras eller hälsa skadas, får även barnet beviljas en sådan insats för placering tillsammans med vårdnadshavaren, trots att det inte finns samtycke från den andra vårdnadshavaren (3 kap. 1 § lagen [2024:79] om placering av barn i skyddat boende). Ett sådant beslut om skyddat boende meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (3 kap. 3 §). Om det kan antas att förutsättningarna för skyddat boende är uppfyllda, och rättens beslut om en sådan insats inte kan avvaktas med hänsyn till risken för att barnets säkerhet äventyras eller hälsa skadas, får socialnämnden bevilja barnet en omedelbar insats i form av skyddat boende (4 kap. 1 §).

Som nämnts tidigare (se avsnitt 7.1.2.6) ska en särskild företrädare enligt lagen om särskild företrädare för barn förordnas om en vårdnadshavare kan misstänkas för ett brott mot barnet som kan leda till fängelse, eller det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta till vara barnets rätt. Har en särskild företrädare förordnats för barnet med anledning av förundersökning (1 § första stycket) om brott ska hen, i stället för barnets vårdnadshavare, som ställföreträdare ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång samt vid åtgärder som rör verkställighet av skadestånd och ansökan om brottsskadeersättning (3 § första stycket). Den särskilda

[104] Lagrådsremiss För barns rättigheter och trygghet – en ny lag om omhändertagande för vård av barn och unga s. 115, 149, 156 och 168.
[105] Prop. 2023/24:31 s. 304.

företrädaren bör i de fall det är aktuellt samarbeta med socialnämnden. Eftersom den särskilda företrädarens rätt att besluta för barnet är begränsat till det rättsliga förfarandet faller dock ansvaret för barnets vård utanför den särskilda företrädarens uppgifter och vilar på socialnämnden. Det bör dock höra till den särskilda företrädarens uppgifter att uppmärksamma barnets behov av vård och behandling samt att förmedla sin kännedom i dessa avseenden till socialnämnden.[106] I den särskilda företrädarens uppdrag ingår också att ta ställning till om och hur barnet ska ställa in sig för polisförhör och undergå en läkarundersökning i brottsutredande syfte.[107]

Sammantaget bedömer utredningen att kravet på att behöriga myndigheter vid behov kan hänvisa barn som är brottsoffer till stödtjänster, om nödvändigt utan föregående samtycke från den person som har föräldraansvar, är uppfyllt.

7.5.2.4 Överföring av personuppgifter (punkt 4)

Enligt punkten ska medlemsstaterna säkerställa att behöriga myndigheter, om det är nödvändigt för att säkerställa att brottsoffret får lämpligt stöd och skydd, överför relevanta personuppgifter rörande brottsoffret och brottsoffrets situation till relevanta stödtjänster. Dessa uppgifter ska överföras på ett konfidentiellt sätt. Medlemsstaterna får göra överföringen av sådana uppgifter avhängig av brottsoffrets samtycke. Nedan diskuteras enbart personuppgiftsbehandlingsaspekterna; när det gäller myndigheters informationsutbyte kring brottsoffer hänvisas till framställningen avseende artikel 16.1–4 i avsnitt 7.3.2.1.

Generella bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR).[108] Den ska emellertid inte tillämpas på behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten (artikel 2.2 d). På det området gäller i stället data-

[106] Prop. 1998/99:133 s. 32.
[107] A prop. s. 42–43.
[108] Europaparlamentets och rådets förordning (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).

skyddsdirektivet[109], som i svensk rätt har genomförts genom flera regelverk. Polisens behandling av personuppgifter regleras genom brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Brottsdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. (1 kap. 2 §.) Lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område gäller utöver brottsdatalagen när bl.a. Polismyndigheten behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa uppbörd eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet (1 kap. 1 § första stycket 1). I båda lagarna regleras de tillåtna rättsliga grunderna för behandling av personuppgifter. Av 2 kap. 1 § 2 i den senare lagen – som är anpassad till hur de rättsliga grunderna för behandling av personuppgifter anges i brottsdatalagen och gäller i stället för motsvarande bestämmelse i 2 kap. 1 § första stycket brottsdatalagen[110]– följer att polisen får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att bl.a. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (punkt 1) eller utreda och lagföra brott (punkt 2). Personuppgiftsbehandling vid Polismyndighetens brottsofferarbete omfattas enligt förarbetena av punkt 1.[111]

Innan personuppgifter som behandlas med stöd av bestämmelsen behandlas för ett nytt ändamål ska det säkerställas att det finns en rättslig grund för den nya behandlingen i brottsdatalagen och att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas

[109] Europaparlamentets och rådets direktiv EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.
[110] Prop. 2017/18:269 s. 294.
[111] A. prop. s. 294; jfr när det gäller begreppsbildningen förarbetena till brottsdatalagen (prop. 2017/18:232 s. 93). Där anges att Polismyndighetens förebyggande insatser som riktar sig till brottsoffer eller personer som riskerar att utsättas för brott brukar räknas till brottsförebyggande arbete, medan det kan diskuteras om sådan brottsofferverksamhet som har anknytning till pågående eller avslutade brottsutredningar, t.ex. uppföljning av meddelade kontaktförbud eller personskydd som beviljats med anledning av begångna brott, bör hänföras till uppgiften att utreda brott eller ses som brottsförebyggande arbete. I sammanhanget sägs det dock sakna betydelse, eftersom det i båda fallen är en uppgift som omfattas av ramlagens tillämpningsområde.

för det ändamålet. Handlar det i stället om behandling för ett (nytt) ändamål utanför lagens tillämpningsområde ska det säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet.[112] Både i fråga om nya ändamål och ändamål utanför lagens tillämpningsområde gäller att den nyssnämnda prövningen inte ska göras i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning. (2 kap. 2 § lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, med hänvisning till 2 kap. 22 § brottsdatalagen.)

Bestämmelser om socialnämndens behandling av personuppgifter finns i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Lagen innehåller bestämmelser som kompletterar GDPR (4 §). Enligt 8 § gäller i fråga om utlämnande av personuppgifter som finns inom socialtjänsten de begränsningar som följer av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL), socialtjänstlagen (2025:400) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Som utgångspunkt gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden hos polis och åklagare under förundersökning av brott och i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (35 kap. 1 § OSL). Sådana uppgifter får lämnas ut endast om det står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilda eller någon närstående till den enskilda lider skada eller men. Inom socialtjänsten – vilket enligt 1 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen innefattar socialnämndens verksamhet enligt socialtjänstlagen – gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilda eller någon närstående till den enskilda lider men (26 kap. 1 § OSL).

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 §). Enligt 10 kap. 28 § hindrar inte heller sekretess att en uppgift lämnas från en myndighet till en annan, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Eftersom den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § endast är tillämplig i förhållande till myndigheter kan inte en

[112] Vid behandling för att lämna ut personuppgifter för ändamål utanför lagens tillämpningsområde ska GDPR tillämpas i stället. Prövningen av om behandlingen är tillåten ska alltså då göras med utgångspunkt i GDPR:s bestämmelser och de ytterligare kraven på nödvändighet och proportionalitet (prop. 2017/18:232 s. 451).

myndighet lämna över sekretesskyddade uppgifter till stödtjänster som är enskilda aktörer, utan i så fall krävs att även 10 kap. 2 § är tillämplig, vilket sällan lär vara fallet.

Att sekretess till skydd för en enskild inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, om den enskilda samtycker till det, följer av 12 kap. och gäller med de begränsningar som anges där (10 kap. 1 §). Sekretess till skydd för en enskild gäller inte i förhållande till den enskilda själv, om inte annat anges i OSL (12 kap. 1 §). En enskild kan också helt eller delvis häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i lagen (12 kap. 2 §). Sekretessbelagda uppgifter kan således överlämnas till en privat organisation eller en myndighet som ägnar sig åt brottsstödjande verksamhet om den enskilda samtycker till det.[113] Den ordning som gäller vid anmälningsförfarandet hos polisen (se avsnitt 7.5.2.1) är att polisen informerar brottsoffer om stödtjänster och att dessa stödtjänster kontaktar brottsoffret för att erbjuda stöd. När brottsoffer samtycker till att bli förmedlad till en brottsofferstödjande verksamhet kan polisen dela de personuppgifter som behövs för att stödorganisationen ska kunna ta kontakt.[114] Personuppgifter för barn under femton år som är brottsoffer överförs inte.[115] Ett skäl till det är att barn under femton år inte generellt anses ensamma kunna lämna giltigt samtycke till behandling av personuppgifter utan då krävs även samtycke från barnets vårdnadshavare och Polismyndighetens utredningssystem inte är anpassat efter sådant samtycke. Vidare kan en vårdnadshavare också vara gärningsperson.[116] Att personuppgifter för brottsoffer som är under femton år inte överförs är inte nödvändigtvis något problem om det kan säkerställas att barnen får lämpligt stöd och skydd ändå. Det centrala är att behöriga myndigheter vid behov ska kunna hänvisa barn som är brottsoffer till stödtjänster. (Jfr även artikel 18.3.) Polismyndigheten har rutiner för att barn ska informeras om det stöd de kan få på andra sätt, t.ex. i samband med förhör[117] och, som redovisats ovan (se avsnitt 7.5.2.3) finns mekanismer för hur barn som är brottsoffer ska hänvisas till stödtjänster. Direktivets krav får därmed anses uppfyllt även beträffande

[113] Prop. 2000/01:79 s. 27–28.
[114] Sedan en tid sker alltså denna förmedling av kontaktuppgifter till Brottsofferjouren Sverige (BOJ) som sedan vidareförmedlar till andra brottsofferstödjande verksamheter.
[115] Polismyndighetens rapport, Uppdrag om ett stärkt stöd till brottsoffer och vittnen. Redovisning av regeringsuppdrag Ju2024/02472 s. 6.
[116] Polismyndighetens rapport s. 6.
[117] Ibid.

barn under femton år. Dock finns skäl att nämna att Polismyndigheten har identifierat att informationslämning och förmedling till stödorganisationer för barn under femton år behöver förbättras och att det finns behov av att göra en genomlysning av hantering och rutiner för att omhänderta barn under femton års behov.[118]

Direktivets krav i fråga om överföring av personuppgifter till stödtjänster bedöms utifrån detta vara uppfyllt.

7.5.2.5 Lagring av personuppgifter (punkt 5)

Punkten innebär att stödtjänster ska lagra personuppgifter under så lång tid som är nödvändigt för att tillhandahålla stödet och under alla omständigheter i högst fem år efter den sista kontakten mellan stödtjänsterna och brottsoffret.

Enligt EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR får personuppgifter inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (artikel 5.1 e).[119] Därefter måste personuppgifterna avidentifieras eller raderas. I relevant skälstext till förordningen rekommenderas den personuppgiftsansvariga att införa tidsfrister för radering eller för regelbunden kontroll för att säkerställa att personuppgifter inte sparas längre än nödvändigt.[120] GDPR är tillämplig på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Alla verksamheter som ansvarar för sådan behandling av personuppgifter måste alltså följa GDPR. I fråga om stödtjänster omfattar den skyldigheten såväl kommunernas socialnämnder och andra offentliga aktörer som civilsamhällets organisationer som tillhandahåller stöd till brottsoffer. Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten innehåller bestämmelser som kompletterar GDPR när det gäller sådan personuppgiftsbehandling.

[118] Polismyndighetens rapport s. 17.
[119] Under längre period får personuppgifter lagras i den mån som personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller vissa statistiska ändamål, under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt GDPR genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter.
[120] Skäl 39.

Socialnämnden i en kommun har det övergripande ansvaret för att erbjuda brottofferstöd. Därutöver har även hälso- och sjukvården samt andra myndigheter i viss utsträckning ett sådant ansvar. Stödet ges då ofta i samverkan med socialnämnden. I praktiken tillhandahålls en betydande del av brottsofferstödet av civilsamhällets organisationer, främst kvinno- och tjejjourer samt andra brottsofferjourer. När organisationer i civilsamhället utför stödinsatser på uppdrag av socialnämnden gäller socialtjänstens regelverk i tillämpliga delar de verksamheter som organisationerna bedriver (1 kap. 2 § första stycket 1 socialtjänstlagen).[121] Som framgår av redogörelsen i kapitel 8 om direktivets bestämmelser om stöd till brottsoffer är det främst socialnämnderna och civilsamhällets organisationers brottsofferstödjande verksamheter samt verksamheter inom hälso- och sjukvården som tillhandahåller sådant stöd som avses i direktivet. Att hälso- och sjukvården nämns i sammanhanget visar att även verksamheter vars huvudsakliga uppgift inte är att erbjuda brottsofferstöd kan tillhandahålla en stödtjänst.

Inom all socialtjänst[122] gäller att handläggningen av ärenden som rör enskilda samt genomförande av insatser ska dokumenteras. Det som ska dokumenteras är beslut och åtgärder i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. (14 kap. 3 § socialtjänstlagen.) Insatser har samma innebörd som i 10 kap. 1 §, dvs. rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda som behöver det.[123] Skyldigheten att dokumentera gäller inte uppgifter om enskildas personliga förhållanden vid rådgivning (14 kap. 4 §). Vidare får socialnämnden, om det finns särskilda skäl, besluta att uppgifter som kan röja den enskildas identitet inte ska dokumenteras vid genomförande av en insats utan individuell behovsprövning enligt 11 kap. 5 § (14 kap. 5 §). Utöver för socialnämnden gäller bestämmelserna om dokumentation i 14 kap. också i enskild verksamhet som står under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) enligt socialtjänstlagen vid genomförande av insatser (17 kap. 1 §). Sådana verksamheter omfattas även av IVO:s tillsynsansvar. Av 28 kap. 1 § följer att tillsynen över enskild verksamhet avser både tillsyn över verksamheter som det krävs

[121] Prop. 2024/25:89 s. 645.
[122] Med socialtjänst avses verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende, eller verksamhet som en socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse ska bedriva enligt någon annan lag eller förordning (1 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen).
[123] Prop. 2024/25:89 s. 682.

tillstånd för och verksamheter som inte är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga.[124] Tillsynen över enskild verksamhet avser verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt 26 kap. 1 § – t.ex. verksamhet i form av stödboende, skyddat boende eller hem för vård eller boende som avses i 9 kap. – samt verksamhet där en kommun genom avtal har överlämnat till en enskild att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten, liksom annan enskild verksamhet som kommunen upphandlar tjänster från för att fullgöra skyldigheter enligt socialtjänstlagen.

Hos socialnämnden, och i övrigt i verksamheter som utgör socialtjänst, sparas personuppgifter om enskilda framför allt i personakter. Dessa innehåller journalanteckningar och andra handlingar om en eller flera personer som är eller har varit aktuella för utredning eller insats inom – såvitt här är relevant – socialtjänsten (2 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2014:5] om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS).

För socialnämnden gäller enligt 16 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen att anteckningar och andra uppgifter i en personakt hos nämnden som ingår i en sådan sammanställning av uppgifter som avses i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten. Uppgifterna ska dock inte gallras så länge uppgifter om samma person inte har gallrats av nämnden enligt andra stycket. Enligt andra stycket ska uppgifter i en sammanställning som avses i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört. Gallringen ska vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde.

I enskild verksamhet som står under tillsyn av IVO enligt socialtjänstlagen ska, enligt 17 kap. 2 § första stycket, anteckningar och andra uppgifter i en personakt som ingår i en sammanställning av uppgifter som avses i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten bevaras och därefter gallras två år efter det att den sista anteckningen gjordes i akten. Uppgifterna ska dock inte gallras så länge uppgifter om samma person inte har gallrats enligt andra stycket. Enligt andra stycket ska uppgifter i en sammanställning som avses i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

[124] Prop. 2025/26:15 s. 19.

ska gallras två år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört. Gallringen ska vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde.

Av främst rättssäkerhetsskäl, bl.a. för att vissa personer ska kunna ta del av sitt biologiska och sociala ursprung och sin historia, får vissa handlingar inom socialtjänsten inte gallras med stöd av den nämnda huvudregeln.[125] Undantagen omfattar handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med utredning om faderskap eller föräldraskap enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken, utredning om adoption eller att ett barn har placerats eller tagits emot i ett familjehem, stödboende, skyddat boende, hem för vård eller boende, boende med särskilt stöd för personer med funktionsnedsättning eller annat enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om barnet (16 kap. 2 §).[126] Undantagen från gallringsskyldigheten avser således i princip handlingar som inte har något samband med brottsofferstödjande insatser och stödtjänster i direktivets mening. Dock omfattas även handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med att ett barn har placerats eller tagits emot i ett skyddat boende, vilket är en sådan stödtjänst. Även för enskilda verksamheter som omfattas av socialtjänstens regelverk gäller ett undantag för det sistnämnda slaget av handlingar. De ska, i stället för att uppgifterna gallras, överlämnas för bevarande till den socialnämnd som beslutat om insatsen. (17 kap. 4 §.)

Vidare får inte handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd gallras förrän hen fyllt trettio år (16 kap. 2 a §). Denna bestämmelse om förlängd gallringstid har ett bredare omfång och innebär att samtliga handlingar som är hänförliga till en utredning om ett barn, enligt 20 kap. 3 §, ska undantas från gallring till dess personen i fråga har fyllt trettio år. Handlingar som bör sparas är bl.a. skriftlig dokumentation i ärendet, handlingar som socialnämnden har begärt in under utredningen, beslut om att ärendet ska avslutas utan insats, beslut om insats och åtgärder som vidtas för att följa upp att den enskilda får den beviljade insatsen utförd enligt

[125] Prop. 2025/26:12 s. 23.
[126] Handlingar ska också undantas från gallring med hänsyn till forskningens behov. Det gäller dels handlingar i ett representativt urval av kommuner, dels handlingar beträffande ett representativt urval av personer i övriga kommuner (16 kap. 4 §). Ytterligare bestämmelser om undantag från gallringsskyldigheten – som inte bedöms vara relevanta att redovisa här – finns i 16 kap. 3 § samt 17 kap. 4, 5 och 8 §§.

nämndens beslut. Även beslut om uppföljning av ett barns situation när en utredning avslutats utan beslut om insats och åtgärder som vidtas vid en sådan uppföljning bör sparas. (23 kap. 1 och 3 §§.) En anmälan om oro enligt 19 kap. eller 7 § lagen (1993:335) om Barnombudsman, som kan ha föranlett utredningen, bör också sparas enligt bestämmelsen. Detsamma gäller för handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med en sådan anmälan om oro, t.ex. den omedelbara skyddsbedömningen, förhandsbedömningen, beslut och eventuell återkoppling.[127]

Den förlängda gallringstiden i 16 kap. 2 a §, som infördes den 15 januari 2026, motiverades i huvudsak med att barn har ett behov av att i vuxen ålder få information om sin uppväxt och därutöver av att socialnämnden har ett behov av handlingarna för att tillgodose barns behov av skydd eller stöd. Även andra aspekter, såsom möjligheten att utföra kvalitativ forskning som i framtiden kan bidra till bättre åtgärder för barn, likabehandling och rättssäkerhet, framhölls. Att fler ges möjlighet att ta del av handlingar från uppväxten bedömdes stärka barnrättsperspektivet i socialtjänstens verksamhet.[128]

Hälso- och sjukvården kan också utgöra en stödtjänst enligt direktivet. Vid all vård av patienter i hälso- och sjukvården gäller ett krav på att det ska föras patientjournal (3 kap. 1 § första stycket patientdatalagen). I patientdatalagen regleras vad en patientjournal ska innehålla.[129] Uppgifter som ska antecknas i en patientjournal ska föras in så snart som möjligt (3 kap. 9 §). En journalhandling ska bevaras minst tio år efter det att den sista uppgiften fördes in i handlingen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela

[127] A. prop. s. 125.
[128] A. prop. s. 83–84.
[129] Om uppgifterna finns tillgängliga, ska en patientjournal enligt 3 kap. 6 § alltid innehålla (1) uppgift om patientens identitet, (2) väsentliga uppgifter om bakgrunden till vården, (3) uppgift om ställd diagnos och anledning till mera betydande åtgärder, (4) väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder, (5) uppgift om den information som lämnats till patienten, dennes vårdnadshavare och övriga närstående och om de ställningstaganden som gjorts i fråga om val av behandlingsalternativ och om möjligheten till en ny medicinsk bedömning, samt (6) uppgift om att en patient har beslutat att avstå från viss vård eller behandling. En patientjournal får innehålla endast de uppgifter som behövs för de personuppgiftsbehandlande ändamål som anges i 2 kap. 4 § första stycket 1 och 2, dvs. uppgifter som behövs för att (1) fullgöra de skyldigheter som anges i 3 kap. (skyldigheten att föra patientjournal) och upprätta annan dokumentation som behövs i och för vården av patienter och (2) administration som rör patienter och som syftar till att ge vård i enskilda fall eller som annars föranleds av vård i enskilda fall (3 kap. 5 §). Ytterligare bestämmelser om innehållet i en patientjournal finns i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården (HSLF-FS 2016:40).

föreskrifter om att vissa slags journalhandlingar ska bevaras under längre tid än tio år. (3 kap. 17 §.)

Utredningen bedömer att huvudreglerna om socialtjänstens och enskilda verksamhetsutövares gallringsskyldighet enligt 16 kap. 1 § respektive 17 kap. 2 § socialtjänstlagen i allt väsentligt uppnår samma resultat som direktivet kräver. Vidare bedömer utredningen att avsikten med direktivet inte kan vara att innehållet i sådana utredningar som omfattas av den förlängda gallringstiden i 16 kap. 2 a § inte ska få sparas, med hänsyn till att det sker i syfte att dels utgöra underlag för framtida bedömningar av ett barns behov av stöd och skydd, dels möjliggöra för barn att i vuxen ålder få information om sin uppväxt. Samma utgångspunkt bör gälla för undantagen från gallringsskyldigheten i 16 kap. 2 § och 17 kap. 4 § som är relevant för direktivet såvitt dessa rör barns placering i skyddat boende. Om den aktuella punkten förstås som att den tar sikte på personuppgiftsbehandling som uteslutande sker i syfte att tillhandahålla brottsofferstöd bör inte socialtjänstlagens särreglering om längre eller ingen gallringstid för uppgifter om barn medföra något problem. Vid en sådan tolkning av direktivet – som enligt utredningen har fog för sig, eftersom en kategoriskt utformad bestämmelse annars skulle få stora konsekvenser på vitt skilda områden som inte har analyserats närmare under utarbetandet av direktivet – bör inte heller t.ex. uppgifter om brottsoffer i patientjournaler som vårdgivare enligt lag är skyldiga att bevara i minst tio år omfattas. Syftet med att föra en patientjournal är nämligen i första hand att bidra till en god och säker vård av patienten och därutöver att utgöra en informationskälla för patienten samt för uppföljning och utveckling av verksamheten, tillsyn och rättsliga krav, uppgiftsskyldighet enligt lag samt forskning (3 kap. 2 § patientdatalagen).

För stödtjänster som civilsamhällesorganisationer som inte står under tillsyn av IVO tillhandahåller gäller inte socialtjänstens regler om gallring, eller några andra bestämmelser om behandling av personuppgifter utöver GDPR. I ett gemensamt policydokument för Brottsofferjouren Sverige (BOJ) och de enskilda (lokala) brottsofferjourer som är medlemmar i BOJ anges att en stödsökandes personuppgifter lagras så länge ett stödärende pågår och också efter avslutat ärende under en övergångsperiod, bl.a. för att möjliggöra att öppna ärendet på nytt om den stödsökande återkommer efter att ärendet avslutats. Brottsofferjourerna har därför gjort övervägandet att det är försvarbart att behålla stödsökandes personuppgifter i som längst tre

månader efter det att ärendet avslutats. Därefter raderas personuppgifterna från varje plats och i varje medium där de förekommit. Avvikelser från policyn i detta avseende ska alltid ske med stöd av att stödsökanden lämnat separat samtycke enligt artikel 6.1 a i GDPR.[130] I övrigt förefaller brottsofferjourer, inklusive kvinno- och tjejjourer, behandla personuppgifter i enlighet med interna riktlinjer och GDPR.

Bestämmelsen i artikel 5.1 e i GDPR att personuppgifter inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas innebär i princip en begränsning för stödtjänster, inklusive civilsamhällets organisationer, att lagra personuppgifter under längre tid än som är nödvändigt för att tillhandahålla stödet. Brottsofferjourerna har med utgångspunkt i bestämmelsen som nämnts infört en policy som innebär att stödsökandes personuppgifter ska lagras som längst tre månader efter det att ärendet avslutats. Det finns dock ingen författningsreglerad längsta tid stödtjänster inom civilsamhället som inte står under tillsyn av IVO får lagra stödsökandes personuppgifter. Vidare kan det inte uteslutas att sådana stödtjänster vid sin tillämpning av GDPR anser att det nödvändigt att lagra personuppgifter än längre tid än vad som följer av direktivet. Utredningen anser därför att det i förordningen (2022:257) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet bör införas en bestämmelse om att bidrag bara får lämnas till en ideell organisation som förbinder sig att inte lagra stödsökandes personuppgifter längre tid än vad som är nödvändigt för att tillhandahålla stödet och under alla omständigheter i högst fem år efter den sista kontakten mellan organisationen och den stödsökande. Utredningen lämnar förslag om en sådan ändring i förordningen i avsnitt 11.3.4.

[130] Brottsofferjourens behandling av stödsökandes personuppgifter – Policy för lokala jourer och Brottsofferjouren Sverige s. 8–9.

7.6 Akuta förbudsåtgärder, kontaktförbud och skyddsorder (artikel 19)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms i huvudsak uppfylla direktivets krav.

En skyldighet att utan onödigt dröjsmål underrätta den person som ett kontaktförbud eller en skyddsorder avses skydda vid en överträdelse behöver införas i förordningen om kontaktförbud respektive förordningen om europeisk skyddsorder. Vidare är det nödvändigt att i förundersökningskungörelsen införa en skyldighet att informera brottsoffer om möjligheten att ansöka om gränsöverskridande erkännande av en skyddsorder enligt direktiv 2011/99/EU eller en skyddsåtgärd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013.

7.6.1 Artikel 19

Artikel 19 innehåller krav på att behöriga myndigheter i situationer av överhängande fara för brottsoffrets eller de närståendes hälsa och säkerhet ska ges befogenhet att utan onödigt dröjsmål utfärda beslut mot en gärningsperson eller en person som misstänks för en våldshandling som omfattas av direktivet, genom vilka gärningspersonen eller den misstänkte föreläggs att under tillräckligt lång tid lämna brottsoffrets eller de närståendes bostad samt förbjuds att gå in i eller komma inom ett fastställt avstånd från denna bostad, att besöka brottsoffrets arbetsplats eller att på något sätt kontakta brottsoffret eller de närstående. Sådana förelägganden ska ha omedelbar verkan och inte vara beroende av om brottsoffret gjort en brottsanmälan eller om en individuell bedömning inletts enligt artikel 16 i direktivet (punkt 1). Behöriga myndigheter ska ges befogenhet att utfärda kontaktförbud eller skyddsorder för att så länge det är nödvändigt erbjuda brottsoffer skydd mot alla våldshandlingar som omfattas av direktivet (punkt 2).

Om brottsoffret är vuxen får medlemsstaterna, i enlighet med sin nationella rätt, kräva att de akuta förbudsåtgärder, kontaktförbud och skyddsorder som föreskrivs i punkterna 1 och 2 utfärdas på brottsoffrets begäran (punkt 3). Medlemsstaterna ska säkerställa att be-

höriga myndigheter, när det är av relevans för brottsoffrets säkerhet, informerar brottsoffret om att det är möjligt att ansöka om akuta förbudsåtgärder, kontaktförbud eller skyddsorder och även möjligt att ansöka om gränsöverskridande erkännande av skyddsorder enligt direktiv 2011/99/EU[131] eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013[132] (punkt 4).

Överträdelser av akuta förbudsåtgärder, kontaktförbud eller skyddsorder ska vara föremål för effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder. Medlemsstaterna ska säkerställa att en omprövning av den individuella bedömning som avses i artikel 16 vid behov övervägs i enlighet med punkt 7 i den artikeln när en sådan överträdelse inträffar (punkt 5). Vidare ska brottsoffer ges möjlighet att utan onödigt dröjsmål bli underrättade vid en överträdelse av en akut förbudsåtgärd, ett kontaktförbud eller en skyddsorder som kan påverka deras säkerhet (punkt 6).

Artikeln ålägger inte medlemsstaterna någon skyldighet att ändra sina nationella system när det gäller huruvida akuta förbudsåtgärder och skyddsorder faller inom ramen för straffrätten, privaträtten eller förvaltningsrätten (punkt 7).

7.6.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav

7.6.2.1 Akuta förbudsåtgärder (punkt 1)

7.6.2.1.1 Nuvarande ordning

I svensk rätt är kontaktförbud den rättsliga skyddsåtgärd som främst används för att skydda brottsoffer eller annars utsatta personer. Ett kontaktförbud innebär förbud för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (1 § första stycket lagen [1988:688] om kontaktförbud).[133]

Ett (ordinärt) kontaktförbud får (1 § andra stycket) meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den som förbudet avses gälla mot kommer att (1) begå brott mot, för-

[131] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern.
[132] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013 av den 12 juni 2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor.
[133] Andra stöd- och skyddsåtgärder kan inbegripa exempelvis larmpaket och annat brottsofferstöd från polisen, samt skyddat boende till brottsoffret och insatser riktade till våldsutövaren från socialtjänsten (SOU 2024:13 s. 138).

följa, otillbörligt övervaka eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda, eller (2) utsätta den som förbudet avses skydda för påverkan i syfte att förhindra att hen lämnar uppgifter till en domstol eller en brottsbekämpande myndighet.

Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det (1 § tredje stycket) särskilt beaktas (1) om den som förbudet avses gälla mot har (a) begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid, (b) förföljt, otillbörligt övervakat eller på annat sätt allvarligt trakasserat den som förbudet avses skydda, eller (c) utsatt den som förbudet avses skydda för sådan påverkan som avses i andra stycket 2, eller (2) om andra omständigheter som hänför sig till den som förbudet avses gälla mot innebär en ökad risk för sådant beteende som avses i andra stycket.

Förutsättningarna i 1 § för att meddela ett kontaktförbud ska alltid anses uppfyllda om (1) den som förbudet avses gälla mot har dömts för brott mot den som förbudet avses skydda, (2) brottsligheten har innefattat angrepp mot liv, hälsa, frihet eller frid, (3) brottsligheten har begåtts mot en närstående eller tidigare närstående, (4) brottslighetens straffvärde uppgår till fängelse i sex månader eller mer, och (5) det inte finns särskilda skäl mot att meddela ett kontaktförbud (1 a § första stycket). Om domen avser olaga förföljelse eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 b eller 4 e § brottsbalken, gäller första stycket även om de krav som följer av första stycket 3 eller 4 inte är uppfyllda (1 a § andra stycket).

Ett kontaktförbud får också avse förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med någon annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den som förbudet avses gälla mot kommer att begå brott mot den sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (kontaktförbud avseende gemensam bostad). Ett kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas endast om den som förbudet avses skydda förbinder sig att medverka till att den som förbudet avses gälla mot i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter. (1 b §.) När ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad har meddelats får en polis avlägsna den mot vilken förbudet gäller från bostaden (13 a § första stycket).

Kontaktförbud kan vara utvidgade (2 §) eller särskilt utvidgade (2 a §). Om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § (dvs. ett ordinärt kontaktförbud) inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig inom ett eller flera områden kring

en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud). Ett beslut om utvidgat kontaktförbud får förenas med villkor om elektronisk övervakning. Har den som förbudet avses gälla mot överträtt ett kontaktförbud, ska beslutet förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än vad som följer av 2 § (särskilt utvidgat kontaktförbud, 2 a §). Ett sådant förbud får även meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den som förbudet avses gälla mot kommer att begå brott som innebär ett allvarligt angrepp på den andra personens liv eller hälsa eller trygghet till person. Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. När områdets storlek bestäms ska det särskilt beaktas att behovet av skydd för den som förbudet avses skydda tillgodoses. Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

En proportionalitetsavvägning ska alltid göras. Ett kontaktförbud – oavsett om det är ordinärt, avser gemensam bostad, eller är utvidgat eller särskilt utvidgat – får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten eller det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla mot (3 §). Vidare ska förbudet förses med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet (3 a §). Ett kontaktförbud omfattar inte kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade (1 § fjärde stycket).

Frågor om kontaktförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning till det (7 §). Frågor om kontaktförbud ska handläggas skyndsamt. I fråga om kontaktförbud avseende gemensam bostad ska åklagarens beslut i ärendet meddelas med särskild skyndsamhet. Har den mot vilken förbudet avses gälla tagits med till förhör ska beslut i ärendet, om det inte finns något synnerligt hinder, meddelas i samband med att förhöret avslutas. (6 a §.) Innan frågan om kontaktförbud prövas ska den mot vilken förbudet avses gälla och den som förbudet avses skydda underrättas om uppgifter som

har tillförts ärendet genom någon annan än personen själv och ges tillfälle att yttra sig över dem. Frågan får dock avgöras utan att så har skett om åtgärderna är uppenbart obehövliga, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan skjutas upp. (11 § första stycket.) Kontaktförbud gäller omedelbart, om inte annat bestäms (4 § andra stycket). Vid överklagande får, om kontaktförbud inte tidigare meddelats, rätten meddela sådant förbud fram till dess att ärendet avgjorts slutligt (17 § andra meningen).

En europeisk skyddsorder som sänds över från en annan medlemsstat i Europeiska unionen ska som utgångspunkt erkännas och verkställas i Sverige (3 kap. 1 § lagen om [2015:642] om europeisk skyddsorder).[134] Lagen om europeisk skyddsorder genomför – tillsammans med förordningen (2015:646) om europeisk skyddsorder Europaparlamentets och rådets direktiv om den europeiska skyddsordern.[135]

Om en europeisk skyddsorder kan erkännas i Sverige, ska åklagaren meddela den som skyddsordern gäller mot förbud att (1) besöka eller på annat sätt ta kontakt med den person som skyddsordern avses skydda eller att följa efter denna person, (2) uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med den person som skyddsordern avses skydda, (3) uppehålla sig inom ett eller flera områden kring en bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den person som skyddsordern avses skydda brukar vistas, eller (4) uppehålla sig inom ett större område än som följer av ett förbud enligt 3 (3 kap. 5 § första stycket). Ett förbud enligt första stycket 4 får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den person som skyddsordern avses skydda har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas (andra stycket). Ett förbud enligt paragrafen ska i största möjliga utsträckning stämma överens med den skyddsåtgärd som ligger till grund för skyddsordern (tredje stycket). Ett förbud enligt 3 kap. 5 § gäller omedelbart, om inte annat bestäms (3 kap. 7 §).

En skyddsåtgärd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013 av den 12 juni 2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor är ett beslut som ålägger en person som är orsak till fara en eller flera av vissa angivna skyldig-

[134] På motsvarande sätt får på grundval av ett kontaktförbud en europeisk skyddsorder utfärdas för att erkännas och verkställas i en annan medlemsstat i EU, om den som kontaktförbudet avses skydda begär det och är bosatt eller har för avsikt att bosätta sig i den andra medlemsstaten eller uppehåller sig eller har för avsikt att uppehålla sig där (2 kap. 1 §).
[135] Direktiv 2011/99/EU.

heter[136] i avsikt att skydda en annan person när den senare personens fysiska eller psykiska integritet kan vara utsatt för fara (artikel 3.1). Av förordningen följer att ett beslut om skyddsåtgärd som en medlemsstat har meddelat i en civilrättslig fråga automatiskt ska erkännas och vara verkställbart i övriga medlemsstater utan att det krävs någon verkställbarhetsförklaring (artikel 4.1). Eftersom förordningen föreskriver att en skyddsåtgärd ska erkännas i övriga medlemsstater utan att något särskilt förfarande används, och att skyddsåtgärden ska vara verkställbar utan att det krävs någon verkställbarhetsförklaring, blir det inte fråga om någon egentlig prövning av om skyddsåtgärden ska erkännas. Erkännandet är i så måtto automatiskt.[137] En skyddad person som i den anmodade medlemsstaten vill åberopa en skyddsåtgärd som ursprungsmedlemsstaten meddelat ska tillhandahålla den behöriga myndigheten i den anmodade medlemsstaten bl.a. en kopia av skyddsåtgärden som uppfyller de villkor som är nödvändiga för att fastställa dess äkthet och intyg som utfärdats i ursprungsmedlemsstaten (artikel 4.2). Behörig myndighet är åklagaren på den ort där skyddsåtgärden helt eller huvudsakligen ska gälla (2 § lagen [2015:197] med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor). Om det är nödvändigt för att en skyddsåtgärd ska kunna få effekt i den anmodade medlemsstaten, kan den behöriga myndigheten i denna stat justera sakuppgifterna i skyddsåtgärden. En justering får överklagas av såväl den skyddade personen som den person som är orsak till fara (artikel 11). Däremot får en skyddsåtgärd aldrig omprövas i sak i den anmodade medlemsstaten (artikel 12). I vissa undantagssituationer får erkännande och verkställighet av en skyddsåtgärd vägras av en domstol i den anmodade medlemsstaten efter ansökan från den som är orsak till fara (artikel 13). Vidare kan erkännande eller verkställighet uppskjutas eller upphävas om någon liknande åtgärd vidtas med skyddsåtgärden i ursprungsmedlemsstaten (artikel 14).

Åberopande av en skyddsåtgärd enligt förordningen har bedömts få verkan i Sverige genom att åklagaren – som genom att vara behörig myndighet omedelbart får kännedom om det underliggande skydds-

[136] En skyddsåtgärd kan avse (a) förbud mot eller föreskrift avseende beträdande av den plats där den skyddade personen bor, arbetar, regelbundet besöker eller vistas, b) förbud mot eller föreskrift avseende alla typer av kontakter med den skyddade personen, inklusive per telefon, elektronisk eller vanlig post, fax eller på något annat sätt, och c) förbud mot eller föreskrift avseende att komma den skyddade personen närmare än ett visst fastställt avstånd.
[137] Prop. 2014/15:51 s. 19.

behov som den utfärdande myndigheten har bedömt föreligga – kan pröva frågan om kontaktförbud och därigenom säkerställa ett eventuellt skyddsbehov. Erkännandet av skyddsåtgärden manifesteras också genom registrering och dokumentation.[138] Enligt 7 § förordningen (2015:198) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor ska åklagaren dokumentera de påstådda överträdelser av en erkänd skyddsåtgärd som kommer till åklagarens kännedom.

Den omständigheten att det finns två EU-rättsakter som reglerar ömsesidigt erkännande av kontaktförbudsliknande beslut har sin grund i att medlemsstaterna har reglerat denna typ av beslut på olika sätt i sin nationella rätt. Vissa medlemsstater har låtit dessa frågor hanteras inom ramen för straffrätten medan andra har föreskrivit en civilrättslig ordning.[139]

För fullständighetens skull ska det nämnas att det finns möjlighet att utfärda besöksförbud i familjerättsliga sammanhang. I ett mål om äktenskapsskillnad kan rätten på yrkande av någon av makarna förbjuda makarna att besöka varandra till dess att denna fråga har avgjorts genom en dom som har vunnit laga kraft (14 kap. 7 § andra stycket äktenskapsbalken). I och med att en dom på äktenskapsskillnad vinner laga kraft upphör besöksförbudet och någon möjlighet att förlänga förbudet efter den tidpunkten finns inte. Däremot ges rätten möjlighet att, om handläggningen av ett mål om äktenskapsskillnad har avslutats utan att det har bestämts vem av makarna som ska ha rätt att bo kvar i deras gemensamma bostad till dess att bodelning har skett, på ansökan av en av makarna förordna om kvarsittanderätt för en av dem. På begäran av någon av makarna får rätten också för samma tid förbjuda makarna att besöka varandra. Ett sådant förordnande om besöksförbud förutsätter att domstolen samtidigt beslutar om kvarsittanderätt. Rätten har även möjlighet att meddela interimistiska beslut i dessa frågor. (18 kap. 2 §.) Äktenskapsbalkens bestämmelser om besöksförbud är tillämpliga även vid upplösningen av registrerade partnerskap (2 kap. 3 § lagen [1994:1117] om registrerat partnerskap och 2 § lagen [2009:260] om upphävande av den lagen). Motsvarande bestämmelse om besöksförbud i samband med prövning av kvarsittanderätt till gemensam bostad som i äktenskapsbalken finns även för sambor (28 § sambolagen [2003:376]). Även i

[138] A. prop. s. 25.
[139] A. prop. s. 22–23.

mål om rätt att överta bostad får domstolen besluta om kvarsittanderätt och besöksförbud på motsvarande sätt som i 28 § (31 § sambolagen). Besöksförbud enligt de nu nämnda bestämmelserna förutsätter inte någon sådan fara som artikel 19 är avsedd att skydda mot. De är också begränsade i tiden och till vissa specifika situationer. Mot den bakgrunden bedöms de sakna betydelse för genomförandet av direktivet.

7.6.2.1.2 Nuvarande ordning uppfyller kraven i punkten

Genom möjligheten att utfärda kontaktförbud samt möjligheten att besluta om erkännande av europeisk skyddsorder och civilrättsliga skyddsåtgärder meddelade i andra medlemsstater uppfylls direktivets krav såvitt avser möjligheten att utan onödigt dröjsmål utfärda beslut mot någon som gjort sig skyldig till eller misstänks för en våldshandling som omfattas av direktivet med förbud att på något sätt kontakta brottsoffret.

Ett ordinärt kontaktförbud (1 § lagen om kontaktförbud) innebär ett generellt förbud att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person. Ett kontaktförbud kan också avse förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med någon annan (kontaktförbud avseende gemensam bostad, 1 b §. Och när ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad har meddelats får en polis avlägsna den mot vilken förbudet gäller från bostaden. Genom ett utvidgat kontaktförbud (2 §) kan den som förbudet avses gälla mot förbjudas att gå in i eller komma inom ett fastställt avstånd från bl.a. en gemensam bostad och brottsoffrets arbetsplats. Det finns dessutom möjlighet att bestämma om ett ännu större geografiskt förbudsområde genom ett särskilt utvidgat kontaktförbud (2 a §). Europeiska skyddsorder och civilrättsliga skyddsåtgärder kan ha ett liknande innehåll såvitt avser vad förbudspersonen inte är tillåten att göra. Även i fråga om vilket närmare innehåll ett förbud att kontakta brottsoffret ska kunna ha bedöms direktivets krav vara uppfyllt.

Huvudregeln, såvida inte annat beslutas, är att kontaktförbud har omedelbar verkan. Även erkännande av europeiska skyddsorder och civilrättsliga skyddsåtgärder meddelade i andra medlemsstater gäller omedelbart. Ett utfärdande av kontaktförbud är inte beroende av om

brottsoffret gjort en brottsanmälan eller om en individuell bedömning inletts enligt artikel 16 i direktivet. Inga sådana krav gäller heller för meddelande eller erkännande av andra skyddsåtgärder. Även i dessa delar uppfylls således direktivets krav.

Direktivet föreskriver att i situationer av överhängande fara för brottsoffrets eller närståendes hälsa och säkerhet ska förbudsåtgärdena avse all kontakt inte bara med brottsoffret utan även brottsoffrets närstående, dvs. enligt direktivets definition barn till brottsoffret, eller andra personer än gärningspersonen eller den misstänkte som tillhör samma hushåll som brottsoffret och som får sin dagliga omsorg tillgodosedd av brottsoffret (artikel 2 g). Lagen om kontaktförbud förutsätter till skillnad från artikel 19 inte att det finns ett brottsoffer, utan det avgörande är att det i förhållande till skyddspersonen finns en sådan risk för exempelvis brott som ett kontaktförbud syftar till att skydda mot. Den som i direktivets mening är närstående till ett brottsoffer kan alltså enligt svensk rätt vara skyddsperson i sin egen rätt, om den aktuella risken finns i förhållande till den närstående.

Den grund för ordinärt kontaktförbud som närmast motsvarar direktivets ”situationer av överhängande fara för brottsoffrets eller de närståendes hälsa och säkerhet” är att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den som förbudet avses gälla mot kommer att begå brott mot, förfölja, otillbörligt övervaka eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda (1 § andra stycket 1). Det kan i sammanhanget noteras att det vid riskbedömningen särskilt ska beaktas bl.a. om den som förbudet avses gälla mot har begått brott mot ”någon persons” – alltså inte bara den tänkta skyddspersonens – liv, hälsa, frihet eller frid (1 § tredje stycket 1 a). Exemplifieringen utökades 2011 på så sätt att även tidigare brottslighet mot någon annan än den tänkta skyddspersonen särskilt ska beaktas. I förarbetena angavs att tidigare brottslighet mot någon annan – främst brott i nära relationer som t.ex. brott mot före detta maka, make, sambo, partner eller barn – är en viktig indikator vid bedömningen av om det finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att t.ex. begå brott mot skyddspersonen.[140]

För kontaktförbud avseende gemensam bostad görs riskbedömningen utifrån om det på grund av särskilda omständigheter finns risk

[140] Prop. 2010/11:45 s. 40.

för att den som förbudet avses gälla mot kommer att begå brott mot den sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. Bestämmelsen skyddar inte enbart personer som lever tillsammans som makar eller sambor utan även andra personer som lever tillsammans.[141] Eftersom ett kontaktförbud avseende gemensam bostad innebär att den som förbudet avses gälla mot inte får besöka bostaden kan sammanboende närstående, t.ex. barn, till ett brottsoffer komma att i praktiken skyddas av förbudet. Även för sådant förbud är riskbedömningen individualiserad och görs utifrån risken för att den som förbudet avses gälla mot kommer att begå brott mot den som förbudet avses skydda. Samma sak gäller för utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud.

Förbudet ska avse att på något sätt kontakta brottsoffret eller de närstående. I svensk rätt finns det inte något generellt förbud mot att kontakta närstående till skyddspersonen,[142] men frågan är om den nyssnämnda formuleringen kan anses kräva det. Formuleringen avser det närmare innehållet i en akut förbudsåtgärd enligt artikel 19.1 och läser man denna tillsammans med den grundläggande förutsättningen för att punkten om akuta förbudsåtgärder ska vara tillämplig – dvs. att det rör sig om en situation av överhängande fara för brottsoffrets eller de närståendes hälsa och säkerhet – ligger det nära till hands att uppfatta formuleringen så att den tar sikte på sådana närstående som hotbilden gäller. Som nämns kan under sådana förutsättningar den som är närstående i direktivets mening skyddas av ett svenskt kontaktförbud på samma sätt som ett brottsoffer. Under förutsättning att direktivet ska förstås på detta sätt, vilket är utredningens uppfattning, bedöms gällande bestämmelser fullt ut uppfylla direktivets krav i fråga om möjligheten att meddela akuta förbudsåtgärder.

7.6.2.2 Varaktiga kontaktförbud och skyddsorder (punkt 2)

Enligt punkten ska behöriga myndigheter ges befogenheter att utfärda kontaktförbud eller skyddsorder för så länge det är nödvändigt att erbjuda brottsoffer skydd mot alla våldshandlingar som omfattas av direktivet.

Det är tydligt att punkten tar sikte på skydd under en längre tid än de akuta förbudsåtgärder som omfattas av punkt 1. Vidare avser

[141] Prop. 2002/03 :70 s. 69.
[142] En annan sak är att det är förbjudet att kontakta skyddspersonen genom en tredje person, t.ex. en släkting (prop. 2010/11:45 s. 37).

punkten skydd mot alla våldshandlingar enligt direktivet[143], till skillnad från punkt 1 som förutsätter överhängande fara för hälsa och säkerhet. Frågan är om punkten enbart syftar till att utsträcka skyddet enligt de akuta åtgärderna på nämnda sätt eller om den också är avsedd att omfatta även andra slags åtgärder än sådana som de akuta skyddsåtgärderna ska innehålla. Artikelns systematik talar för det senare (se punkt 3 som hänvisar till ”de akuta skyddsåtgärder, kontaktförbud och skyddsorder som föreskrivs i punkterna 1 och 2”), liksom direktivets skäl. Begreppet kontaktförbud utvecklas inte i skälen, medan det anges att skyddsorder t.ex. kan förbjuda en gärningsperson eller en misstänkt att gå in i vissa lokaler, att komma inom ett fastställt avstånd från brottsoffret eller närstående eller att kontakta dem, inbegripet via onlinegränssnitt, eller om det är nödvändigt förbjuda innehav av skjutvapen eller dödliga vapen.[144] I vart fall skyddsorder förefaller alltså vara avsett som ett vidare begrepp än akuta förbudsåtgärder även till sitt innehåll. Av betydelse för genomförandet är att punkten inte anger vad ett kontaktförbud eller en skyddsorder ska bestå i, och skälskrivningen är (i linje med det) endast exemplifierande. Att punkten avser kontaktförbud ”eller” skyddsorder talar för att en valmöjlighet är avsedd. Under alla omständigheter kan det konstateras att Sverige har en långtgående lagstiftning om kontaktförbud som även möjliggör flera av de åtgärder som i skälen beskrivs som skyddsåtgärder. Inte heller punktens tillämplighet på alla slags våldshandlingar, enligt direktivets vidsträckta definitioner, torde vålla något problem. Ett ordinärt kontaktförbud kan, som redovisats ovan, meddelas vid risk för brott. Någon formell begränsning finns alltså inte. I förarbetena uttalas att det i första hand ska vara fråga om brott mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, men det anges också att även andra brott som kan användas i trakasserande syfte bör kunna läggas till grund för förbud.[145]

När det gäller kravet på åtgärdens varaktighet kan följande noteras. Kontaktförbud enligt svensk rätt ska meddelas för en viss tid, högst ett år. Kontaktförbud avseende gemensam bostad får dock meddelas för högst två månader. (4 § första stycket lagen om kontaktförbud.) Kontaktförbudet gäller omedelbart, om inte annat bestäms (4 § andra stycket). Ett kontaktförbud avseende gemensam bostad får

[143] Se definitionerna av våld mot kvinnor och våld i nära relationer (artikel 2 a och b) jämförda med artikel 1.2 som avgränsar kapitlets tillämpningsområde till straffbelagda gärningar.
[144] Skäl 45.
[145] Prop. 1987/88:137 s. 40–41.

endast förlängas om det finns särskilda skäl och med högst två veckor i taget. Ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning får förlängas med högst tre månader i taget. I övrigt får ett kontaktförbud förlängas med högst ett år i taget. (4 § tredje stycket.) Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren häva eller ändra ett beslut om kontaktförbud som har meddelats av åklagaren eller rätten. Detta gäller dock inte om beslutet är föremål för rättens prövning. (23 §.) Utöver begränsningen att kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten eller det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla mot (3 §) finns ingen gräns för hur många gånger ett kontaktförbud får förlängas.

Ett förbud utfärdat på grundval av en europeisk skyddsorder meddelad i en annan medlemsstat ska gälla för en viss tid. När tiden bestäms ska 4 § första stycket lagen om kontaktförbud tillämpas, dvs. förbud ska meddelas för en viss tid, högst ett år, förutom förbud avseende gemensam bostad som får meddelas för högst två månader. (3 kap. 6 § lagen om europeisk skyddsorder.) När det gäller erkännandet av civilrättsliga skyddsåtgärder meddelade i andra medlemsstater ska verkan av erkännandet, oavsett om skyddsåtgärden har en längre varaktighet, begränsas till en period på tolv månader, från och med utfärdandet av intyget (artikel 4.4 i förordningen).

Genom de redovisade bestämmelserna får kravet på att behöriga myndigheter ges befogenhet att utfärda kontaktförbud eller skyddsorder för att så länge det är nödvändigt erbjuda brottsoffer skydd mot alla våldshandlingar som omfattas av direktivet anses uppfyllt.

7.6.2.3 Möjlighet att ställa krav på samtycke från vuxna brottsoffer (punkt 3)

Punkten innebär att medlemsstaterna, i enlighet med nationell rätt, såvitt avser vuxna brottsoffer ”får” kräva att de åtgärder som omfattas av punkterna 1 och 2 utfärdas på brottsoffrets begäran. Att ställa upp ett sådant krav är alltså en möjlighet men inte en skyldighet för medlemsstaterna. Ingenting sägs om brottsoffer som är barn. Det torde ha att göra med att barn inte nödvändigtvis anses kunna representera sig själva i sammanhang som dessa. Bestämmelsen skulle dock motsatsvis kunna vara avsedd att läsas som att ett krav på begäran inte får ställas när brottsoffret är ett barn, även om det kan diskuteras

om det är möjligt att införa en bindande reglering genom en sådan indirekt lagstiftningsteknik.

En prövning av kontaktförbud kan, som nämnts, initieras av den som förbudet avses skydda, men frågan kan också tas upp när det annars finns anledning till det (7 § lagen om kontaktförbud). Det uppställs inte några formkrav för ansökan, utan även en muntlig begäran godtas.[146] Om den person som förbudet avses skydda är underårig kan ansökan göras av vårdnadshavare. Ett barn som har uppnått tillräcklig ålder och mognad bör själv kunna ta ställning till en fråga om kontaktförbud.[147] Om den tänkta skyddspersonen är medvetslös eller på annat sätt ur stånd att ta ställning till fråga om kontaktförbud bör en god man eller förvaltare utses för att tillvara personens intressen. Om en person av rädsla eller andra orsaker väljer att inte ansöka om kontaktförbud kan en ansökan i stället framföras av t.ex. en polis eller en handläggare inom socialtjänsten. Har en begäran om kontaktförbud gjorts till Polismyndigheten, ska åklagaren omedelbart underrättas om detta (3 § första stycket förordningen om kontaktförbud). Om framställningen kommer från någon annan än den som förbudet avses skydda, måste åklagaren ta reda på dennas inställning så snart som möjligt om detta inte framgår av framställningen på något annat sätt.[148] Det finns i och för sig inget hinder mot att ett målsägandebiträde initierar ett ärende om kontaktförbud. Det ingår dock inte i målsägandebiträdets uppdrag att också föra sökandens talan i processen.[149] Genom en lagändring den 1 juli 2025 ingår det numera i uppdraget för en särskild företrädare för barn att anmäla ett behov av kontaktförbud till åklagaren om företrädaren bedömer att det finns ett sådant behov (3 a § lagen om särskild företrädare för barn). Och sedan den 1 juli 2025 kan en särskild företrädare för barn förordnas med anledning av ett ärende om kontaktförbud (1 § andra stycket). Ett förordnande som särskild företrädare på grund av en förundersökning omfattar även ett ärende om kontaktförbud, om den som kan misstänkas för brottet är samma person som förbudet avses gälla mot (1 § fjärde stycket).

Åklagaren har möjlighet att självmant ta upp frågan om kontaktförbud. Den möjligheten kan vara lämplig att utnyttja i vissa fall

[146] Prop. 1987/88:137 s. 25.
[147] Prop. 2024/25:123 s. 85.
[148] Prop. 1987/88:137 s. 26.
[149] Dahlgren, Lagen om kontaktförbud och lagen om europeisk skyddsorder – En kommentar, 7 §, Norstedts, 2025, Juno Version 1E.

när den som förbudet avses skydda av rädsla inte vill framstå som den som formellt sett har tagit initiativet till ett förbud.[150] Även om åklagaren har utrymme att på eget initiativ ta upp frågan förutsätter ett beslut om kontaktförbud att den som förbudet avses skydda inte har någon invändning mot att förbud meddelas.[151] Detta utesluter dock inte att förbud kan meddelas även om den som förbudet avses skydda inte har begärt det, men heller inte har någon invändning. Ett kontaktförbud kan därmed inte utfärdas helt ex officio, utan det krävs att skyddspersonen åtminstone inte motsätter sig att ett sådant förbud utfärdas.[152]

Åklagare beslutar om en europeisk skyddsorder meddelad i en annan medlemsstat ska erkännas i Sverige (3 kap. 5 § lagen om europeisk skyddsorder) och är behörig myndighet i fråga om erkännande av erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor meddelade i andra medlemsstater (2 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor).

Punkten tillåter alltså att medlemsstaterna ställer krav på att t.ex. ett kontaktförbud får meddelas endast på begäran av den som förbudet avses skydda när det är fråga om en vuxen person. I svensk rätt uppställs dock inte något sådant krav för att kontaktförbud ska meddelas (vare sig i fråga om barn eller vuxna). Detsamma gäller för erkännande av europeisk skyddsorder och skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor meddelade i andra medlemsstater. Den omständigheten att ett kontaktförbud förutsätter att den som förbudet avses skydda inte har någon invändning bedöms inte komma i konflikt med direktivet. Den svenska regleringen bedöms därmed vara förenlig med direktivet.

7.6.2.4 Information om skyddsåtgärder till brottsoffer (punkt 4)

Enligt punkten ska ett brottsoffer, när det är av relevans för brottsoffrets säkerhet, informeras om att det är möjligt att ansöka om akuta förbudsåtgärder, kontaktförbud eller skyddsorder och även möjligt att ansöka om gränsöverskridande erkännande av skyddsorder enligt direktivet om den europeiska skyddsordern eller förord-

[150] A. prop. s. 44.
[151] A. prop. s. 26.
[152] Prop. 1987/88:137 s. 21 och SOU 2024:13 s. 286 samt Dahlgren, Lagen om kontaktförbud och lagen om europeisk skyddsorder – En kommentar, 7 §, Norstedts, 2025, Juno Version 1E.

ningen om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor.

Så snart som möjligt ska polisen för att fastställa en målsägandes behov av särskilda skyddsåtgärder under förundersökningen och rättegången göra en individuell skyddsbedömning. Vid bedömningen ska hänsyn särskilt tas till brottets allvar och målsägandens personliga förhållanden. En målsägande som är under arton år ska alltid anses ha ett särskilt skyddsbehov. En skyddsbedömning ska omprövas vid behov. (13 f § förundersökningskungörelsen.)

Om brottet är sådant att det kan bli fråga om att meddela kontaktförbud eller om målsäganden har behov av särskilda skyddsåtgärder enligt 13 f § ska målsäganden så snart som möjligt underrättas om de regler som gäller för meddelande av kontaktförbud samt om vilka skyddsåtgärder som finns och om möjlighet till alternativt boende. Målsäganden ska också så snart som möjligt informeras om bl.a. möjligheten att begära att en europeisk skyddsorder utfärdas och sänds över till en annan medlemsstat i EU enligt lagen om europeisk skyddsorder. (13 a § andra och tredje styckena.)

Kraven i punkten är därmed i huvudsak uppfyllda. Det finns emellertid ingen skyldighet att underrätta målsäganden om möjligheten att ansöka om gränsöverskridande erkännande av skyddsorder enligt direktivet om den europeiska skyddsordern eller förordningen om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor. En sådan skyldighet behöver därför införas, lämpligen i förundersökningskungörelsen. Se förslag om detta i avsnitt 11.3.1.

7.6.2.5 Överträdelser av förbudsåtgärder (punkt 5)

Enligt punkten ska överträdelser av akuta förbudsåtgärder, kontaktförbud eller skyddsorder vara föremål för effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder. En omprövning av den individuella bedömning som avses i artikel 16 i direktivet ska vid behov övervägas i enlighet med punkt 7 i den artikeln när en sådan överträdelse inträffar.

Den som bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till fängelse i högst ett år (24 § första stycket lagen om kontaktförbud). Om en överträdelse avser ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud, döms för överträdelse av utvidgat

eller särskilt utvidgat kontaktförbud till fängelse i högst två år (andra stycket). För ringa brott är straffet böter (tredje stycket). Den som har meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå, eller som i övrigt hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra övervakningen, döms för hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning till fängelse i högst ett år. Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning, döms för oaktsamt hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning till böter eller fängelse i högst ett år. (25 §.) Gärningar enligt 24 § lagen om kontaktförbud återfinns bland de brottsliga gärningar som kan ingå i brotten grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning (4 kap. 4 a § brottsbalken), olaga förföljelse (4 b §) och hedersförtryck (4 e §).

Den som bryter mot ett förbud som har meddelats enligt 3 kap. 5 § lagen om europeisk skyddsorder döms för överträdelse av europeisk skyddsorder till fängelse i högst ett år. Om brottet är ringa, döms till böter. Åtal för brott mot lagen får väckas endast om det står klart att överträdelsen inte kommer att leda till att det i den andra medlemsstaten inleds ett förfarande för att skärpa skyddsåtgärden eller för att upphäva skyddsåtgärden och i stället påföra en frihetsberövande åtgärd. (3 kap. 14 §.)

Några straffsanktioner finns inte kopplade till överträdelse av erkända skyddsåtgärder enligt förordningen om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor. Ett åberopande av en sådan skyddsåtgärd får som tidigare nämnts verkan i Sverige genom att åklagaren kan pröva frågan om kontaktförbud och därigenom säkerställa ett eventuellt skyddsbehov. Erkännandet av skyddsåtgärden manifesteras också genom registrering och dokumentation. Genom att skyddsåtgärden har åberopats inför åklagaren är den erkänd och gäller i Sverige oavsett utfallet i kontaktförbudsfrågan. Om en överträdelse av en skyddsåtgärd misstänks ha begåtts kan det aktualisera en ny prövning av frågan om att utförda kontaktförbud.[153] Att en skyddsåtgärd erkänns i Sverige kan alltså leda till att ett kontaktförbud meddelas, antingen som en direkt följd av att skyddsåtgärden åberopas hos åklagaren eller om den senare överträds. Därigenom kan det också i förlängningen bli aktuellt att i fall som omfattas av förordningen tillämpa straffbestämmelserna i lagen om kontaktförbud.

[153] Prop. 2014/15:51 s. 25.

De straffrättsliga påföljder som gäller för överträdelser av kontaktförbud och skyddsorder bedöms vara effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder. Överträdelser av civilrättsliga skyddsåtgärder meddelade i andra medlemsstater är inte omedelbart föremål för straffrättsliga påföljder men kan föranleda att kontaktförbud meddelas, vilket i sin tur kan leda till straffrättsliga påföljder. Sammantaget bedöms direktivets krav i dessa delar vara uppfyllda.

Som nämnts (se avsnitt 7.3.2.2) ska Polismyndigheten när ett beslut om kontaktförbud har meddelats utse en kontaktperson till den som förbudet avses gälla mot och en annan kontaktperson till den som förbudet avses skydda. Kontaktpersonerna ska hålla löpande kontakt med den som förbudet gäller mot respektive den som förbudet avses skydda och verka för att kontaktförbudet följs samt lämna stöd och hjälp. (4 e § förordningen om kontaktförbud.) Vid en överträdelse av ett meddelat kontaktförbud ska skyddspersonens kontaktperson genomföra en förnyad individuell skyddsbedömning för att klarlägga om det finns behov av ytterligare stöd eller skyddsåtgärder och om det finns förutsättningar att ansöka om ett mer kvalificerat kontaktförbud. Detta ska ske i samråd med kontaktpersonen till förbudspersonen, utredare och åklagare. Kontaktpersonen till skyddspersonen ska också bedöma om det finns behov av biträde av Polismyndighetens brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet (Bops) och om sådant behov finns översända en begäran om biträde till Bops.[154] Kravet på att omprövning sker av den individuella skyddsbedömningen enligt artikel 16.7 i direktivet bedöms därmed vara uppfyllt.

7.6.2.6 Underrättelse vid överträdelser (punkt 6)

Enligt punkten ska brottsoffer ges möjlighet att utan onödigt dröjsmål bli underrättade vid en överträdelse av en akut förbudsåtgärd, ett kontaktförbud eller en skyddsorder som kan påverka deras säkerhet.

Som nämnts ovan ska alltså vid överträdelser av ett meddelat kontaktförbud eller annan skyddsåtgärd skyddspersonens kontaktperson vid behov begära biträde av Bops. Vidare anges i polisens rutindokument att vid brott mot kontaktförbudet ska kontaktpersonen

[154] PM 2026:14 s. 11–12.

till den som förbudet avses skydda ta kontakt med hen.[155] Det finns emellertid ingen författningsreglerad skyldighet att lämna information om överträdelsen till skyddspersonen. En sådan skyldighet behöver därför införas för att direktivets krav ska uppfyllas, både avseende överträdelse av kontaktförbud och överträdelse av europeisk skyddsorder. Utredningen bedömer att detta bör ske i förordning. Förslag om en sådan reglering i förordningen (1988:691) om kontaktförbud och i förordningen (2015:646) om europeisk skyddsorder lämnas i avsnitt 11.3.3.

7.6.2.7 Ingen skyldighet att ändra nationella system (punkt 7)

I punkten tydliggörs att artikeln inte ålägger medlemsstaterna någon skyldighet att ändra sina nationella system när det gäller huruvida akuta förbudsåtgärder och skyddsorder faller inom ramen för straffrätten, privaträtten eller förvaltningsrätten.

I svensk rätt anses ett beslut om kontaktförbud utgöra ett offentligrättsligt beslut, meddelat i ett närmast förvaltningsrättsligt förfarande med påtagligt straffrättsliga inslag.[156] Överträdelse av kontaktförbud utgör ett brott och prövas i brottmål. Direktivet föreskriver alltså ingen skyldighet att ändra denna ordning.

7.7 Skydd av brottsoffers privatliv (artikel 20)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed nödvändig.

7.7.1 Artikel 20

Enligt artikel 20 ska medlemsstaterna i samband med straffrättsliga förfaranden säkerställa att bevisning som rör brottsoffrets tidigare sexuella beteende eller andra aspekter av brottsoffrets privatliv är tillåten endast när det är relevant och nödvändigt.

[155] PM 2026:14 s. 11.
[156] Prop. 2014/15:139 s. 31.

Att bevisning som rör brottsoffrets tidigare sexuella beteende, sexuella preferenser eller klädsel läggs fram för att ifrågasätta trovärdigheten och frånvaron av samtycke från brottsoffrets sida i fall av sexuellt våld, i synnerhet våldtäkt, kan bidra till att upprätthålla skadliga stereotyper avseende brottsoffer och leda till upprepad eller sekundär viktimisering. Sådan bevisning bör därför tillåtas endast om det är nödvändigt för att bedöma en specifik fråga i det aktuella ärendet eller för att utöva rätten till försvar.[157]

7.7.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

I svensk rätt tillämpas fri bevisprövning, innefattande att parterna som utgångspunkt får lägga fram vilken bevisning som helst (principen om fri bevisföring) och att domstolen är fri att avgöra vilket bevisvärde ett visst bevis har för utgången i målet (principen om fri bevisvärdering). Det uttrycks så att rätten efter samvetsgrann prövning av allt som förekommit ska avgöra vad som i målet är bevisat (35 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken).

Den fria bevisprövningen begränsas bl.a. av bestämmelsen om avvisning av bevisning i 35 kap. 7 § rättegångsbalken. Enligt tredje punkten får rätten avvisa bevisning som den bedömer uppenbart skulle bli utan verkan. Med detta avses att beviset inte ska kunna förändra det totala bevisvärdet rörande ett visst bevistema så att tillräcklig bevisning uppnås eller inte längre anses föreligga, och att detta ska vara uppenbart. För att ett bevis ska kunna avvisas med stöd av bestämmelsen måste det helt kunna frånkännas värde. I allmänhet får det anses vara mycket svårt att i förväg uttala sig om resultatet av viss bevisning.[158]

Vid förhör med vittne, part eller målsägande som inte för talan ska rätten avvisa frågor, som uppenbart inte hör till saken eller som är förvirrande eller på annat sätt otillbörliga (36 kap. 17 § femte stycket och 37 kap. 1 § rättegångsbalken). I likhet med vad som gäller för avvisning av bevisning generellt kan det ofta vara svårt att på förhand bedöma om en viss fråga är sakligt berättigad och rätten bör därför vara försiktig vid avvisande av en fråga som onödig eller ovidkommande.[159]

[157] Skäl 48.
[158] ”Kroppskamerainspelningen” NJA 2021 s. 286 p. 8 med vidare hänvisningar.
[159] Gärde m.fl., Nya rättegångsbalken, 1949 s. 511.

Det finns i princip inget hinder mot att lägga fram bevisning om en parts eller ett vittnes personliga förhållanden, anseende eller karaktär i syfte att påverka bedömningen av utsagans trovärdighet. Domstolen kan dock vägra att ta upp bevisning rörande en parts eller ett vittnes trovärdighet i allmänhet, om sådan läggs fram i chikanöst syfte.[160]

Utöver principen om fri bevisprövning kan även Europakonventionens krav på rätten till en rättvis rättegång (artikel 6) ha betydelse för rätten att lägga fram bevisning om brottsoffers personliga förhållanden. Europadomstolen har konstaterat att frågan om tillåtlighet av bevis visserligen är en fråga för nationell rätt, och att det är de nationella domstolarnas uppgift att bedöma om bevisning saknar betydelse och därför inte ska tillåtas, men att tillämpningen av nationella bestämmelser kan resultera i att rätten till en rättvis rättegång har kränkts.[161]

Rätten att lägga fram bevisning om brottsoffers privatliv är således långtgående men inte absolut. Möjlighet finns att avvisa bevisning av sådant slag som är onödig eller ovidkommande, eller läggs fram i chikanöst syfte. Regelverket syftar till att tillgodose den misstänktas rätt till ett fullgott försvar samtidigt som det skyddar brottsoffret från sekundär viktimisering genom att onödig eller ovidkommande information om t.ex. brottsoffrets tidigare sexuella beteende dras in i rättegången. Direktivets krav bedöms därmed vara uppfyllda.

7.8 Riktlinjer för brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter (artikel 21)

Bedömning

Artikeln är inte tvingande för medlemsstaterna. Befintliga riktlinjer svarar väl mot de rekommendationer för riktlinjernas innehåll som är relevanta för respektive myndighet.

[160] NJA II 1943 s. 451 och ”Karaktärsbevisningen” NJA 2007 s. 547.
[161] Se t.ex. Judge mot Förenade kungariket, mål nr 35863/10.

7.8.1 Artikel 21

Medlemsstaterna får i fråga om fall som rör våld mot kvinnor eller våld i nära relationer utfärda riktlinjer för behöriga myndigheter som deltar i straffrättsliga förfaranden, inbegripet riktlinjer för åklagare. Riktlinjerna ska vara könsmedvetna och rådgivande och får ge vägledning om

a) hur det ska säkerställas att alla former av våld mot kvinnor och våld i nära relationer identifieras korrekt,

b) hur relevanta bevis, inklusive onlinebevis, ska samlas in och bevaras,

c) hur de individuella bedömningarna enligt artiklarna 16 och 17, inklusive processen för deras omprövning, ska genomföras,

d) hur fall som kan kräva utfärdande eller genomförande av akuta förbudsåtgärder, kontaktförbud eller skyddsorder ska hanteras,

e) hur brottsoffer ska bemötas på ett trauma-, genus-, funktionsnedsättnings- och barnmedvetet sätt och hur barnets rätt att höras och barnets bästa ska säkerställas,

f) hur det ska säkerställas att brottsoffer behandlas på ett respektfullt sätt och att förfarandena genomförs på ett sätt som förhindrar sekundär eller upprepad viktimisering,

g) hur de ytterligare skyddsbehoven och alla relevanta stödbehov hos brottsoffer som utsätts för intersektionell diskriminering, enligt vad som föreskrivs i artikel 33.1, ska tillgodoses,

h) hur könsstereotyper ska identifieras och undvikas,

i) hur medvetenheten om alla grupper av brottsoffer i samband med våld i nära relationer ska ökas,

j) hur brottsoffer ska hänvisas till specialiserade stödtjänster, inklusive medicinska tjänster, för att säkerställa att brottsoffren behandlas på lämpligt sätt och att fall av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer hanteras på lämpligt sätt utan onödigt dröjsmål, och

k) hur skyddet av brottsoffers integritet och konfidentiella uppgifter ska säkerställas.

För att säkerställa att riktlinjerna uppdateras på lämpligt sätt ska de vid behov ses över, med beaktande av hur de tillämpas i praktiken.

Med tanke på den alldeles särskilda karaktären hos, och de alldeles särskilda omständigheterna kring, brotten våld mot kvinnor och våld i nära relationer har riktlinjer för brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter ett värde i sig. På grund av brottsoffers särskilda sårbarheter är vägledning om hur de bör behandlas i varje skede av processen av avgörande betydelse för att öka medvetenheten och undvika upprepad viktimisering i samband med hanteringen av dessa typer av brott. Riktlinjer för åklagarmyndigheter kan betraktas som både en handbok för förfaranden och ett referensverk för bästa praxis. Särskilt när det gäller att närma sig brottsoffer och behandla dem utifrån deras unika situation och erfarenhet kan specialiserade tjänster för kvinnor erbjuda expertrådgivning och expertvägledning med utgångspunkt i deras dagliga kontakter med brottsoffer. Medlemsstaterna uppmuntras att samråda och samarbeta med specialiserade tjänster för kvinnor i samband med att sådana riktlinjer utarbetas och ses över. Medlemsstaterna bör se över sina riktlinjer för brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter när det sker en viktig utveckling i deras rättsliga ramar eller samhället i stort. Det skulle bl.a. kunna handla om tillfällen då befintliga lagar eller fast rättspraxis ändras väsentligt eller nya våldstendenser eller våldsformer uppstår, och särskilt om tillfällen då den tekniska utvecklingen leder till nya former av nätvåld.[162]

7.8.2 Befintliga riktlinjer svarar väl mot rekommendationerna

Artikel 21 är fakultativ och ställer således inte några krav på medlemsstaterna när det gäller att utfärda sådana riktlinjer som anges eller att riktlinjer, om de utfärdas, ska ha det innehåll som anges i artikeln. Nedan redovisas ändå vissa av de riktlinjer som på olika sätt svarar mot artikelns innehåll.

I Sverige är det av hävd myndigheterna själva som tar fram riktlinjer för sina verksamheter. Alldeles oavsett att artikeln inte är tvingande hindrar varken artikelns ordalydelse eller relevant skälstext enligt utredningens bedömning att uppgiften att ta fram riktlinjer på sådant sätt delegeras. Det är i så fall även myndigheternas

[162] Skäl 49.

uppgift att regelbundet och vid behov uppdatera riktlinjerna samt, när det bedöms lämpligt, samråda och samarbeta med t.ex. specialiserade tjänster för kvinnor i samband med att riktlinjerna utarbetas och ses över.

I sammanhanget kan noteras att riktlinjerna – enligt uppräkningen i första stycket – i huvudsak är inriktade på brottsbekämpande och brottsutredande verksamhet och att flera av de områden som riktlinjerna är avsedda att ge vägledning om följaktligen inte kan anses vara av omedelbar relevans för domstolarnas verksamhet. Det gäller hur relevanta bevis, inklusive onlinebevis, ska samlas in och bevaras (punkt b), hur de individuella bedömningarna enligt artiklarna 16 och 17 i direktivet, inklusive processen för deras omprövning, ska genomföras (punkt c), hur de ytterligare skyddsbehoven och alla relevanta stödbehov hos brottsoffer som utsätts för intersektionell diskriminering, enligt vad som föreskrivs i artikel 33.1 i direktivet, ska tillgodoses (punkt g), hur medvetenheten om alla grupper av brottsoffer i samband med våld i nära relationer ska ökas (punkt i) och hur brottsoffer ska hänvisas till specialiserade stödtjänster, inklusive medicinska tjänster, för att säkerställa att brottsoffren behandlas på lämpligt sätt och att fall av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer hanteras på lämpligt sätt utan onödigt dröjsmål (punkt j). För domstolarnas del är det främst riktlinjer avseende bemötandet av brottsoffer under domstolsprocessen – dvs. att brottsoffer ska bemötas på ett trauma-, genus-, funktionsnedsättnings- och barnmedvetet sätt (punkt e), att förfarandena ska genomföras på ett sätt som förhindrar sekundär eller upprepad viktimisering (punkt f) och att könsstereotyper ska undvikas i förfarandet (punkt h) – som är av betydelse. För Åklagarmyndighetens verksamhet kan ifrågasättas relevansen av riktlinjer avseende punkt c eftersom åklagare inte är omedelbart involverade i de skydds- och stödbedömningar som ska göras enligt artiklarna 16 och 17, utöver i den utsträckning skyddsbedömningar används för att ta ställning till frågor om kontaktförbud och andra skyddsåtgärder.

Behöriga myndigheter som deltar i straffrättsliga förfaranden – avseende våld mot kvinnor eller våld i nära relationer – får i första hand anses vara Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna, men kan beroende på omständigheterna även omfatta t.ex. Kronofogdemyndigheten. Nedan redovisas ett urval

av riktlinjer motsvarande de i artikeln från några av dessa myndigheter.

Polismyndigheten har tagit fram en handbok för den arbetsmetodik – Polisensmyndighetens nationella utredningsmetodik (PNU) – som ska användas i det brottsutredande uppdraget. Den ska bidra till att utredningsverksamheten bedrivs rättssäkert, enhetligt och effektivt samt med hög kvalitet. Metodiken ska vara ett stöd för myndighetens medarbetare och innehåller bindande regler, rekommendationer och upplysningar om hur arbetet med brottsutredningar ska eller bör bedrivas.[163] Utöver PNU finns också andra nationella och regionala styrdokument och metodstöd för utredningsarbetet, med olika inriktning beroende på bl.a. brottstyp. Särskilda checklistor för initiala utredningsåtgärder vid brott mot särskilt utsatta brottsoffer – som inkluderar sexualbrott, brott i parrelation, hedersrelaterad brottslighet och brott där barn är involverade – har tagits fram för att ge närmare stöd och vägledning vid utredning av sådana brott.[164] Nationella operativa avdelningen har därutöver tagit fram ett metodstöd avseende våld i nära relationer som syftar till att utgöra ett komplement till checklistorna.[165] Metodstödet är ett kunskapshöjande fördjupningsmaterial som riktar sig till alla polisanställda som möter människor i sitt arbete och ger en bred fenomenförståelse för vad mäns våld mot kvinnor och våld i nära relation inkluderar, hur man bör agera, hänvisningar till ytterligare material samt stöd utifrån polisanställdas funktioner och arbetsuppgifter i processen.[166] Metodstödet beskriver de arbetssätt och åtgärder som Polismyndigheten framhåller för att skapa stabila och robusta förundersökningar vid utredning av brott i nära relationer med vuxna målsägande.[167] Eftersom brott i nära relation många gånger är grova brott hanteras de också utifrån den särskilda metodik för utredning av sådana brott som beskrivs i ett metodstöd för utredning av grova våldsbrott (PUG). Som nämnts (se avsnitt 7.3.2.1) finns det riktlinjer för genomförandet av den individuella skyddsbedömningen enligt artikel 16 i direktivet (13 f § förundersökningskungörelsen)[168] och för hanteringen av fall

[163] Polismyndighetens handbok för PNU. Polismyndighetens nationella utredningsmetodik, PM 2022:24 s. 4.
[164] Checklistor för initiala utredningsåtgärder vid brott mot särskilt utsatta brottsoffer, A249.354/2023.
[165] Nationella operativa avdelningens metodstöd för våld i nära relation, 2024.
[166] Metodstödet s. 6.
[167] Metodstödet s. 7.
[168] Upphävda PM 2018:42.

som kan kräva utfärdande eller genomförande av det som i svensk rätt motsvarar direktivets reglering avseende akuta förbudsåtgärder, kontaktförbud eller skyddsorder.[169]

Åklagarmyndigheten har tagit fram en rättslig vägledning avseende brott i nära relation och olaga förföljelse (RäV 2024:2) samt en rättslig vägledning om utredningsmetod för brott mot särskilt utsatta brottsoffer (RäV 2023:6), vilka är avsedda att komplettera varandra.[170] Utöver dessa finns det en särskild rättslig vägledning avseende brott mot barn (RäV 2023:9). I vägledningarna ges främst riktlinjer för hur utredningen av dessa brott ska bedrivas på bästa sätt, men de tar också upp frågor relaterade till bemötande av brottsoffer. Sådana aspekter behandlas annars mer utförligt i en rättslig vägledning om bemötande av brottsoffer (RäV 2022:10). I denna ges riktlinjer för hur brottsoffergrupper som identifierats som särskilt sårbara eller särskilt utsatta, inklusive barn, ska bemötas på korrekt sätt.[171] För åklagare finns också rättsliga vägledningar rörande frågor om kontaktförbud[172] samt om europeisk skyddsorder och civilrättsliga skyddsåtgärder.[173]

Sveriges Domstolar och Domstolsverket har länge prioriterat bemötandefrågor. Sedan 2010 har Sveriges Domstolar en för samtliga domstolar gemensam bemötandestrategi som utgör en övergripande vägledning för arbetet med bemötande av parter, vittnen och andra domstolsaktörer. De enskilda domstolarna har egna bemötandepolicyer, som ibland tas fram gemensamt med andra domstolar i det geografiska närområdet.[174] På uppdrag av bl.a. Domstolsverket och Domstolsakademin har flera arbetsdokument om god domarsed tagits fram. Dessa har samlats i ett sammanhållet dokument som har fått titeln ”God domarsed 2023”.[175] I dokumentet behandlas frågor om domares bemötande av parter, övriga aktörer och allmänheten.[176]

Bland övriga myndigheter kan nämnas Kronofogdemyndigheten, som har tagit fram en handledning för bemötande av våldsutsatta – ”Våld i nära relation – ekonomiskt våld”. Informationen i handled-

[169] PM 2026:14.
[170] RäV 2024:2 s. 5.
[171] RäV 2022:10 s. 9–12.
[172] RäV 2023:1.
[173] RäV 2021:25.
[174] T.ex. domstolarna i Västerbottens och Norrbottens län.
[175] https://www.domstol.se/domstolsakademin/god-domarsed-2023.
[176] God domarsed 2023 s. 88–91.

ningen riktar sig till anställda på myndigheten som kommer i kontakt med våldsutsatta. Den innehåller information om vad Kronofogdemyndigheten kan göra men även konkreta exempel på hur den kan agera som är utsatt för ekonomiskt våld. Det finns också exempel på frågor som personer i omgivningen kan ställa.[177] På Kronofogdemyndighetens webbplats ges också råd till personer som är utsatta för ekonomiskt våld, bl.a. en upplysning om hur brottsoffer kan få hjälp av myndigheten med att driva in ett skadestånd i ett brottmål om den som ska betala inte gör det.[178]

Utredningens bedömning är att de riktlinjer som myndigheterna själva har utarbetat innehållsmässigt väl motsvarar de rekommendationer i direktivet för riktlinjernas innehåll som är relevanta för respektive myndighet. Ordningen att myndigheterna själva utarbetar riktlinjer för sina verksamheter är i sig förenlig med direktivet.

7.9 Rollen för nationella organ, inklusive jämställdhetsorgan (artikel 22)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla kraven i artikeln. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed nödvändig.

7.9.1 Artikel 22

Medlemsstaterna ska, enligt artikel 22, utse ett eller flera organ och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att organet eller organen ska kunna (a) offentliggöra rapporter om och lämna rekommendationer i frågor som rör våld mot kvinnor och våld i nära relationer, bl.a. genom att samla in befintlig god praxis och (b) utbyta tillgänglig information med relevanta organ på europeisk nivå, till exempel Europeiska jämställdhetsinstitutet (European Institute of Gender Equality, EIGE). Vid tillämpningen får medlemsstaterna samråda med organisationer i det civila samhället (punkt 1). De organ som avses i punkt 1 i artikeln kan vara en del av de jämställdhetsorgan

[177] Kronofogdemyndigheten, Handledning. Våld i nära relation – ekonomiskt våld.
[178] https://kronofogden.se/rad-och-stod/for-dig-som-stodjer-andra/se-det-ekonomiska-valdet.

som inrättas enligt direktiven 2004/113/EG[179], 2006/54/EG[180] och 2010/41/EU[181] (punkt 2).

Det kan nämnas att artikel 38 innehåller krav på att medlemsstaterna ska utse eller inrätta ett eller flera offentliga organ som ska ansvara för att samordna, genomföra, övervaka och utvärdera politik och åtgärder för att förhindra och bekämpa alla former av våld som omfattas av direktivet. Där anges också att organet eller organen ska samordna insamlingen av de data som avses i artikel 44 samt analysera och sprida resultaten av sådana insamlingar. Det finns inget krav på att organen i artikel 38 och denna artikel ska vara desamma, men detta framstår som en naturlig ordning.

7.9.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

Uppgifterna att ta fram och offentliggöra rapporter om samt lämna rekommendationer i frågor som rör våld mot kvinnor och våld i nära relationer åligger främst Brottsförebyggande rådet (Brå) och Jämställdhetsmyndigheten.

Brå har till uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området samt att främja brottsförebyggande arbete. Myndigheten ska vidare löpande bistå regeringen i kriminalpolitiska frågor. (1 § förordningen [2016:1201] med instruktion för Brottsförebyggande rådet). När det gäller uppdraget att utveckla kunskap på det kriminalpolitiska området har Brå bl.a. uppgiften att ansvara för den officiella kriminalstatistiken och att initiera och bedriva forsknings-, analys- och utvecklingsarbete (2 §). Brå ska också bidra till att verksamheterna inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat genom att (1) identifiera angelägna utvecklingsområden för rättsväsendet och för det brottsförebyggande arbetet, (2) baserat på kunskap framtagen av myndigheten och på annan nationell och internationell kunskap ge regeringen, rättsväsendets myndigheter och brottsförebyggande aktörer underlag

[179] Rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster.
[180] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning).
[181] Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/41/EU av den 7 juli 2010 om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare och om upphävande av rådets direktiv 86/613/EEG.

för åtgärder och prioriteringar, (3) sammanställa och tillgängliggöra nytillkommen forskning om svensk polis och svensk polisverksamhet, och (4) ge metodstöd till rättsväsendets myndigheter och till aktörer på nationell, regional och lokal nivå vars verksamhet har betydelse för det brottsförebyggande arbetet (3 §). I Brås uppdrag ingår även att bidra till utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet och till samordning mellan aktörer vars verksamhet har betydelse för det brottsförebyggande arbetet (4 §). Myndigheten ska integrera ett jämställdhets-, barn- och ungdomsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa och beakta förhållanden utifrån ålder och kön. Om det inte finns särskilda skäl mot det, ska Brå redovisa statistik, uppföljningar och analyser med kön som övergripande indelningsgrund. (6 §.)

Brå offentliggör även återkommande statistik och rapporter om våld i nära relationer.[182] Inom ramen för den officiella kriminalstatistiken publicerar Brå årligen vissa statistiska uppgifter om våld i nära relation som kommit till rättsväsendets kännedom. Brå genomför även vartannat år en statistisk undersökning som kartlägger kvinnors och mäns utsatthet för våld i nära relation. Vidare publicerar Brå statistik om polisanmälda hatbrott vartannat år, och däremellan en eller flera fördjupningsstudier utifrån statistiken.[183]

Jämställdhetsmyndigheten har som uppgift att arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen och ska bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken (2 § förordningen [2017:937] med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten). Inom ramen för det arbetet använder myndigheten, förutom egna uppföljningar och analyser, tillgänglig statistik, studier, aktuell forskning och andra myndigheters uppföljningar som har relevans för området. Jämställdhetsmyndigheten ska årligen redovisa och analysera resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer har vidtagit samt vartannat år göra en fördjupad uppföljning av delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (8 §).

I samband med lanseringen av nya nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck för 2026–2035

[182] https://bra.se/amnen/vald-i-nara-relation.
[183] https://bra.se/statistik/statistik-om-rattsvasendet/hatbrottsstatistik#h-Fordjupadestudier.

(se avsnitt 4.3) beslutade regeringen att ge Brottsförebyggande rådet (Brå), Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen och Statistiska Centralbyrån (SCB) i uppdrag att ta fram indikatorer för uppföljning av nollvisionen för dödligt våld mot kvinnor och de jämställdhetspolitiska delmålen mot våld, förtryck och utnyttjande, med beaktande av den nationella strategin och dess strategiska områden och utgångspunkter. Myndigheterna ska vid genomförandet av uppdraget beakta de punkter som rör uppföljning och datainsamling i rekommendationer till Sverige från Istanbulkonventionens partskommitté. I det nya uppdraget anges att Jämställdhetsmyndigheten med stöd av länsstyrelserna ska förbereda för att i stället för vartannat år genomföra en fördjupad uppföljning av utvecklingen vart fjärde år. Skälet till detta är att förändringar inom området ofta sker långsamt och det då finns en längre period att analysera. Länsstyrelserna ska fortsatt årligen redovisa en bedömning av resultat och effekter av arbetet på regional och lokal nivå till Jämställdhetsmyndigheten. Dessa redovisningar utgör alltså också ett underlag för Jämställdhetsmyndighetens fördjupade uppföljning. Jämställdhetsmyndighetens årliga uppföljning ska fortsätta.[184]

Jämställdhetsmyndigheten representerar Sverige i EIGE:s expertråd och samarbetar med EIGE på avdelningsnivå.[185] Som statistikansvarig myndighet och ansvarig för europeisk statistik på området ”Crime and Criminal Justice” medverkar Brå i det internationella samarbetet på statistikområdet för rättsväsendet. Inom ramen för det internationella samarbetet ansvarar Brå för framställning och rapportering av statistik, såväl löpande som i samband med enskilda uppdrag. Brå bistår även genom konsultationer. Uppdragen avser statistik om brott och rättsväsendet på initiativ från olika internationella organ, däribland EIGE och Europeiska kommissionen (inklusive Eurostat) på EU-nivå samt FN:s kontor för narkotikakontroll och förebyggande av brott (UNODC).[186] Brå representerar även Sverige i den tillfälliga arbetsgrupp (Task Force) som EIGE inrättat för att bl.a. fastställa gemensamma standarder för de uppgifter som medlemsstaterna ska rapportera enligt artikel 44 (se avsnitt 10.1.7).

[184] A2026/00417 och skr. 2025/26:245 s. 53–54.
[185] https://jamstalldhetsmyndigheten.se/om-jamstalldhetsmyndigheten/internationellt-arbete/ och https://eige.europa.eu/about/organisation/experts-forum.
[186] https://bra.se/om-bra/projekt-och-uppdrag/projekt/2021-04-12-internationell-verksamhet-inom-statistik och Brås verksamhetsplan 2025 s. 14.

Brå gör också insatser som experter i hatbrottsfrågor i internationella sammanhang och fungerar som nationell kontaktpunkt på hatbrottsområdet gentemot bl.a. EU:s byrå för grundläggande rättigheter (European Union Agency for Fundamental Rights, FRA) och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europas (OSSE) kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (Organisation for Security and Co-operation in Europe [OSCE] Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODHIR).[187]

För Sveriges del är det jämställdhetsorgan som inrättats enligt de i artikeln nämnda direktiven Diskrimineringsombudsmannen (DO). DO arbetar med att motverka diskriminering i samhället och utövar tillsyn över att diskrimineringslagen [2008:567] följs (4 kap. 1 § diskrimineringslagen). Diskrimineringslagen innehåller bl.a. förbud mot diskriminering på sju olika grunder, inklusive kön, som gäller på tio i lagen angivna samhällsområden. Den som bryter mot diskrimineringsförbuden kan åläggas att betala diskrimineringsersättning. Mål om sådan ersättning prövas av allmän domstol och handläggs enligt rättegångsbalkens bestämmelser om dispositiva tvistemål.[188] I DO:s uppdrag ingår att inom DO:s verksamhetsområde informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer samt följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer (3 § lagen [2008:568] om Diskrimineringsombudsmannen).

Utredningen bedömer att Brå och Jämställdhetsmyndigheten är de organ inom den svenska statsförvaltningen som har det primära ansvaret för att utföra de uppgifter som anges i artikeln. DO:s uppdrag avser diskrimineringsområdet, varför DO inte bedöms vara relevant för genomförandet. Sveriges nationella organ bör därmed vara Brå och Jämställdhetsmyndigheten.

Enligt artikeln ska medlemsstaten utse organen och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att organen ska kunna utföra uppgifterna. Direktivet reglerar inte hur organen ska utses och det finns inte någon specifik skyldighet att till EU-kommissionen anmäla vilka organ som har utsetts. Brås och Jämställdhetsmyndighetens uppdrag är reglerade i instruktionen för respektive myndighet (se ovan), dvs. på författningsnivå. Utredningen bedömer att myndigheterna bör

[187] Brås verksamhetsplan 2025 s. 14–15.
[188] 5 kap. 1 § första stycket och 6 kap. 1 § andra stycket diskrimineringslagen.

kunna ”utses” genom att de anges som Sveriges nationella organ, och relevanta delar av myndighetsinstruktionerna redovisas, i samband med att Sverige underrättar kommissionen om införlivande av direktivet i enlighet med artikel 49. Brås och Jämställdhetsmyndigheten nuvarande uppdrag enligt respektive myndighetsinstruktion bedöms fullt ut motsvara de uppgifter som avses i artikeln, varför det inte krävs några ytterligare åtgärder i det avseendet.

7.10 Åtgärder för att avlägsna visst onlinematerial (artikel 23)

Bedömning

Ny lagstiftning behövs för att uppfylla direktivets krav i fråga om möjligheten att avlägsna onlinematerial hänförligt till vissa av de nätbrott som direktivet föreskriver ska vara kriminaliserade.

7.10.1 Artikel 23

Artikel 23 innehåller krav på att medlemsstaterna, utan att det påverkar tillämpningen av förordningen om digitala tjänster,[189] ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att material som är allmänt tillgängligt online enligt vad som avses i artikel 5.1 a och b samt artiklarna 7 och 8 i direktivet skyndsamt avlägsnas eller att det görs oåtkomligt (punkt 1 första stycket).[190] Åtgärderna ska innefatta en möjlighet för behöriga myndigheter att utfärda bindande rättsliga förelägganden att avlägsna sådant material eller göra det oåtkomligt. Medlemsstaterna ska säkerställa att sådana förelägganden åtminstone uppfyller de villkor som anges i artikel 9.2 i förordningen om digitala tjänster (punkt 1 andra stycket).

Förelägganden som avses i punkt 1 andra stycket ska riktas till värdtjänstleverantörer. Om avlägsnande inte är möjligt får de behöriga myndigheterna även rikta förelägganden att göra det berörda materi-

[189] Förordning (EU) 2022/2065 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG.
[190] Det handlar således om material som visar handlingar med sexuell innebörd eller intima kroppsdelar (artikel 5.1 a), falskt eller manipulerat intimt material (artikel 5.1 b), sådant material som utgör nättrakasserier, bl.a. visst hotfullt material och oönskade bilder på könsorgan (artikel 7) samt uppmaningar till våld eller hat med kön som grund (artikel 8).

alet oåtkomlig till andra relevanta leverantörer av förmedlingstjänster än värdtjänstleverantörer vilka har teknisk och operativ kapacitet att vidta åtgärder i fråga om det berörda materialet. (Punkt 2.) Medlemsstaterna ska säkerställa att förelägganden som avses i punkt 1 andra stycket upphävs och att dessa föreläggandens adressater informeras om detta i de fall då straffrättsliga förfaranden gällande ett brott som avses i artikel 5.1 a eller b, artikel 7 eller artikel 8 avslutas utan att det fastställts att ett brott har begåtts (punkt 3).

Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att de förelägganden och andra åtgärder som avses i punkt 1 utfärdas och vidtas genom transparenta förfaranden och är föremål för tillräckliga skyddsåtgärder, i synnerhet för att säkerställa att sådana förelägganden och andra åtgärder är begränsade till vad som är nödvändigt och proportionellt och att vederbörlig hänsyn tas till alla relevanta berörda parters rättigheter och intressen, inklusive deras grundläggande rättigheter i enlighet med EU:s rättighetsstadga. Medlemsstaterna ska också säkerställa att värdtjänstleverantörer, andra relevanta leverantörer av förmedlingstjänster och innehållsleverantörer som berörs av ett föreläggande som avses i punkt 1 andra stycket har rätt till ett effektivt rättsmedel. En sådan rätt ska inbegripa rätten att överklaga ett sådant föreläggande till domstol i den medlemsstat vars behöriga myndighet utfärdade föreläggandet. (Punkt 4.)

De relevanta innehållsleverantörer som berörs av ett föreläggande som avses i punkt 1 första stycket ska informeras – när så är lämpligt av värdtjänstleverantörerna eller av andra relevanta berörda leverantörer av förmedlingstjänster – om skälen till att materialet har avlägsnats eller gjorts oåtkomligt i enlighet med de förelägganden eller andra åtgärder som avses i punkt 1 och om möjligheten till rättslig prövning (punkt 5). Det faktum att materialet avlägsnas eller görs oåtkomligt enligt de förelägganden eller andra åtgärder som avses i punkt 1 ska inte hindra behöriga myndigheter från att, utan onödigt dröjsmål, inhämta eller säkra den bevisning som krävs för att utreda och väcka åtal för ett brott som avses i artikel 5.1 a eller b, artikel 7 eller artikel 8 (punkt 6).

7.10.2 Ny lagstiftning behövs för att uppfylla direktivets krav

Artikeln föreskriver att det ska finnas ett regelverk som möjliggör för behöriga myndigheter att utfärda bindande rättsliga förelägganden att avlägsna eller oåtkomliggöra material hänförligt till vissa av de nätbrott som enligt direktivet ska vara kriminaliserade. Det gäller vissa fall av spridning av autentiskt, falskt eller manipulerat intimt material utan samtycke, nättrakasserier och offentlig uppmaning till våld eller hat på nätet. Något sådant regelverk för närvarande inte och behöver därför införas (se förslag om detta i kap. 12). Nedan redovisas bakgrundsvis regelverk och åtgärder på närliggande områden.

Polismyndigheten har i dagsläget – med stöd av förordnande av regeringen – behörighet att utfärda avlägsnandeorder avseende terrorisminnehåll online, besluta att en värdtjänstleverantör ska vidta s.k. specifika åtgärder samt utfärda vissa förelägganden och sanktionsavgifter. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online (den s.k. TCO-förordningen), vilken såsom EU-förordning är direkt tillämplig i medlemsstaterna, innehåller flera rättsliga verktyg för medlemsstaterna att använda för att motverka spridningen av terrorisminnehåll online. Förordningen innebär framför allt att en behörig myndighet i varje medlemsstat ska ha befogenhet att utfärda en avlägsnandeorder med krav på att värdtjänstleverantörer avlägsnar terrorisminnehåll eller gör terrorisminnehåll oåtkomligt i samtliga medlemsstater inom en timme (artikel 3.1). TCO-förordningen och lagen (2023:319) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online berörs också i kapitel 12 som innehåller förslaget till genomförande av den aktuella artikeln genom införandet av en ny lag om avlägsnande av nätbrottsinnehåll

I förordningen om digitala tjänster, även kallad Digital Services Act, finns bestämmelser om bl.a. villkor som förelägganden om att agera mot olagligt innehåll ska uppfylla (artikel 9) och skyldighet för leverantörer av värdtjänster att införa mekanismer som gör det möjligt för varje individ eller enhet att till dem anmäla förekomster på deras tjänst av specifik information som individen eller enheten anser utgöra olagligt innehåll, en s.k. referral (artikel 16).

I syfte att tillämpa sin behörighet enligt TCO-förordningen effektivt och rättssäkert samt delta aktivt i EU-samarbetet på området har Polismyndigheten inrättat en särskild grupp vid sitt nationella it-brottscentrum, Internet Referral Unit (IRU). IRU motsvarar den IRU som inrättades vid Europol 2016 och de IRU:er som har inrättats i flera medlemsstater med anledning av TCO-förordningen. IRU samverkar även med Säkerhetspolisen för att fullgöra sitt uppdrag.

I lagrådsremissen Nya möjligheter att bekämpa onlinerekrytering föreslås en ny lag om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online. Den avser avlägsnande av innehåll som syftar till att rekrytera personer för att begå brott, s.k. rekryteringsinnehåll. Lagen gäller rekryteringsinnehåll som sprids till allmänheten online. Med rekryteringsinnehåll avses innehåll som skäligen kan antas utgöra ett led i (1) straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer, eller (2) involverande av en underårig i brottslighet enligt 16 kap. 5 a § brottsbalken.[191] Lagen möjliggör för den myndighet regeringen bestämmer att förelägga en värdtjänstleverantör att avlägsna rekryteringsinnehåll. De värdtjänstleverantörer som inte följer sina förpliktelser enligt lagen kan drabbas av sanktionsavgift.

Här kan också nämnas att polisen i dagsläget inte har möjlighet att utfärda order om avlägsnande eller oåtkomliggörande av barnpornografiskt material. Europaparlamentets och rådets direktiv (2011/93/EU) om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF ställer krav på att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa ett avlägsnande utan dröjsmål av webbsidor som innehåller eller sprider barnpornografi och vars värdservrar ligger på deras eget territorium, samt sträva efter att uppnå ett avlägsnande av sådana webbsidor vars värdservrar ligger utanför deras territorium (artikel 25.1). Vidare får medlemsstaterna vidta åtgärder för att blockera tillträdet till webbsidor som innehåller eller sprider barnpornografi för internetanvändare inom sitt territorium (artikel 25.2). Vid genomförandet av direktivet bedömdes Sverige leva upp till dessa krav, bl.a. genom möjligheten att inom ramen för det straffrättsliga förfarandet förverka servrar eller webbplatser på internet som innehåller barnpornografiskt material samt polisens samarbete med internetleverantörer (ISP:er) enligt vilket

[191] Lagen gäller inte innehåll som omfattas av TCO-förordningen.

blockering av åtkomsten till sådana webbplatser görs av ISP:er med stöd i deras användarvillkor.[192] Det praktiska tillvägagångssättet består i att polisen underrättar internetleverantörerna om att en webbplats innehåller barnpornografiskt material, varefter ISP:erna kan hindra åtkomst till webbplatsen genom omdirigering till en stoppsida. På stoppsidan kan personen läsa att sidan hen försökt gå in på innehåller barnpornografi och därför inte visas. Alla sidor som blockeras har bedömts av polisen, men det är ISP:erna som beslutar om omdirigeringen med stöd i tillämpliga användarvillkor och genomför den tekniska delen av denna.

I juli 2020 presenterade kommissionen ett meddelande om EU:s strategi för en effektivare bekämpning av sexuella övergrepp mot barn.[193] Inom ramen för den strategin tillkom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1232,[194] som trädde i kraft i augusti 2021. Förslaget skapade ett tillfälligt och begränsat undantag från tillämpningen av vissa skyldigheter i direktiv 2002/58/EG, det s.k. eDataskyddsdirektivet, så att det blev möjligt för leverantörer av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster att fortsätta använda teknik för att behandla personuppgifter och andra uppgifter i den utsträckning som krävs för att upptäcka och rapportera sexuella övergrepp mot barn på nätet och avlägsna material med sexuella övergrepp mot barn på deras tjänster.[195] Den tillfälliga förordningen skulle ursprungligen gälla till och med den 3 augusti 2024 men förlängdes till och med den 3 april 2026. Något beslut om ytterligare förlängning har därefter inte fattats.

I strategin aviserade kommissionen sin avsikt att lägga fram ett lagförslag för att på lång sikt effektivt bekämpa sexuella övergrepp på nätet, med krav på att berörda leverantörer av onlinetjänster ska upptäcka kända fall av material med sexuella övergrepp mot barn och rapportera sådant material till myndigheterna. EU-kommissionen har sedermera den 11 maj 2022 lämnat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn. Avsikten är att förslaget

[192] Ds 2012:45 bilaga 3 s. 63–67.
[193] Faktapromemoria 2020/21:FPM6.
[194] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1232 av den 14 juli 2021 om ett tillfälligt undantag från vissa bestämmelser i direktiv 2002/58/EG vad gäller användning av teknik hos tillhandahållare av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster för behandling av personuppgifter och andra uppgifter i syfte att bekämpa sexuella övergrepp mot barn på nätet (Text av betydelse för EES).
[195] Faktapromemoria 2019/20:FPM69.

ska ersätta den tillfälliga förordningen.[196] Förhandlingar pågår för närvarande mellan Europaparlamentet och EU:s ministerråd.

I sammanhanget bör också lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor, den s.k. BBS-lagen, nämnas. Enlig BBS-lagen har den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla (en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden, 1 §) en skyldighet att ta bort vissa meddelanden. Av 5 § första stycket följer att om en användare sänder in ett meddelande till en elektronisk anslagstavla ska den som tillhandahåller tjänsten ta bort meddelandet från tjänsten eller på annat sätt förhindra vidare spridning av meddelandet, om meddelandets innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelserna om olaga hot i 4 kap. 5 § brottsbalken, olaga integritetsintrång i 4 kap. 6 c § brottsbalken, uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken, hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken, barnpornografibrott i 16 kap. 10 a § brottsbalken, olaga våldsskildring i 16 kap. 10 c § brottsbalken eller offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet i 7 § terroristbrottslagen (2022:666), eller det är uppenbart att användaren har gjort intrång i upphovsrätt eller i rättighet som skyddas genom föreskrift i 5 kap. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk genom att sända in meddelandet. För att kunna fullgöra sin skyldighet har den som tillhandahåller tjänsten rätt att ta del av meddelanden som förekommer i tjänsten. Skyldigheten och rätten gäller också den som på tillhandahållarens uppdrag har uppsikt över tjänsten. (Andra och tredje styckena.)

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 5 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. (7 § första stycket.) Första stycket tillämpas inte, om det för gärningen kan dömas till ansvar enligt brottsbalken, lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk eller terroristbrottslagen. Brott enligt första stycket får i de fall meddelandets innehåll är sådant som avses i bestämmelsen i 4 kap. 6 c § brottsbalken om olaga integritetsintrång åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt. (Andra och tredje styckena.)

Från BBS-lagens tillämpningsområde undantas tillhandahållande endast av nät eller andra förbindelser för överföring av meddelanden

[196] COM(2022) 209.

eller av andra anordningar som krävs för att kunna ta i anspråk ett nät eller annan förbindelse, förmedling av meddelanden inom en myndighet eller mellan myndigheter eller inom ett företag eller en koncern, tjänster som skyddas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, meddelanden som är avsedda bara för en viss mottagare eller en bestämd krets av mottagare (elektronisk post), eller meddelanden som omfattas av TCO-förordningen (2 §).

BBS-lagen genomför, tillsammans med regler om förverkande och beslag, terrorismdirektivets[197] krav på åtgärder mot internetinnehåll som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott.[198] Artikel 21 i det direktivet innehåller en liknande reglering som den ovan redovisade i direktiv 2011/93/EU. Det handlar i båda fallen om bestämmelser som medger en större flexibilitet vid genomförandet än den artikel som nu är i fråga.

Det ska slutligen nämnas att Brottsoffermyndigheten i sitt regleringsbrev för 2025 har fått i uppdrag att genomföra en förstudie om hur en verksamhet som hjälper vuxna att ta bort kränkande material från plattformar på internet kan organiseras och utvecklas. Fokus för uppdraget till Brottsoffermyndigheten är sexuellt material som spridits i pornografiska eller andra syften. Uppdraget ska redovisas senast den 11 juni 2026.[199] Även om uppdraget omfattar sådant material som avses i artikel 23 ingår det inte i uppdraget att överväga en ordning som uppfyller de specifika kraven i artikeln. Det rör sig också bara om en förstudie. Uppdraget till Brottsoffermyndigheten innebär således inte att det saknas anledning för utredningen att föreslå åtgärder för att genomföra artikeln.

7.11 Skadestånd från gärningspersoner (artikel 24)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed nödvändig.

[197] Europaparlamentets och rådets direktiv 2017/541 EU av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.
[198] Prop. 2017/18:174 s. 88–88.
[199] Ju2024/02573 (delvis).

7.11.1 Artikel 24

Artikel 24 ställer krav på att brottsoffer ska ha rätt att, i enlighet med nationell rätt, begära fullt skadestånd från gärningspersoner för skador som är en följd av brott i form av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer. När så är lämpligt ska brottsoffer kunna få ett beslut om skadestånd i samband med det straffrättsliga förfarandet. En sådan möjlighet är ett sätt att undvika sekundär viktimisering av brottsoffer.[200]

7.11.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

Ett skadeståndsanspråk kan enligt rättegångsbalken antingen handläggas som ett tvistemål efter ansökan om stämning eller som ett krav inom ramen för det brottmål där den skadegörande handlingen behandlas. Det finns inga begränsningar i vad ett sådant skadestånd kan omfatta annat än vad som följer av generella regler om skadestånd.

Även om artikeln inte reglerar rätten till skadestånd som sådan, finns det – mot bakgrund av att den innebär en rätt att begära ”fullt” skadestånd – anledning att nämna något om den materiella skadeståndsrättsliga regleringen. I 2 kap. skadeståndslagen (1972:207) behandlas skadeståndsansvar på grund av eget vållande. Till att börja med ska den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar personskada eller sakskada ersätta skadan (1 §). Vidare ska den som vållar ren förmögenhetsskada genom brott ersätta skadan (2 §). När grunden för skadeståndsanspråket är brott är i detta avseende rätten till skadestånd mer långtgående än vad som allmänt sett är fallet. Vid viss brottslighet finns också en rätt till kränkningsersättning. Den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära ska ersätta den skada som kränkningen innebär (3 §). Sist ska nämnas att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet genom brott orsakar någon annans död ska betala särskild anhörigersättning till den som stod den avlidne särskilt nära. Detta gäller dock inte om det är uppenbart oskäligt. (3 a §.) I 5 kap. finns regler om hur skadeståndet bestäms för olika skadetyper. Exempelvis omfattar enligt 1 § rätten till skadestånd till den som har tillfogats personskada ersättning för (1) sjukvårdskostnad och andra kostnader för den skadelidande, inbegripet skälig

[200] Skäl 56.

kompensation till den som står den skadelidande särskilt nära, (2) inkomstförlust, (3) fysiskt och psykiskt lidande av övergående natur (sveda och värk) eller av bestående art (lyte eller annat stadigvarande men) samt särskilda olägenheter till följd av skadan.

Möjligheten att få ett beslut om skadestånd (eller andra privaträttsliga anspråk) i samband med det straffrättsliga förfarandet regleras i 22 kap. rättegångsbalken. Talan om ett enskilt anspråk i anledning av brott kan föras i samband med åtal för brottet (1 §). Om skadeståndsanspråket inte tas upp inom ramen för brottmålet, ska talan i stället föras i den för tvistemål stadgade ordningen. Har talan om enskilt anspråk tagits upp till behandling i samband med åtalet, får rätten förordna att talan ska handläggas som särskilt mål enligt reglerna för tvistemål, om en fortsatt gemensam handläggning skulle medföra väsentliga olägenheter (5 §). Uttrycket i anledning av brott används för att visa att talan i målet mot den åtalade får föras även av annan än målsäganden. Om målen förenas i en rättegång innebär det att det enskilda anspråket fortfarande är ett tvistemål men att vissa brottmålsregler kommer att gälla eftersom det handläggs inom ramen för en brottmålsrättegång. Ansvarsfrågan och det enskilda anspråket måste i flera hänseenden följa enhetliga processuella regler och de som gäller för brottmålsprocessen tar då över. I övrigt gäller som huvudregel att det enskilda anspråket följer tvistemålsreglerna oavsett om det tas upp i en brottmålsrättegång eller inte. Ett anspråk från målsäganden eller tredje man i en brottmålsrättegång kräver inte en stämningsansökan. Kravet kan framföras på förhand i en skrift på ett relativt formlöst sätt. Det kan också framställas muntligt under huvudförhandlingen. Kravet föranleder i sådana fall inget formellt beslut av domstolen om gemensam handläggning. Domstolen är fri att handlägga det enskilda anspråket i brottmålet om den finner det lämpligt. Om anspråket kräver en omfattande ytterligare utredning som inte har med brottmålet att göra är det lämpligt att den talan avskiljs att handläggas i den för tvistemål stadgade ordningen.[201] Det är i praktiken mycket vanligt att enskilda anspråk handläggs i en brottmålsrättegång.

Om skadeståndsanspråket grundas på ett brott som hör under allmänt åtal, är åklagaren på målsägandens begäran skyldig att i samband med åtalet förbereda och utföra även målsägandens talan, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och anspråket inte är uppenbart

[201] Thornefors, Rättegångsbalk (22 kap. 1, Lexino 2025-03-01 (JUNO)).

obefogat (22 kap. 2 § första stycket). Inte sällan företräds emellertid målsäganden av ett målsägandebiträde. En av målsägandebiträdets uppgifter är bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet, om detta inte görs av åklagaren. Målsägandebiträdets uppgift kvarstår även om talan avskilts enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken för att handläggas som ett särskilt mål enligt reglerna för tvistemål, såvida inte målet handläggs som ett s.k. förenklat tvistemål enligt de särskilda regler som gäller vid mål om små värden. Målsägandebiträdets uppgift kvarstår också om domen överklagas endast i fråga om enskilt anspråk. (3 § andra stycket lagen [1988:609] om målsägandebiträde.)

Vid genomförandet av brottsofferdirektivet ansågs Sverige genom möjligheten att handlägga skadeståndskrav inom ramen för brottmål uppfylla brottsofferdirektivets krav (artikel 16) på att brottsoffer inom rimlig tid ska få ett beslut om ersättning från förövaren, utom när nationell rätt föreskriver att ett sådant beslut ska fattas genom andra rättsliga förfaranden.[202]

Brottsoffer har sammanfattningsvis rätt att begära skadestånd från gärningspersoner för skador som är en följd av brott, inklusive vid brott i form av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer. Som nämnts finns det inga begränsningar av vad ett sådant skadestånd kan omfatta annat än vad som följer av generella regler om skadestånd. Skadeståndskrav kan handläggas inom ramen för ett brottmål. Även om det inte finns någon rätt till detta, är en sådan hantering mycket vanlig i praktiken. Ordningen bedöms som förenlig med direktivets reglering, som innebär att brottsoffer ska kunna få ett beslut om skadestånd i samband med det straffrättsliga förfarandet när så är lämpligt. Sammantaget bedöms direktivets krav i denna del vara uppfyllda.

[202] Ds 2014:14 s. 146–148.

8 Stöd till brottsoffer (artiklarna 25–33)

8.1 Specialiserat stöd till brottsoffer (artikel 25)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms i huvudsak uppfylla direktivets krav.

Ett tillägg bör göras i förundersökningskungörelsen som innebär att Polismyndigheten är skyldig att informera målsägande om olika möjligheter som finns att avlägsna onlineinnehåll hänförligt till brott motsvarande artiklarna 5–8 i direktivet.

8.1.1 Artikel 25

Enligt artikel 25 ska medlemsstaterna säkerställa att de specialiserade stödtjänster som avses i artiklarna 8.3 och 9.3 i brottsofferdirektivet[1] är tillgängliga för brottsoffer, oavsett om de har gjort en formell anmälan eller inte. Om sådana specialiserade stödtjänster inte tillhandahålls som en integrerad del av allmänna stödtjänster för brottsoffer

[1] Enligt artikel 8.3 i brottsofferdirektivet ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att inrätta kostnadsfria och konfidentiella specialiserade stödverksamheter utöver, eller som en integrerad del av, allmänna stödverksamheter för brottsoffer eller göra det möjligt för stödorganisationer för brottsoffer att anlita redan befintliga specialiserade enheter som tillhandahåller sådant specialiserat stöd. Brottsoffer ska efter sina specifika behov ha tillgång till sådana verksamheter och familjemedlemmar ska ha tillgång efter sina specifika behov och i enlighet med omfattningen av den skada de har lidit till följd av det brott som har begåtts mot brottsoffret. Av artikel 9.3 följer att om detta inte tillhandahålls av andra offentliga eller privata verksamheter ska de specialiserade stödverksamheter som avses i artikel 8.3 minst utveckla och tillhandahålla a) skyddat boende eller annat lämpligt tillfälligt boende för brottsoffer som behöver en säker plats på grund av en överhängande risk för sekundär eller upprepad viktimisering, hot eller vedergällning och b) målinriktat och integrerat stöd till brottsoffer med särskilda behov, såsom personer som har utsatts för sexuellt våld, könsrelaterat våld och våld i nära relationer, inbegripet stöd med anledning av trauman samt rådgivning.

ska allmänna och specialiserade stödtjänster samordnas. De specialiserade stödtjänster ska erbjuda

a) information och stöd i alla relevanta praktiska frågor som uppstår till följd av brottet, däribland tillgång till boende, utbildning, barnomsorg, ekonomiskt stöd och hjälp att fortsätta att arbeta eller att hitta ett arbete,

b) information om tillgång till juridisk rådgivning, däribland möjlighet till rättshjälp, när sådan finns,

c) information om och, när så är lämpligt, remittering till tjänster som tillhandahåller medicinska och rättsmedicinska undersökningar, vilket kan inbegripa omfattande hälso- och sjukvårdstjänster, samt information om och, när så är lämpligt, remittering till psykologisk rådgivning, däribland traumastöd,

d) stöd till brottsoffer som utsatts för nätbrott enligt vad som avses i artiklarna 5–8, bl.a. i fråga om hur nätbrottet ska dokumenteras och information om rättsmedel för att avlägsna onlineinnehåll som har anknytning till brottet,

e) information om och, när så är lämpligt, remittering till stödtjänster för kvinnor, kriscentrum för personer som utsatts för våldtäkt, skyddade boenden och mottagningscentrum för personer som utsatts för sexuellt våld, och

f) information om och, när så är lämpligt, remittering till specialiserade stödtjänster för brottsoffer som löper ökad risk för våld, vilket kan inbegripa tjänster för rehabilitering och socioekonomisk integrering efter sexuellt utnyttjande. (Punkt 1.)

De specialiserade stödtjänster som avses i punkt 1 ska tillhandahållas personligen, anpassas till brottsoffrens behov och vara lättillgängliga och lättåtkomliga, inbegripet online eller med hjälp av andra lämpliga metoder, såsom IKT (punkt 2).

Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns tillräckliga personalresurser och ekonomiska resurser för att tillhandahålla de specialiserade stödtjänster som avses i punkt 1. Om specialiserade stödtjänster som avses i punkt 1 tillhandahålls av icke-statliga organisationer ska medlemsstaterna ge dem tillräckliga medel, med beaktande av den

andel av de specialiserade stödtjänsterna som redan tillhandahålls av offentliga myndigheter. (Punkt 3.)

Medlemsstaterna ska tillhandahålla det skydd och de specialiserade stödtjänster som krävs för att på ett heltäckande sätt tillgodose brottsoffrens olika behov genom att tillhandahålla dessa tjänster, även de som tillhandahålls av icke-statliga organisationer, på en och samma plats, genom att samordna tjänsterna via en kontaktpunkt eller genom att underlätta tillgången till tjänsterna via en gemensam kontaktpunkt på nätet. Dessa tjänster ska åtminstone omfatta primärvård och remittering till ytterligare sjukvård, enligt vad som föreskrivs i det nationella hälso- och sjukvårdssystemet, samt socialtjänst, psykosocialt stöd, juridiska tjänster och polisiära tjänster, eller information om och hänvisning till sådana tjänster. (Punkt 4.)

Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att det utfärdas riktlinjer och protokoll för personal inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten om hur de kan fastställa och erbjuda lämpligt stöd till brottsoffer, bl.a. om hur de ska hänvisa brottsoffer till relevanta stödtjänster och undvika sekundär viktimisering. Riktlinjerna och protokollen ska ange hur de särskilda behoven hos brottsoffer som löper ökad risk att drabbas av sådant våld till följd av att de diskrimineras på grund av en kombination av kön och en eller flera andra diskrimineringsgrunder ska tillgodoses. Riktlinjerna och protokollen ska också utarbetas på ett genus-, trauma- och barnmedvetet sätt i samarbete med leverantörer av specialiserade stödtjänster och ska ses över och om lämpligt uppdateras för att spegla förändringar i rätt och praxis. (Punkt 5.)

Medlemsstaterna ska säkerställa att det utfärdas riktlinjer och protokoll för hälso- och sjukvårdstjänster som tillhandahåller primärvård om hur de kan fastställa och erbjuda lämpligt stöd till brottsoffer. Riktlinjerna och protokollen ska omfatta säkrande och dokumentation av bevis och vidarebefordran av bevis till behöriga rättsmedicinska centrum i enlighet med nationell rätt. (Punkt 6.)

Medlemsstaterna ska sträva efter att säkerställa att specialiserade stödtjänster som avses i punkt 1 fortsätter att vara fullt tillgängliga för brottsoffer i kristider, såsom folkhälsokriser eller andra undantagstillstånd (punkt 7). Specialiserade stödtjänster, såsom skyddade boenden och kriscentrum för personer som utsatts för våldtäkt, bör betraktas som samhällsviktiga tjänster under kris- och undantagstillstånd, inbegripet folkhälsokriser. Syftet bör vara att fortsätta er-

bjuda sådana tjänster i situationer under vilka våld i nära relationer och våld mot kvinnor tenderar att öka.[2] Medlemsstaterna ska också säkerställa att specialiserade stödtjänster som avses i punkt 1 är tillgängliga för brottsoffer före, under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden (punkt 8).

8.1.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav

8.1.2.1 Tillhandahållande av specialiserade stödtjänster (punkt 1)

Socialnämnden[3] i en kommun ska erbjuda brottsofferstöd. Insatsen kan riktas till både den som har utsatts för brott och dennas närstående. I socialnämndens ansvar att erbjuda brottsofferstöd ingår att nämnden ska vara uppmärksam på att personer kan vara i behov av insatser för att förändra sin situation, såsom kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av en närstående man, andra personer som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av någon närstående samt personer som är eller har varit utsatta för våld eller förtryck med hedersmotiv. (13 kap. 1 § socialtjänstlagen.) Genom bestämmelsen klargörs att socialtjänsten har ett ansvar för att stödja och hjälpa alla som utsatts för brott och att det bör bedrivas ett aktivt arbete i detta hänseende. Bestämmelsen medför dock inte någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän, som exempelvis Polismyndigheten.[4]

Socialnämndens ansvar gäller alltså för alla brottsoffer, oavsett ålder och kön eller vilken typ av brott det är fråga om. Ansvaret gäller oavsett om brottet är polisanmält eller inte. Brottsofferstöd kan ges på olika sätt, exempelvis genom rådgivande och stödjande samtal, ekonomiskt bistånd, skyddat boende, hjälp med att söka efter ny bostad, förmedling av kontakter med andra myndigheter såsom hälso- och sjukvården, Polismyndigheten och övriga rättsväsendet, upplysningar om hur den enskilda kan komma i kontakt med t.ex. brottsofferjourer, kvinno- och tjejjourer samt annan stöd-

[2] Skäl 62.
[3] Med socialnämnd i socialtjänstlagen eller annan författning avses en nämnd som fullgör en kommuns uppgifter inom socialtjänsten (4 kap. 2 § socialtjänstlagen).
[4] Prop. 2006/07:38 s. 26–27 och prop. 2024/25:89 s. 359–360.

verksamhet för brottsoffer. Det kan handla om akuta insatser och mer långsiktiga insatser.[5]

Socialnämndens ansvar att erbjuda brottsofferstöd till den som har utsatts för brott och dennas närstående omfattar barn som är brottsoffer eller närstående. Detta framhålls särskilt i 18 kap. 7 § socialtjänstlagen där det anges att socialnämnden ansvarar för att ett barn som har utsatts för brott, och barnets närstående, får de insatser som de behöver, och ska beakta att även ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott.

I en vägledning från Socialstyrelsen framhålls att den som drabbats av brott ofta behöver information om möjligheterna till stöd och hjälp.[6] Socialnämnden kan bl.a. informera om vilka möjligheter till stöd och hjälp som finns, men också om hur man gör en polisanmälan, om försäkrings- och rättsprocessen, om rätten till målsägandebiträde i vissa fall, om möjligheten till kontaktförbud, inklusive kontaktförbud avseende gemensam bostad och om enskilda organisationers verksamhet för brottsutsatta och närstående. Informationen behöver vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättningar och för den som inte talar svenska.[7] Även i sin uppsökande verksamhet ska socialnämnden upplysa om socialtjänsten och vilka insatser den kan erbjuda. När det är lämpligt ska nämnden samverka med andra samhällsorgan och med enskilda organisationer. (6 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen.)

Socialnämndens generella ansvar att erbjuda insatser till enskilda som behöver det framgår av 10 kap. 1 §. I bestämmelsen används ”insatser” som övergripande benämning för rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp. I ”rådgivning, stöd och annan hjälp” ryms i sin tur service, upplysningar, ekonomisk hjälp och annat bistånd. En insats är en aktivitet som är inriktad på ett visst resultat och som ges till en enskild. Insatsen kan utformas på olika sätt, den kan t.ex. vara allmänt utformad och öppen för alla eller individuellt inriktad och anpassad efter den enskildas behov. Den kan även vara inriktad mot vissa målgrupper, situationer eller problem. Familjer ryms i begreppet

[5] Prop. 2024/25:89 s. 360–361, 6 kap. 1 § HSLF-FS 2022:39 (Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer) och Socialstyrelsens vägledning Brottsoffer och deras närstående. Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp s. 18.
[6] Socialstyrelsens vägledning s. 18.
[7] Socialstyrelsens vägledning s. 22 och Socialstyrelsens handbok Våld i nära relationer. Handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården s. 162.

enskilda, varför insatser kan och vid behov ska riktas till familjer som en enhet.[8]

Om socialnämnden får information om något som skulle kunna leda till en åtgärd av nämnden, ska nämnden genast inleda en utredning (14 kap. 2 § första stycket). Socialnämnden har alltså en utredningsskyldighet gällande sådant som tillhör nämndens verksamhetsområde, inbegripet insatser till brottsoffer. Socialnämnden kan få kännedom om en persons behov av stöd genom ansökan, anmälan eller på annat sätt. När en person som utsatts för brott, eller en närstående, vänder sig till socialnämnden ska nämnden därmed inleda en utredning för att bedöma personens behov av stöd.[9]

Socialnämndens insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilda och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och enskilda organisationer (10 kap. 3 §). Samverkansskyldigheten är central eftersom en enskild som är i behov av insatser ofta samtidigt är i behov av insatser från socialnämnden och från andra samhällsorgan eller enskilda organisationer.[10] En generell bestämmelse om att myndigheter inom sitt verksamhetsområde ska samverka finns också i 8 § första stycket förvaltningslagen.

Specifikt vid erbjudandet av insatser till brottsoffer ska socialnämnden samverka externt med berörda verksamheter, myndigheter och organisationer för att skapa förutsättningar för att samordna de olika aktörernas insatser och åtgärder så att de inte motverkar varandra. Om insatser och åtgärder riktar sig till flera personer i en familj, ska nämnden även samverka för att skapa förutsättningar för att samordna samtliga insatser och åtgärder. Vid samordningen ska behovet av trygghet och säkerhet hos de våldsutsatta och de barn som bevittnat våld beaktas. (2 kap. 10 § HSLF-FS 2022:39.) Myndigheter som är centrala för socialnämnden att samverka med i det brottsofferstödjande arbetet är bl.a. Polismyndigheten, hälso- och sjukvården, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten, Brottsoffermyndigheten, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Enskilda organisationer som samverkan sker med är bl.a. kvinno- och brottsofferjourer, tjej- och ungdomsjourer, brukarorganisationer och organisationer för personer med funktionsnedsättning. Kommuner kan också behöva samverka med

[8] A. prop. s. 667.
[9] A. prop. s. 682 och Socialstyrelsens vägledning s. 21.
[10] Prop. 1979/80:1 Del A s. 529.

varandra kring olika typer av insatser för brottsoffer och deras närstående. Det kan handla om boende eller insatser för barn. Det kan också gälla information till särskilda grupper, t.ex. personer med funktionsnedsättning eller personer med annat modersmål än svenska.[11] I frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa ska socialnämnden samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Nämnden ska ta initiativ till att samverkan kommer till stånd. (18 kap. 6 § socialtjänstlagen.) Vid all samverkan behöver regler om sekretess och tystnadsplikt beaktas.

I Socialstyrelsens handbok om våld i nära relationer redovisas vilka former och vilket innehåll socialnämndens samverkan med andra myndigheter och organisationer kan ha beträffande dessa brottsoffer. Särskilt nämns att många våldsutsatta och barn som bevittnat våld behöver insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. De kan vara i behov av eller har redan kontakt med vårdcentraler, barnavårdscentraler (BVC), mödravårdscentraler (MVC), ungdomsmottagningar, barn- och ungdomspsykiatrin (BUP) samt vuxenpsykiatrin. Det kan även vara viktigt att samverka med elevhälsan.[12] Avseende barn kan samverkan också behöva ske med skolförvaltningen för att förskola och skola ska bli uppmärksammade på barn som utsatts för och bevittnat våld.[13]

När en person behöver insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården finns en skyldighet att upprätta en individuell plan (10 kap. 8 § socialtjänstlagen och 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen). För vissa målgrupper finns det regler om att kommunen och regionen ska ingå en särskild överenskommelse om samarbete. En sådan skyldighet gäller i fråga om personer med psykisk funktionsnedsättning, personer som missbrukar alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel, läkemedel, dopningsmedel eller spel om pengar samt barn och unga som vårdas utanför det egna hemmet eller är placerade i ett skyddat boende. (16 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen.) Hälso- och sjukvården ska, på socialnämndens initiativ, i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs (5 kap. 8 §).

Polismyndigheten har, enligt 6 § andra stycket polislagen (1984:387), en skyldighet att fortlöpande samarbeta med myndig-

[11] Socialstyrelsens vägledning s. 31–32 och Socialstyrelsens handbok s. 112–117.
[12] Socialstyrelsens handbok s. 112.
[13] Socialstyrelsens handbok s. 111.

heterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Socialnämnden och polisen samverkar på många olika sätt i frågor som rör våld i nära relationer. Samarbete mellan myndigheterna är ofta av central betydelse i dessa ärenden. Det kan t.ex. handla om samverkan i någon form av fast grupp eller samverkan kring risk- och skyddsbedömningar för våldsutsatta (se avsnitt 7.3.2.1 om samverkan med koppling till den individuella bedömningen av målsägandes skyddsbehov). Socialnämnden kan även behöva samverka med Polismyndigheten när det gäller att verka för att våldsutövare ska upphöra med våld.[14]

Socialnämnden och Migrationsverket kan behöva samverka bl.a. för att kunna informera om rätten att få ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen för asylsökande eller personer som saknar permanent uppehållstillstånd i Sverige och som utsätts för våld. Med Försäkringskassan kan socialnämnden behöva samverka om brottsoffret är sjukskriven på grund av fysiska skador eller psykiska konsekvenser, med Arbetsförmedlingen om brottsoffret behöver byta arbete och med Kronofogdemyndigheten om det finns skulder som är föremål för indrivning.[15]

Andra viktiga aktörer för socialnämnden att samverka med på det brottsofferstöjdande området är, som nämnts, enskilda organisationer och föreningar inom civilsamhället som ger stöd åt brottsoffer, såsom kvinno- och tjejjourer, brottsofferjourer och ungdomsjourer. Dessa kan ha omfattande kontakter med brottsoffer, däribland våldsutsatta och barn som bevittnat våld, samt i vissa fall även vuxna och barn som utövar våld. Flera organisationer och föreningar bedriver även skyddade boenden där brottsoffer kan placeras. Samverkan med enskilda organisationer och föreningar kan också handla om att t.ex. ta fram handlingsplaner, göra kartläggningar samt att planera och genomföra utbildningar för olika målgrupper.[16]

Enligt vad som redovisats ovan har hälso- och sjukvården en viktig roll i det brottsofferstödjande arbetet, särskilt för våldsutsatta. Några särskilda regler som tar sikte på brottsoffer finns i huvudsak inte i hälso- och sjukvårdslagen eller patientlagen. Ett undantag är 5 kap. 7 § första stycket hälso- och sjukvårdslagen, enligt vilken ett barns behov av information, råd och stöd särskilt ska beaktas om barnets

[14] Socialstyrelsens handbok s. 113–114.
[15] Socialstyrelsens handbok s. 116–117.
[16] Socialstyrelsens vägledning s. 33 och Socialstyrelsens handbok s. 117.

förälder eller någon annan vuxen som barnet varaktigt bor tillsammans med utsätter eller har utsatt barnet eller en närstående till barnet för våld eller andra övergrepp. I förarbetena har vidare framhållits att det i hälso- och sjukvårdens ansvar ingår att se till att den som söker hälso- och sjukvårdens tjänster, men som också behöver annat stöd, blir hänvisad till det eller de organ som har kompetens och resurser för uppgiften.[17] Vidare betonas att det är viktigt att personal inom sjukvården har kunskap om problematiken och om sjukvårdens ansvar samt kan uppmärksamma brottsoffrets behov av skydd, stöd och hjälp på grund av våldet. Hälso- och sjukvårdspersonalen ska bl.a. informera om möjligheten till vård inom hälso- och sjukvården, stöd och hjälp från socialtjänsten samt kontakt med frivilligorganisationer.[18]

I ett akut skede kan den som utsatts för brott behöva hjälp av hälso- och sjukvården för att få fysiska skador omsedda och dokumenterade. Den brottsutsatta eller närstående kan även vara i behov av professionell krisbearbetning eller traumabehandling. I ett senare skede kan det finnas behov av kontakt med hälso- och sjukvård för psykoterapeutisk eller annan behandling. Det är också hälso- och sjukvårdens sak att medicinskt beskriva eventuella skador och utfärda rättsintyg enligt lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott.[19]

Av Socialstyrelsens föreskrifter följer att vårdgivare inom hälso- och sjukvården ska fastställa de rutiner som behövs för att utveckla och säkra kvaliteten i arbetet med våldsutsatta och barn som bevittnat våld (7 kap. 1 § HSLF-FS 2022:39). Vårdgivaren ska samverka för att samordna sina åtgärder så att de inte motverkar varandra. Om åtgärder riktar sig till flera personer i en familj, ska samtliga åtgärder samordnas. (7 kap. 6 §.) Vårdgivaren ska också samverka externt med berörda verksamheter, myndigheter och organisationer för att skapa förutsättningar för att samordna de olika aktörernas åtgärder och insatser så att de inte motverkar varandra. Vid all samordning ska behovet av trygghet och säkerhet hos de våldsutsatta och de barn som bevittnat våld beaktas. (7 kap. 7 §.) När en person har behov av insatser både från hälso- och sjukvården och från socialnämnden ska, som nämnts, regionen tillsammans med kommunen upprätta en individuell plan (16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen och 10 kap. 8 § socialtjänstlagen; även 7 kap. 9 § HSLF-FS 2022:39). I frågor som rör barn

[17] Prop. 1996/97:60 s. 8 och prop. 1997/98:55 s. 44.
[18] Prop. 2011/12:4 s. 17; även 7 kap. 10 § HSLF-FS 2022:39.
[19] Socialstyrelsens vägledning s. 39.

som far illa eller riskerar att fara illa ska hälso- och sjukvården, på socialnämndens initiativ, samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs (5 kap. 8 § hälso- och sjukvårdslagen). Även inom tandvården ska vårdgivaren fastställa de rutiner som behövs för att utveckla och säkra kvaliteten i arbetet med våldsutsatta och barn som bevittnat våld (8 kap. 1 § HSLF-FS 2022:39).

Som nämnts finns det inget krav på att brottet ska ha anmälts till polisen för att ett brottsoffer ska ha rätt till stöd enligt socialtjänstlagen. I förarbetena framhålls också betydelsen av att socialnämnden ska kunna erbjuda hjälpinsatser av olika slag på ett mycket tidigt stadium.[20] Kännedom om att ett brottsoffer kan vara i behov av stöd erhålls dock inte sällan i samband med att brott anmäls till polisen. Av betydelse är då också Polismyndighetens skyldighet att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem (6 § andra stycket polislagen). Vid anmälan om brott ska målsäganden, dvs. brottsoffret, ges information om bl.a. vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård, reglerna om stödperson i 20 kap. 15 § och 23 kap. 10 § rättegångsbalken samt möjligheten att få rättshjälp och rådgivning enligt rättshjälpslagen och – i de fall det kan bli aktuellt – om reglerna kring kontaktförbud och särskilda skyddsåtgärder (13 a § tredje stycket förundersökningskungörelsen). Som nämnts (se avsnitt 7.5.2.1) hänvisar polisen sedan februari 2025 alla brottsoffer till Brottsofferjouren Sverige (BOJ). BOJ är en organisation av ideella lokala föreningar, som har till uppgift att lämna stöd och hjälp till brottsoffer och vittnen. Medlemmar i förbundet är de lokala föreningarna.[21] BOJ består av omkring 60 lokala jourer.[22] Organisationen erbjuder stöd till brottsoffer och hänvisar dem vidare till andra brottsofferstödjande verksamheter, såsom kvinno- och tjejjourer. BOJ får också kontakt med brottsoffer genom att dessa själva kontaktar BOJ via den nationella stödlinjen för brottsoffer – 116 006 – eller någon av organisationens andra kanaler. Det finns inget krav på polisanmälan för att få stöd från BOJ eller någon av de lokala brottsofferjourerna. Utöver de brottsofferjourer som är medlemmar i BOJ finns det även enstaka fristående brottsofferjourer som inte är organiserade under BOJ.[23]

[20] Prop. 2024/25:89 s. 382–383 och prop. 1997/98:55 s. 137.
[21] Stadgar för Brottsofferjouren Sverige, 1 och 3 §§.
[22] https://www.brottsofferjouren.se/om-oss/.
[23] Brottsoffermyndigheten, Samhällets samlade stöd till brottsoffer, 2024 s. 58.

Mycket av det stöd som samhället erbjuder brottsutsatta tillhandahålls i praktiken av aktörer i civilsamhället. I Sverige finns många ideella organisationer och föreningar som erbjuder brottsofferstöd. Utöver de allmänna brottsofferjourerna som beskrivits ovan – vilka riktar sig till alla brottsoffer – rör det sig i huvudsak om kvinno- och tjejjourer, ungdomsjourer, mansjourer samt jourer som riktar sig till andra specifika grupper av brottsoffer. Civilsamhällets stöd till brottsoffer består vanligtvis av rådgivning, samtalsstöd eller praktiskt stöd. Det kan även handla om stöd eller hjälp med att få ekonomisk kompensation från statliga myndigheter och försäkringsbolag. Stödet kan ges lokalt där aktörerna är verksamma eller digitalt. Flera verksamheter ger alltså stöd till specifika målgrupper och har specialiserad kompetens och erfarenhet av att ge stöd till brottsoffer inom det särskilda området. Organisationerna är ofta tillgängliga utanför kontorstid och kan därför även bistå brottsoffer på kvällar och helger.[24] Merparten av kommunerna har samarbete med både brottsofferjourer och kvinno- och tjejjourer.[25] Kommunen får ingå avtal med ett privaträttsligt organ, såsom en brottsofferjour eller kvinnojour, om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas. (4 kap. 3 § första stycket socialtjänstlagen). När organisationer i civilsamhället utför stödinsatser på uppdrag av socialnämnden gäller socialtjänstens regelverk i tillämpliga delar de verksamheter som organisationerna bedriver (1 kap. 2 § första stycket 1).[26] Med regelverket följer ansvar för bl.a. god kvalitet och dokumentation av insatser (5 kap. 1 och 17 kap. 1 §§). Verksamheterna omfattas även av tillsynsansvaret hos Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Av 28 kap. 1 § följer att tillsynen över enskild verksamhet avser både tillsyn över verksamheter som det krävs tillstånd för och verksamheter som inte är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga.[27] Exempel på verksamheter som en organisation i civilsamhället inte yrkesmässigt får bedriva utan tillstånd från IVO är verksamhet i form av stödboende, skyddat boende eller hem för vård eller boende som avses i 9 kap. socialtjänstlagen (26 kap. 1 §).

Stöd till personer som utsatts för våld mot kvinnor eller våld i nära relationer ges i stor utsträckning av kvinno- och tjejjourer. Många av landets kvinno- och tjejjoursverksamheter är medlemmar i Unizon

[24] A.a. s. 16 och 58.
[25] A.a. s. 41.
[26] Prop. 2024/25:89 s. 645.
[27] Prop. 2025/26:15 s. 18.

eller Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks). Därutöver finns ett antal kvinno- och tjejjourer som inte är medlemmar i något riksförbund men som erbjuder samma typ av stödverksamhet.[28] Kvinno- och tjejjourerna erbjuder olika stödinsatser. Många av kvinnojourerna ger stöd genom att tillhandahålla ett säkert boende för våldsutsatta kvinnor och barn genom skyddat boende. Brottsutsatta kvinnor, tjejer och barn kan även få stöd genom att samtala med en volontär eller anställd vid en jour. Kontakt kan ske digitalt via chatt, via telefon eller vid ett fysiskt besök på en av verksamheterna. Andra brottsofferstödjande insatser som kvinno- och tjejjourerna kan erbjuda är juridiskt stöd. En del verksamheter har en separat juridikjour som kan ge stödsökande juridisk rådgivning i frågor som kan bli aktuella i samband med exempelvis våldsutsatthet. De som arbetar på jouren kan även vara stödperson vid besök hos exempelvis polis, advokat eller socialtjänst.[29]

Utöver brottsofferjourer och kvinno- och tjejjourer finns, som nämnts, andra organisationer som ger stöd till brottsoffer. Dessas stödverksamheter riktar sig ofta, men inte alltid, till en specifik målgrupp. Ett flertal organisationer erbjuder stöd till särskilt utsatta brottsoffer. Exempel på sådana grupper är barn, hbtqi-personer, personer med funktionsvariation och personer utsatta för hedersrelaterad brottslighet. Av dessa kan nämnas Barnens Rätt i Samhället (Bris) och Rädda Barnen, som ger stöd åt barn som är brottsoffer. RFSL (Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter) erbjuder stöd till hbtqi-personer som utsatts för brott. Existera ger stöd till kvinnor och flickor som har blivit utsatta för könsstympning och Storasyster är en stödorganisation för personer över tretton år oavsett könsidentitet som utsatts för sexuella övergrepp. De ideella brottsofferstödjande verksamheterna, förutom i kategorierna brottsofferjour och kvinno- och tjejjour, är inte samlade i någon gemensam organisation. Det gör att de övriga organisationerna inte har ett gemensamt arbetssätt utan varje enskild organisation bestämmer själv hur den utvecklar och anpassar sina verksamheter. Det stöd som verksamheterna erbjuder varierar men det är vanligt att erbjuda s.k. stödchatt. Stödchatt sker online ofta via applikationer eller webbplatser, vilket ger verksamheterna möjlig-

[28] A.a. s. 62.
[29] A.a. s. 63–64 och Socialstyrelsens kartläggning av skyddade boenden i Sverige 2024 s. 16.

het att erbjuda stöd nationellt.[30] Flera organisationer erbjuder även stöd fysiskt, t.ex. genom egna samtalsmottagningar.[31]

I fråga om juridisk rådgivning för brottsoffer ska nämnas de möjligheter till rådgivning och biträde som kan ges med stöd av lagen (1988:609) om målsägandebiträde, rättshjälpslagen (1996:1619) och lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn.

Målsägandebiträde ska förordnas i mål om brott enligt 6 kap. brottsbalken (sexualbrott), om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av ett sådant biträde (1 § 1 lagen om målsägandebiträde) samt brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken (brott mot liv och hälsa respektive brott mot frihet och frid), på vilket fängelse kan följa, eller enligt 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken (rån och grovt rån) eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkta eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av ett sådant biträde (1 § 2). Ett målsägandebiträde ska också förordnas i mål om annat brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av ett sådant biträde (1 § 3). Målsägandebiträdets uppgifter är att ta till vara målsägandens intressen i målet och lämna stöd och hjälp till målsäganden. Målsägandebiträdet ska även bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk om det inte görs av åklagaren. (3 §.) Om målsäganden biträder åtalet hjälper målsägandebiträdet till även i det hänseendet.[32]

Allmän rättshjälp får beviljas i en rättslig angelägenhet om det med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse, tvisteföremålets värde och omständigheterna i övrigt är rimligt att staten bidrar till kostnaderna (8 § rättshjälpslagen) och har undantagsvis beviljats i brottmål för den som fört enskilt åtal. Även i mål om skadestånd på grund av brott har rättshjälp beviljats, i fall där målsägandebiträde inte kan förordnas.[33]

En särskild företrädare för barn ska förordnas bl.a. när en förundersökning har inletts (eller återupptagits) i fråga om ett brott som kan leda till fängelse och har begåtts mot någon som är under

[30] Här kan också nämnas att Novahuset 2024 fick statsbidrag för ett projekt som syftar till att använda Snapchat för att ge stöd till barn och unga som har blivit utsatta för sexuellt våld.
[31] Brottsoffermyndigheten, Samhällets samlade stöd till brottsoffer, 2024 s. 64–67.
[32] Prop. 2017/18:86 s. 16.
[33] Ds 2014:14 s. 141.

arton år, om (1) en vårdnadshavare kan misstänkas för brottet, eller (2) det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta till vara barnets rätt (1 § första stycket lagen om särskild företrädare för barn). En särskild företrädare ska inte förordnas om det med hänsyn till barnet är obehövligt eller särskilda skäl annars talar mot det (1 § tredje stycket). Om barnet har två vårdnadshavare som inte är gifta eller bor tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden och sådana omständigheter som anges i 1 § första stycket finns endast i fråga om en av dem, ska den andra vårdnadshavaren förordnas att ensam ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång. Om det med hänsyn till vårdnadshavarnas förhållande till varandra eller till någon annan särskild omständighet får antas vara till barnets bästa, ska dock en särskild företrädare utses. (2 §.) Har en särskild företrädare förordnats för barnet med anledning av förundersökning om brott ska hen, i stället för barnets vårdnadshavare, som ställföreträdare ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång samt vid åtgärder som rör verkställighet av skadestånd och ansökan om brottsskadeersättning (3 § första stycket). Den särskilda företrädaren bör i de fall det är aktuellt samarbeta med socialnämnden. Eftersom den särskilda företrädarens rätt att besluta för barnet är begränsat till det rättsliga förfarandet faller dock ansvaret för barnets vård utanför den särskilda företrädarens uppgifter och vilar på socialnämnden. Det bör dock höra till den särskilda företrädarens uppgifter att uppmärksamma barnets behov av vård och behandling samt att förmedla sin kännedom i dessa avseenden till socialnämnden.[34]

Av 13 a § förundersökningskungörelsen följer en skyldighet att underrätta målsäganden om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk med anledning av brott och om möjligheterna för målsäganden att få ersättning enligt brottsskadelagen (första stycket) samt – när brottet är sådant att det kan bli aktuellt – om reglerna kring förordnande av målsägandebiträde (andra stycket). Målsäganden ska också informeras om möjligheterna att få rättshjälp och rådgivning enligt rättshjälpslagen (tredje stycket).

Beträffande brottsoffers behov av att hitta en anställning ska Arbetsförmedlingen med hjälp av anställningsfrämjande åtgärder stimulera arbetsgivare att anställa arbetssökande som inte kan få arbete

[34] Prop. 1998/99:133 s. 32.

utan stöd (2 § 5 förordningen [2022:811] med instruktion för Arbetsförmedlingen). Arbetsförmedlingen har också i uppgift att samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet (15 §). Detta stöd kan också komma brottsoffer till del.[35]

Ytterligare insatser för stöd och skydd till brottsoffer svarar Brottsoffermyndigheten för. Brottsoffermyndigheten är Sveriges expertmyndighet för brottsofferfrågor med uppgift att främja brottsoffers rättigheter, uppmärksamma deras behov och intressen samt att vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor (1 § förordningen [2007:1171] med instruktion för Brottsoffermyndigheten). I enlighet med brottsskadelagen (2014:322) har myndigheten ansvar för att betala ut ersättning till den som drabbats av skada till följd av brott (1 §). I Brottsoffermyndighetens uppdrag ingår även att sprida information genom utåtriktad verksamhet och öka allmänhetens och andra myndigheters kunskap om brottsofferfrågor (2 § första stycket 1 instruktionen). Myndigheten arrangerar temadagar och digitala webbsändningar för att höja kunskapen om brottsofferfrågor hos relevanta aktörer. Myndigheten administrerar även olika webbplatser och webbutbildningar. Yrkesverksamma och ideellt aktiva som möter brottsoffer utbildas av myndigheten vilket bidrar till att brottsoffer får mer kvalificerat stöd. Myndigheten bidrar även till ökad samverkan på brottsofferområdet.[36]

Utredningens bedömning är att det finns sådana specialiserade stödtjänster som direktivet kräver. Stödtjänsterna är tillgängliga oavsett om brottsoffret har gjort en formell anmälan av brott eller inte. Det finns specialiserade stödtjänster som tillhandahåller information och erbjuder stöd i alla relevanta praktiska frågor som kan uppstå till följd av brottet, däribland tillgång till boende, utbildning, barnomsorg, ekonomiskt stöd och hjälp att fortsätta att arbeta eller att hitta ett arbete, liksom information om tillgång till juridisk rådgivning, däribland möjlighet till rättshjälp, när sådan finns (punkt 1a och b). Socialnämndens och Polismyndighetens samverkan med hälso- och sjukvården innebär att information om och, när så är lämpligt, remittering till tjänster som tillhandahåller medicinska och rättsmedicinska undersökningar sker när sådant behov föreligger. Psykologisk rådgivning

[35] Ds 2012:52 s. 81.
[36] Brottsoffermyndigheten, Samhällets samlade stöd till brottsoffer, 2024 s. 55.

är en typ av stöd som socialnämnden, men även civilsamhällets aktörer, regelmässigt erbjuder.[37] Även hälso- och sjukvården kan erbjuda vård för psykiska besvär, t.ex. samtalsterapi, inklusive traumabehandling. (Punkt 1 c.) I dessa delar bedöms direktivets krav således vara uppfyllda.

Ett område där det emellertid behöver vidtas åtgärder är erbjudandet av särskilt stöd till brottsoffer som utsatts för nätbrott enligt vad som avses i artiklarna 5–8, (punkt 1d). Vad som avses är alltså stöd i form av informationslämnande om rättsmedel för att avlägsna onlineinnehåll som har anknytning till brottet. Åtgärden skulle kunna anses falla inom skyldigheten enligt 13 a § förundersökningskungörelsen att informera målsäganden om möjligheten att skydda sig mot de negativa följderna av brott som inneburit missbruk av personuppgifter och möjligheten att få rådgivning om detta. Bestämmelsen tar dock inte specifikt sikte på det som avses i direktivet, och detta förefaller inte heller vara en typ av stöd som regelmässigt erbjuds i dag (något som i och för sig inte är anmärkningsvärt när det gäller de specifika nätbrott som det hänvisas till eftersom vissa av dessa gärningar i dagsläget inte fullt ut motsvarar brott enligt svensk rätt).

Enligt utredningens uppfattning är det naturligt att Polismyndigheten i egenskap av anmälningsupptagare och brottsutredande myndighet ges det primära ansvaret att till brottsoffer som gjort en polisanmälan eller överväger att göra en anmälan efter att ha varit i kontakt med polisen erbjuda stöd, företrädesvis i form av rådgivning, i de aktuella avseendena. Polismyndigheten är även föreslagen behörig myndighet att, enligt artikel 23, utfärda förelägganden om att avlägsna onlineinnehåll hänförligt till vissa av nätbrotten och därför lämplig att tillhandahålla information om det förfarandet. Detta gäller även med beaktande av att det kan bli aktuellt att informera också om andra förfaranden, särskilt när det gäller andra nätbrott än de som omfattas av föreläggandena. Sådana andra förfaranden kan t.ex. avse rätten enligt artikel 17 EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR) att få sina personuppgifter raderade (rätten att bli glömd) eller skyldigheten enligt lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor för den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla att i vissa fall ta bort ett meddelande från tjänsten eller på annat sätt förhindra vidare spridning av meddelandet. Förslag om en ändring i förundersökningskungörelsen som innebär att Polismyndigheten ska informera måls-

[37] Brottsoffermyndigheten, Samhällets samlade stöd till brottsoffer, 2024 s. 38.

äganden om olika möjligheter att avlägsna onlineinnehåll lämnas i avsnitt 11.3.1.

När det gäller tillhandahållandet av information om hur nätbrotten ska dokumenteras konstateras att punkten gäller i förhållande till någon som redan har utsatts för brott, varför det naturliga är att polisen säkrar bevisning om brottet inom ramen för utredningen. Att i det läget informera målsäganden om hur nätbrottet ska dokumenteras skulle inte fylla någon praktisk funktion. Polismyndigheten har också rutiner för att säkra sådan bevisning som är typisk för nätbrott och som finns på t.ex. målsägandens dator eller annan digital enhet. Antingen kan bevissäkring ske genom att den digitala enheten tas i beslag och genomsöks eller genom att målsäganden själv uppmanas att ge in bevisningen. I de fall målsäganden ännu inte anmält brottet, vilket utredningen alltså inte bedömer att punkten tar sikte på, kommer det – bl.a. på Polismyndighetens webbplats – att finnas information om att nätbrotten kan anmälas och bevisning ges in digitalt (se avsnitt 7.1.2.1). Sammantaget bedöms ingen åtgärd vara nödvändig för att uppfylla kravet i fråga om tillhandahållande av information om hur nätbrotten ska dokumenteras. Brottsofferstöd i övrigt till dem som utsatts för nätbrotten bör kunna ges av myndigheter, andra offentliga aktörer och civilsamhällets organisationer på samma sätt som stöd ges vid andra brott. Någon åtgärd bedöms inte vara nödvändig heller i det avseendet.

I sammanhanget kan också nämnas att regeringen i regleringsbrevet för 2025 har gett Brottsoffermyndigheten i uppdrag att genomföra en förstudie om hur en verksamhet som hjälper vuxna att ta bort kränkande material från plattformar på internet kan organiseras och utvecklas. I förstudien ingår också att undersöka hur en stödjande del skulle kunna utformas samt föreslå vilken aktör som är bäst lämpad att ansvara för stödet. Myndigheten ska inhämta kunskaper och erfarenheter från Polismyndigheten och för området relevanta civilsamhällesorganisationer. Vidare bör kunskapen om hur material tas bort spridas så att de aktörer som möter denna typ av brottsoffer kan använda sig av det, inte minst berörda organisationer i civilsamhället. Uppdraget ska redovisas senast den 11 juni 2026.[38] Som nämns på annat håll (se avsnitt 9.1.2.8) tillhandahåller i dagsläget organisationen ECPAT Sverige liknande hjälp till personer under arton år som

[38] Ju2025/02276.

vill ta bort nakenbilder och avklädda bilder som tagits och spridits mot personens vilja från nätet.

Socialnämnden informerar om och hänvisar brottsoffer som önskar det till kvinno- och tjejjourer. Det gör även BOJ, som alltså har kontakt med brottsoffer som anmält brott och hänvisats dit av polisen. Socialnämnden ansvarar för att brottsoffer och närstående som har sådant behov placeras på skyddade boenden (se avsnitt 8.6.2). Nämnden har en skyldighet att samverka med hälso- och sjukvården i syfte att se till att brottsoffer som utsatts för våldtäkt eller sexuellt våld får erforderligt stöd, oavsett om dessa brottsoffer vårdas på särskilda kriscentrum för personer som utsatts för våldtäkt och mottagningscentrum för personer som utsatts för sexuellt våld (se avsnitt 8.2.2), eller i stället vårdas på reguljära sjukhus. Brottsoffer som löper ökad risk för våld utöver kvinnor i allmänhet kan vara de brottsoffer som omfattas av artikel 33 i direktivet, dvs. exempelvis kvinnor med funktionsnedsättning, kvinnor som söker asyl eller uppehållstillstånd, kvinnor med en minoritetsbakgrund i fråga om etnisk tillhörighet, kvinnor som bor i landsbygdsområden, kvinnor i prostitution, kvinnor med låg inkomst, fängelseintagna kvinnor, homosexuella, bisexuella, transpersoner eller intersexuella, äldre kvinnor eller kvinnor med alkohol- och narkotikamissbruk.[39] Eftersom myndigheter har en skyldighet att informera brottsoffer om olika stödtjänster ska information lämnas – och i förekommande fall hänvisning ske till – även sådana stödtjänster som riktar sig till särskilt utsatta brottsoffer, såsom de nämnda grupperna. Utredningen bedömer att direktivs krav är uppfyllt i dessa delar (punkt 1e och 1f).

8.1.2.2 Anpassat och lättillgängligt stöd (punkt 2)

Enligt punkten ska de specialiserade stödtjänster som avses i punkt 1 tillhandahållas personligen, anpassas till brottsoffrens behov och vara lättillgängliga och lättåtkomliga, inbegripet online eller med hjälp av andra lämpliga metoder, såsom IKT.

Utredningen konstaterar att allt brottsofferstöd, enligt vad som redovisats ovan, ska utgå från och anpassas efter brottsoffrets behov. Socialnämnderna i kommunerna, myndigheter, andra offentliga aktörer och aktörer i civilsamhället ger stöd till brottsoffer i hela landet.

[39] Skäl 71.

Såväl offentliga aktörer som ger stöd till brottsoffer som aktörer i civilsamhället ger generellt information och råd på sina respektive webbplatser och kan i olika utsträckning nås genom chatt, telefonsamtal och e-post. Många av civilsamhällets aktörer erbjuder också stödsamtal digitalt. Såväl kvinno- och tjejjourer som många andra organisationer som ger stöd till särskilt utsatta grupper av brottsoffer ger stöd både fysiskt och digitalt, anpassat efter den aktuella målgruppen. De nationella stödlinjerna kan nås per telefon eller via chattar (se avsnitt 8.5.2.1). Därutöver ges samlad information om vilket stöd brottsoffer kan få på ett flertal myndigheters webbplatser, däribland Brottsoffermyndighetens och Polismyndighetens. Direktivets krav i denna del bedöms vara uppfyllt.

8.1.2.3 Resurser till specialiserade stödtjänster (punkt 3)

Kommuner och regioner, som har det primära ansvaret för brottsofferstödjande insatser inom ramen för socialnämndens och hälso- och sjukvårdens verksamheter, finansieras av inkomstskatter, avgifter och finansiella intäkter samt statliga bidrag. Bidragen från staten kan vara generella eller riktade. Myndigheter som erbjuder stöd till brottsoffer finansieras genom statliga anslag.

På det icke offentliga området är det huvudsakligen Brottsoffermyndigheten som finansierar Brottsofferjouren Sveriges (BOJ) verksamhet genom medel från Brottsofferfonden.[40] Fonden lämnar även bidrag för grund- och vidareutbildningar för volontärer och anställda. Vissa satsningar som BOJ gör finansieras av projektmedel från andra finansiärer, t.ex. Allmänna arvsfonden, Socialstyrelsen och EU-fonder. De lokala brottsofferjourer som hör till BOJ finansieras huvudsakligen av bidrag från kommuner. Vissa kommuner och brottsofferjourer har tecknat både samverkansavtal och ingått s.k. idéburet offentligt partnerskap, IOP. De lokala jourerna kan även ansöka om projektmedel och verksamhetsstöd från Brottsofferfonden. Intäkterna till

[40] Brottsofferfonden finansieras i sin tur huvudsakligen av en avgift som betalas av personer som dömts för brott. Den som dömts för ett eller flera brott som kan leda till svårare straff än penningböter ska betala en särskild avgift på 1 000 kronor till Brottsofferfonden. Detsamma gäller för den som fått ett strafföreläggande för brott. (1 § lag [1994:419] om brottsofferfond.) Den som avtjänar sitt straff i form av elektronisk fotboja ska betala en avgift på 100 kronor per dag, upp till 12 000 kronor för hela perioden (5 § lag [1994:451] om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Fonden tar också emot gåvor (https://www.brottsoffermyndigheten.se/sok-projektmedel/om-brottsofferfonden/).

Brottsofferfonden ökade med 17 procent för 2024. En mycket stor del av fondens medel går till BOJ och de lokala brottsofferjourerna.[41]

IOP är en modell för samverkan mellan det offentliga och den idéburna sektorn i syfte att uppnå ett visst allmännyttigt samhälleligt mål och kan betraktas som ett mellanting mellan att ge bidrag och att upphandla en tjänst från en civil aktör. Tanken med IOP är att idéburna aktörer kan medverka till att utföra offentligt finansierade välfärdstjänster, och kommuner och statliga myndigheter kan dra nytta av aktörernas kompetens, erfarenhet och andra resurser. IOP måste samtidigt vara förenligt med upphandlings- och statsstödsreglerna. Inom brottsofferområdet är det möjligt för en kommun och en lokal brottsofferjour att ingå ett IOP-avtal för att ge stöd till brottsoffer. Bland annat ett flertal kvinno- och tjejjourer har ingått sådana avtal med en eller flera kommuner.[42]

Kvinno- och tjejjourer och andra ideella organisationer inom brottsofferområdet kan få statsbidrag enligt förordningen (2022:257) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet. Statsbidraget riktar sig till kvinno- och tjejjourer och andra ideella organisationer som bedriver verksamhet med huvudsakligt ändamål att arbeta förebyggande eller motverkande eller att stödja eller förbättra situationen för brottsoffer, inom ett eller flera av områdena mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål (1 § första stycket förordningen). Syftet med bidraget är att stärka det civila samhällets möjligheter att, genom sådan verksamhet som avses i 1 §, bidra till att förbättra levnadsvillkoren för dem som har utsatts eller riskerar att utsättas för våld (2 §). Bidraget får inte användas till driften av skyddade boenden, som är ett kommunalt ansvar. Bidrag får, i mån av tillgång på medel och under vissa närmare angivna förutsättningar, lämnas till ideella organisationer och stiftelser som inte är statliga eller kommunala (5 och 6 §§). Ansökningsprocessen för bidrag avseende 2026 och 2027 pågår för närvarande. För 2025 fördelades sammanlagt 158,5 miljoner kronor.[43]

[41] Brottsoffermyndigheten, Samhällets samlade stöd till brottsoffer, 2024 s. 59 och prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 4 s. 50.
[42] Brottsoffermyndigheten, Samhällets samlade stöd till brottsoffer, 2024 s. 41 och 62, SOU 2016:78 s. 617–618 och SOU 2019:56 s. 278–279.
[43] Socialstyrelsen, Fördelning av statsbidrag för 2025 till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet, dnr 9.1-19897/2023.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2026 beslutat om en permanent resursförstärkning till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet genom att öka anslaget med 20 miljoner kronor för 2026 och framåt. Ökningen av stödet sker för att ytterligare stötta dem som har utsatts eller riskerar att utsättas för våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.[44]

Ideella organisationer som bedriver skyddat boende – vilket främst är kvinno- och tjejjourer – kan få statsbidrag enligt förordningen (2022:291) om tillfälligt statsbidrag till ideella organisationer för kvalitetshöjande åtgärder på skyddade boenden. Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder på skyddade boenden får, i mån av tillgång på medel och under vissa närmare angivna förutsättningar, lämnas till ideella organisationer som ansökt om tillstånd att bedriva verksamhet i form av skyddat boende hos Inspektionen för vård och omsorg (5 § förordningen). Bidrag får även lämnas stiftelser som inte är statliga eller kommunala (6 §). Syftet med bidraget är att stödja organisationer i deras arbete med att vidareutveckla kvaliteten på skyddade boenden och därigenom stärka organisationernas förutsättningar att utföra insatser enligt socialtjänstlagen (2 §). Bidraget avser inte ordinarie driftskostnader för verksamheten. För bidragsår 2025 fördelades 20 miljoner kronor.[45] En organisation kan maximalt beviljas 300 000 euro i offentligt stöd under en treårsperiod. I beräkningen ska Socialstyrelsen utreda om verksamheten fått annat offentligt stöd som ska tas i beaktan i uträkningen av det totala beloppet om 300 000 euro under en treårsperiod. Mer information om detta finns i anvisningarna till bidraget.[46]

Därutöver kan ideella organisationer som bedriver frivilligt arbete på det sociala området, bl.a. med inriktning på utsatta barn, få statsbidrag enligt förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. Barnens Rätt i Samhället (Bris), ECPAT Sverige och Rädda Barnen var några av de organisationer som tilldelades bidrag för 2025.[47]

[44] Prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 13 s. 78–79.
[45] Socialstyrelsen, Fördelning av tillfälligt statsbidrag för 2025 till ideella organisationer för kvalitetshöjande åtgärder på skyddade boende, dnr 9.1-68662/2024.
[46] https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/organisationer/ideella-organisationer-som-driver-skyddat-boende/.
[47] Socialstyrelsen, Fördelning av statsbidrag för 2025 till vissa organisationer inom det sociala området m.m., dnr 9.1-49353/2024.

Regeringen stödjer även ideella organisationer genom mer riktade statsbidrag under viss tid, i syfte att prioritera en viss verksamhet. Exempel på sådana riktade statsbidrag är stöd till de stödlinjer för brottsoffer som bedrivs av BOJ och Bris (se avsnitt 8.5.2.1). Ett annat exempel är Stiftelsen 1000 möjligheter som beviljats bidrag för att bedriva verksamheten ungarelationer.se som riktas till både unga våldsutövare och unga våldsutsatta i parrelationer. Insatsen ska minska risken för eskalering, minska befintligt våld, hot och kontroll samt förändra könsstereotyda normer och attityder.[48]

Utredningen konstaterar att finansieringen av stödtjänster som tillhandahålls av offentlig verksamhet får anses vara robust. Detsamma gäller finansieringen av civilsamhällets aktörer, också med hänsyn till att denna på redovisat sätt är diversifierad. Att det finns tillräckliga personalresurser beror ytterst på att de ekonomiska resurserna är tillräckliga. Utredningen bedömer sammantaget att direktivets krav på tillräckliga resurser för att tillhandahålla specialiserade stödtjänster är uppfyllt.

8.1.2.4 Tillhandahållande av skydd och specialiserade stödtjänster på ett heltäckande sätt (punkt 4)

I punkten ställs krav på att medlemsstaterna ska tillhandahålla det skydd och de specialiserade stödtjänster som krävs för att på ett heltäckande sätt tillgodose brottsoffrens olika behov genom att tillhandahålla dessa tjänster, även de som tillhandahålls av icke-statliga organisationer, på en och samma plats, genom att samordna tjänsterna via en kontaktpunkt eller genom att underlätta tillgången till tjänsterna via en gemensam kontaktpunkt på nätet.

Specialiserade stödtjänster för brottsoffer erbjuds, som framgått ovan, av socialnämnderna i kommunerna och andra myndigheter samt enskilda organisationer inom civilsamhället. Det finns en långtgående samverkan såväl mellan myndigheterna som mellan myndigheter och civilsamhällets organisationer, men alla typer av brottsofferstöd tillhandahålls som utgångspunkt inte av en och samma aktör eller på en och samma plats.

När det gäller skydd av brottsoffer har Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och socialnämnden alla ansvar för olika aspekter av

[48] https://ungarelationer.se/.

skyddet (se avsnitt 7.3.2.1 och 7.6.2.1). Även andra myndigheter som har till uppdrag att motverka våld, t.ex. länsstyrelserna och Migrationsverket, kan anses vara delaktiga i brottsofferskyddet, liksom enskilda organisationer som driver skyddat boende.

Som nämnts är Brottsoffermyndigheten Sveriges expertmyndighet för brottsofferfrågor med uppgift att främja brottsoffers rättigheter, uppmärksamma deras behov och intressen samt vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor (1 § förordningen [2007:1171] med instruktion för Brottsoffermyndigheten). Till Brottsoffermyndighetens uppgifter hör också att dels bidra till att förbättra förutsättningarna för samverkan i brottsofferfrågor mellan olika samhällsaktörer, dels lämna upplysningar, vägledning och råd i brottsofferfrågor samt ta tillvara synpunkter och erfarenheter från dem som drabbats av brott (2 § första stycket 3 och 4). På sin webbplats ger Brottsoffermyndigheten information till den som utsatts för brott, bl.a. om vilket stöd och skydd som kan ges av myndigheter och enskilda organisationer.[49] Myndigheten har därutöver tagit fram en webbplats med ett användarverktyg – Brottsofferguiden – för vägledning i alla frågor som rör brottsoffer. Brottsofferguiden är tänkt att hjälpa användaren att sortera bland informationen till brottsoffer för att kunna ta till sig den information som är viktigast för brottsoffret i den situation hen befinner sig i. Brottsofferguiden hänvisar även brottsoffer vidare till andra webbplatser, aktörer och verksamheter för den som vill ha fördjupad information eller behöver söka stöd, skydd eller vård.[50] Brottsoffermyndigheten har fått i uppdrag att utveckla och fördjupa informationen i Brottsofferguiden samt genomföra informationsinsatser om hur guiden kan hjälpa brottsoffer med ett särskilt fokus på information till brottsoffer utsatta för mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel och liknande. Syftet är att göra brottsoffers rättigheter tillgängliga på ett samlat och lättöverskådligt sätt. Informationen ska även målgruppsanpassas för personer i särskilt sårbara situationer, såsom personer med funktionsnedsättning, barn och unga, hbtqi-personer och äldre.[51]

Socialstyrelsen har på sin webbplats samlat information om det stöd brottsoffer kan få från bl.a. socialnämnden och hälso- och sjuk-

[49] https://www.brottsoffermyndigheten.se/utsatt-for-brott/stod-och-skydd/.
[50] https://www.brottsofferguiden.se/om-webbplatsen/.
[51] Ju2025/02276.

vården.[52] Samlad information om brottsofferstöd finns även på Polismyndighetens webbplats.[53] Motsvarande information ges i en fysisk folder – ”Stöd vid våld och övergrepp” – som finns på svenska, engelska, arabiska, somaliska, polska och tigrinja. Som nämnts är det Polismyndigheten som så snart som möjligt ska informera brottsoffer om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård (13 a § förundersökningskungörelsen).

För den som polisanmält ett brott har Brottsofferjouren Sverige (BOJ) en samordningsfunktion avseende de enskilda organisationer som erbjuder brottsofferstöd i och med att polisen – enligt gällande rutin och i linje med 13 a § förundersökningskungörelsen – hänvisar samtliga brottsoffer dit som samtycker till det. BOJ har alltså ansvaret i nästa led för att hänvisa brottsoffer vidare till andra enskilda organisationer som erbjuder brottsofferstöd.[54] Även avseende de övrigt brottsofferstödjande enskilda organisationerna kan man säga att dessas stödtjänster i viss utsträckning samordnas via olika kontaktpunkter, såsom webbplatserna för Unizon och Roks som innehåller information om samtliga kvinno- och tjejjourer som är medlemmar i respektive organisation.[55]

Utredningen bedömer att direktivets krav avseende hur det skydd och de specialiserade stödtjänster som krävs för att på ett heltäckande sätt tillgodose brottsoffrens olika behov ska tillhandahållas är uppfyllt genom det alternativa sättet för tillhandahållande som består i att underlätta tillgången till tjänsterna via en gemensam kontaktpunkt på nätet. I detta fall utgör Brottsoffermyndighetens, Socialstyrelsens och Polismyndighetens webbplatsers sådana kontaktpunkter. Därutöver bedöms stödtjänsterna också i hög grad vara samordnade via olika myndigheter som kontaktpunkter, såsom socialnämnderna i kommunerna genom dessas övergripande ansvar att erbjuda brottsofferstöd och Polismyndigheten genom myndighetens skyldighet att informera brottsoffer om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård.

[52] https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/vald-och-brott/.
[53] https://polisen.se/utsatt-for-brott/hjalp-och-stod-fran-samhallet/.
[54] Polismyndighetens rapport, Uppdrag om ett stärkt stöd till brottsoffer och vittnen. Redovisning av regeringsuppdrag Ju2024/02472 s. 6.
[55] https://www.unizonjourer.se/hitta-stod/ och https://roks.se/fa-stod/hitta-en-jour.

8.1.2.5 Riktlinjer och protokoll för personal inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten (punkt 5)

Enligt punkten ska riktlinjer och protokoll utfärdas för personal inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten om hur de kan fastställa och erbjuda lämpligt stöd till brottsoffer, bl.a. om hur de ska hänvisa brottsoffer till relevanta stödtjänster och undvika sekundär viktimisering. Riktlinjerna och protokollen ska ange hur de särskilda behoven hos brottsoffer som löper ökad risk att drabbas av sådant våld till följd av att de diskrimineras på grund av en kombination av kön och en eller flera andra diskrimineringsgrunder ska tillgodoses, De ska utarbetas på ett genus-, trauma- och barnmedvetet sätt i samarbete med leverantörer av specialiserade stödtjänster och ska ses över och om lämpligt uppdateras för att spegla förändringar i rätt och praxis.

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, socialtjänst, stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning samt frågor om alkohol och missbruksmedel (1 § förordning [2015:284] med instruktion för Socialstyrelsen) och är den myndighet som bemyndigats att utfärda föreskrifter och allmänna råd för socialnämnden och hälso- och sjukvården (samt tandvården) på området våld i nära relationer. Föreskrifterna är bindande medan de allmänna råden är generella rekommendationer för hur lagar, förordningar och föreskrifter kan eller bör tillämpas. För både personal inom hälso- och sjukvården och personal inom socialtjänsten (samt personal inom tandvården) finns det föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer (HSLF-FS 2022:39)[56] samt en handbok[57] utfärdade av Socialstyrelsen som ger vägledning om stödet till brottsoffer som utsatts för våld i nära relationer, inbegripet barn som bevittnat våld. Handboken syftar främst till att ge stöd vid tillämpningen av HSLF-FS 2022:39 samt det övriga regelverk som gäller för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården i arbetet med våld i nära relationer.[58]

Socialstyrelsen har dessutom utfärdat en vägledning (kunskapsstöd) för socialtjänsten avseende stöd till brottsoffer i allmänhet och

[56] Ändrade genom HSLF-FS 2025:40. I det följande hänvisas till grunddokumentets HSLF-FS-nummer även i ändrade delar. En konsoliderad version av HSLF-FS 2022:39 finns på https://socialstyrelsen.se.
[57] Socialstyrelsen, Våld i nära relationer. Handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården, 2023.
[58] Handboken s. 11.

deras närstående.[59] Kunskapsstödet utfärdades 2012 och var resultatet av ett uppdrag Socialstyrelsen fått av regeringen att vägleda socialtjänsten i arbetet med brottsoffer.[60]

Socialnämnden har, som nämnts, det övergripande ansvaret att erbjuda brottsofferstöd (13 kap. 1 § socialtjänstlagen) och har ett ansvar för att samverka såväl internt inom nämnden som externt med berörda verksamheter, myndigheter och organisationer för att skapa förutsättningar för att samordna de olika aktörernas insatser och åtgärder så att de inte motverkar varandra (2 kap. 9 och 10 §§ HSLF-FS 2022:39).

Socialstyrelsens föreskrifter innehåller för socialnämndens del bestämmelser om nämndens ansvar för planering och styrning, med krav på att nämnden ska fastställa mål för arbetet med våldsutsatta, barn som bevittnat våld och våldsutövare samt beskriva när och hur målen ska uppnås. Vidare ska nämnden fastställa rutiner bl.a. för när och hur personalen i dess verksamheter ska ställa frågor om våld för att kunna upptäcka våldsutsatta som behöver stöd och hjälp, barn som bevittnat våld som behöver stöd och hjälp, och våldsutövare som behöver insatser för att ändra sitt beteende. (2 kap. 1 och 4 §§.) Socialnämnden ska också fastställa rutiner för hur information om att ett barn kan vara våldsutsatt eller kan ha bevittnat våld ska föras vidare till den del av verksamheten som har ansvaret för att utreda barnets behov (2 kap. 5 §). I allmänna råd till 6 kap. 3 § andra stycket och 13 kap. 1 § socialtjänstlagen anges att socialnämnden bör planera för hur grupper och enskilda, såväl vuxna som barn, ska nås med information om nämndens verksamhet för våldsutsatta, barn som bevittnat våld och våldsutövare (6 kap. 3 § andra stycket) respektive bör se till att de metoder som används för att ge stöd och hjälp till våldsutsatta och barn som bevittnat våld är utformade med utgångspunkt i bästa tillgängliga kunskap (13 kap. 1 §).

Socialnämndens skyldighet att genast inleda en utredning om nämnden får information om något som skulle kunna leda till en åtgärd av nämnden följer av 14 kap. 2 § socialtjänstlagen. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd till bestämmelsen bör socialnämnden i ett ärende som gäller en våldsutsatt vuxen, med anledning av våldet, bl.a. utreda

[59] Socialstyrelsens vägledning Brottsoffer och deras närstående. Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp, 2012.
[60] Vägledningen s. 3.

- den vuxnas behov av stöd och hjälp akut,
- våldets karaktär och omfattning,
- våldets konsekvenser för den vuxna,
- hur den vuxna hanterar sin situation,
- hur den vuxnas nätverk ser ut,
- om den vuxna som är förälder behöver stöd i sitt föräldraskap, och
- den vuxnas behov av stöd och hjälp på både kort och lång sikt.

I ett ärende som gäller ett våldsutsatt barn eller ett barn som bevittnat våld bör socialnämnden, med anledning av våldet, bl.a. utreda

- barnets behov av stöd och hjälp akut, inklusive vård eller boende i ett annat hem än det egna,
- våldets karaktär och omfattning,
- hur barnets nätverk ser ut,
- våldets påverkan på barnet och dess relation till föräldrarna,
- barnets egen uppfattning om våldet,
- vardera förälderns uppfattning om våldets konsekvenser för barnet, och
- barnets behov av stöd och hjälp på både kort och lång sikt.

Vidare föreskrivs att i en utredning som gäller en våldsutsatt vuxen eller ett våldsutsatt barn eller ett barn som bevittnat våld ska socialnämnden göra en bedömning av risken för att den vuxna eller barnet kommer att utsättas för eller bevittna ytterligare våld. Vid behov ska en ny bedömning göras. (4 kap. 1 §.)

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter ska socialnämnden erbjuda en våldsutsatt vuxen insatser, akut och på kort och lång sikt, med utgångspunkt i den vuxnas behov av skydd, stöd och hjälp. Nämndens utredning, inklusive den aktuella riskbedömningen, ska ligga till grund för bedömningen av vilka insatser som ska erbjudas (6 kap. 1 §). I ett tillhörande allmänt råd anges vilka typer av stöd socialnämnden bör kunna erbjuda den våldsutsatta vuxna. Listan innefattar information

och råd, stödsamtal, hjälp att ordna stadigvarande boende, stöd i föräldraskap, förmedling av kontakt med frivilligorganisationer och andra aktörer, hjälp vid kontakt med hälso- och sjukvården samt hjälp vid kontakt med andra myndigheter, t.ex. Polismyndigheten och Skatteverket. Ett våldsutsatt barn och ett barn som bevittnat våld ska socialnämnden erbjuda insatser, akut och på kort och lång sikt, med utgångspunkt i barnets behov av skydd, råd och stöd samt vård och behandling. Nämndens utredning, inklusive den aktuella riskbedömningen, ska ligga till grund för bedömningen av vilka insatser som ska erbjudas. (6 kap. 3 §.) Föreskrifterna innehåller också en hänvisning till socialnämndens ansvar, enligt 9 kap. 5 § socialtjänstlagen, för att enskilda som behöver stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp kan tas emot i ett skyddat boende (6 kap. 2 §).

I Socialstyrelsens handbok ges utförlig information om olika stödinsatser, både på kort och lång sikt, som kan komma i fråga för brottsoffer som utsatts för våld i nära relationer, inklusive barn som bevittnat våld.[61] De insatser som nämns är information och råd, stödsamtal, hjälp med att ordna stadigvarande boende, stöd i föräldraskapet, förmedling av kontakt med frivilligorganisationer och andra aktörer, hjälp vid kontakt med hälso- och sjukvård och myndigheter, kontakt med hälso- och sjukvården, kontakt med Polismyndigheten och med andra rättsvårdande myndigheter eller frivilligorganisationer i samband med en eventuell rättegång, juridiskt stöd för brottsskadeersättning, kontakt med Skatteverket, kontaktperson, hjälp med att hämta tillhörigheter i bostaden, ekonomiskt bistånd och tillfälligt boende samt specifikt för våldsutsatta barn bl.a. stöd i förskola och vård utanför det egna hemmet.

I ett allmänt råd till 13 kap. 1 § socialtjänstlagen – om socialnämndens ansvar att erbjuda brottsofferstöd – anges att socialnämnden såväl vid planering av verksamheten som i enskilda ärenden bör beakta den särskilda utsatthet eller sårbarhet som en våldsutsatt kan ha på grund av bl.a. ekonomisk situation, funktionsnedsättning, hedersrelaterad kontext, kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, skadligt bruk eller beroende, sexuell läggning, tillhörighet till en nationell minoritet, utländsk bakgrund eller ålder. I handboken framhålls att det samtidigt är viktigt att inte generalisera och förutsätta att alla inom en viss grupp är särskilt utsatta eller påverkas av sårbarhetsfaktorer. Varje person som utsatts för våld måste bemötas utifrån sitt

[61] Handboken s. 162–181.

individuella behov av stöd och skydd och inte automatiskt utifrån exempelvis personens funktionsnedsättning, sexuella läggning eller ålder. Därefter följer en redogörelse för var och en av de sårbarhetsfaktorer som nämns i det allmänna rådet.[62]

Socialstyrelsens kunskapsstöd innehåller en redogörelse för vilka typer av stödinsatser som socialnämnden kan erbjuda brottsoffer: Information, samtalsstöd, kontaktperson, hjälp vid kontakt med andra myndigheter, förmedling av kontakt med frivilligorganisationer och andra aktörer, boende och ekonomiskt bistånd (även stöd till närstående omnämns). Dessa motsvarar i huvudsak de stödinsatser som nämns i allmänna råd på området våld i nära relationer (allmänna råd till 6 kap. 1 § HSLF-FS 2022:39). I Socialstyrelsens vägledning identifieras vissa grupper av brottsoffer som särskilt sårbara. Det anges att sårbarhet i detta sammanhang omfattar flera dimensioner. En särskilt sårbar grupp löper större risk att utsättas för brott, brottens konsekvenser riskerar att bli större och gruppens förmåga att utnyttja sina resurser (sociala, ekonomiska och politiska) är mer begränsad. De sårbara grupper som nämns är bl.a. barn och ungdomar, personer som utsätts för hot eller våld av närstående, även av hedersrelaterad natur, personer med fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar, äldre personer, personer som redan befinner sig i socialt utsatta situationer, som hemlösa och missbrukare, homo- och bisexuella samt transpersoner och personer med invandrarbakgrund.[63] Det betonas också att i socialtjänstens bedömning av lämpliga insatser kan faktorer som ålder, kön, etnisk bakgrund, sexuell läggning, könsidentitet och funktionsnedsättning vara aspekter att ta hänsyn till då de påverkar utsattheten för och konsekvenserna av brott och därmed individens behov.[64]

För hälso- och sjukvårdens personal är ett syfte med fastställandet av stödbehovet att kunna ta ställning till vilken vård som brottsoffret behöver och som kan ges inom ramen för hälso- och sjukvården. Ett våldsutsatt brottsoffer kan ha behov av vård för såväl fysiska som psykiska besvär. Vården kan exempelvis utgöras av psykologiskt stöd, traumabehandling och medicinsk och somatisk behandling för fysiska skador.[65] I hälso- och sjukvårdens ansvar ingår även att se till att den som söker hälso- och sjukvårdens tjänster, men som också behöver

[62] Handboken s. 82–89.
[63] Vägledningen s. 11–12.
[64] Vägledningen s. 14.
[65] Handboken s. 249.

annat stöd, blir hänvisad till det eller de organ som har kompetens och resurser för uppgiften.[66] Hälso- och sjukvården har, som nämnts, också en skyldighet att, på socialnämndens initiativ, samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa (5 kap. 8 § hälso- och sjukvårdslagen). Har den enskilda behov av insatser både från hälso- och sjukvården och från socialtjänsten, ska regionen tillsammans med kommunen upprätta en individuell plan med bl.a. vilka insatser som behövs och vilka insatser som respektive huvudman ska svara för (16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen och 10 kap. 8 § socialtjänstlagen).

Socialstyrelsens föreskrifter innehåller för hälso- och sjukvårdens del bestämmelser om vårdgivares[67] ansvar att fastställa de rutiner som behövs för att utveckla och säkra kvaliteten i arbetet med våldsutsatta och barn som bevittnat våld samt rutiner för när och hur personalen i dess verksamheter ska ställa frågor om våld för att kunna upptäcka våldsutsatta och barn som bevittnat våld som behöver vård (7 kap. 1 och 2 §§ HSLF-FS 2022:39). Om en misstanke om våld eller andra övergrepp mot en vuxen person kvarstår, ska vårdgivaren se till att hälso- och sjukvårdspersonalen (1) beaktar vilka behov den vuxna kan ha av vård såväl fysiskt som psykiskt med anledning av våldet, (2) informerar om möjligheten till vård inom hälso- och sjukvården, stöd och hjälp från socialtjänsten samt kontakt med frivilligorganisationer, (3) hjälper den vuxna att få kontakt med socialtjänsten om hen samtycker till det och (4) tar reda på om det finns barn i den vuxnas familj och gör anmälan till socialtjänsten enligt 19 kap. 1 § socialtjänstlagen vid misstanke om att barnet eller barnen far illa (7 kap. 10 §).[68] Om ett barn visar symtom eller tecken som väcker misstanke om att barnet är våldsutsatt eller bevittnat våld, ska vårdgivaren se till att hälso- och sjukvårdspersonalen (1) beaktar vilka behov barnet kan ha av vård såväl fysiskt som psykiskt med anledning av våldet, (2) gör en anmälan till socialtjänsten enligt 19 kap. 1 § socialtjänstlagen, (3) ställer frågor till medföljande vuxen om orsaken till symto-

[66] Prop. 1996/97:60 s. 8 och prop. 1997/98:55 s. 44.
[67] Med vårdgivare avses i hälso- och sjukvårdslagen statlig myndighet, region, kommun, annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet (2 kap. 3 §).
[68] Enligt föreskriften ska hälso- och sjukvårdspersonalen i patientjournalen dokumentera vilka åtgärder som har vidtagits samt vilka symtom eller tecken som har observerats och som väckt misstanke om att den vuxna är våldsutsatt. Motsvarande dokumentationsskyldighet finns vid misstanke om att ett barn är våldsutsatt eller har bevittnat våld.

men eller tecknen, om det är möjligt utan att det innebär risk för barnet och (4) frågar barnet i enrum om orsaken till symtomen eller tecknen när så är möjligt och med hänsyn tagen till barnets ålder och mognad (7 kap. 12 §).

Enligt ett allmänt råd till 5 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen[69] bör vårdgivaren se till att personalen i verksamheten har kunskap om våld och andra övergrepp av eller mot närstående för att kunna ge god vård samt har förmåga att omsätta kunskapen i det praktiska arbetet. I Socialstyrelsens handbok konstateras att det utöver detta generellt formulerade krav inte är närmare reglerat eller finns rekommendationer om vilka områden personalen ska eller bör ha kunskaper inom området våld i nära relationer. Exempel på kunskaper på området som kan behövas för att kunna upptäcka våldsutsatthet samt ge adekvat vård nämns dock i handboken, däribland kunskap om hur man identifierar, bemöter och vårdar våldsutsatta vuxna och barn och barn som bevittnat våld (inklusive barn och unga som utsätts för våld i parrelationer).[70]

I handboken konstateras avseende våldsutsatta vuxna – med hänvisning till 7 kap. 10 § andra stycket HSLF-FS 2022:39 – att oavsett om patienten berättar om att våld har förekommit eller inte ska patienter som visar symtom eller tecken som väcker misstanke om våldsutsatthet få information om möjligheterna till vård, stöd och hjälp. Det handlar dels om information om möjligheterna till vård som finns att få från hälso- och sjukvården, t.ex. psykologiskt stöd och medicinsk behandling, dels om information om möjligheten till stöd och hjälp som socialtjänsten har ansvar för, såsom information och råd, skyddat boende och stödsamtal. Vidare ska patienten informeras om möjligheter till stöd och hjälp från frivilligorganisationer. Förutom information från den egna vårdgivaren, den lokala socialtjänsten och lokalt verksamma frivilligorganisationer, kan information behöva sammanställas från andra verksamheter och myndigheter.[71] För att underlätta för den våldsutsatta att få kontakt med socialtjänsten kan hälso- och sjukvårdspersonalen vid sjukvårdsbesöket exempelvis behöva ringa till socialtjänsten och boka tid, följa med till ett närliggande socialkontor eller kontakta en socialsekreterare som kan träffa den vålds-

[69] Enligt bestämmelsen ska det där det bedrivs hälso- och sjukvårdsverksamhet finnas den personal, de lokaler, de sjukvårdsprodukter och den övriga utrustning som behövs för att god vård ska kunna ges.
[70] Handboken s. 246.
[71] Handboken s. 249.

utsatta vid sjukvårdsbesöket.[72] I fråga om barn anges att om barnet utsatts för våld eller har bevittnat våld i nära relationer kan barnet behöva vård, både fysiskt och psykiskt. Det ingår i hälso- och sjukvårdens uppdrag att erbjuda god vård och vårdgivaren ska därför se till att hälso- och sjukvårdspersonalen beaktar vilka behov barnet kan ha av vård såväl fysiskt som psykiskt med anledning av våldet. Barnet kan exempelvis ha behov av psykologiskt stöd eller traumabehandling, exempelvis från barn- och ungdomspsykiatrin (BUP), och även behov av medicinsk vård vid eventuella fysiska skador. Vidare påminns om skyldigheten för myndigheter inom hälso- och sjukvården att anmäla till socialtjänsten om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (19 kap. 1 § socialtjänstlagen).[73]

Sammanfattningsvis har Socialstyrelsen utfärdat föreskrifter och allmänna råd för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens personal på området våld i nära relationer. Socialstyrelsen har också tagit fram en handbok och en vägledning som komplement till föreskrifterna och de allmänna råden. I föreskrifterna och de allmänna råden ges vägledning om hur personalen kan fastställa och erbjuda lämpligt stöd till brottsoffer, inklusive hur den ska hänvisa brottsoffer till relevanta stödtjänster hos andra myndigheter och enskilda organisationer. I handboken ges mer utförlig och specifik vägledning i dessa avseenden. Ett gott omhändertagande och ett insiktsfullt bemötande, vilket också får anses vara en viktig komponent för att undvika sekundär viktimisering, i hälso- och sjukvården beskrivs som avgörande för våldsutsattas möjligheter att förändra sin situation såväl i ett kort som långt perspektiv.[74] Där framhålls också att brister i bemötande kan göra att alla inte kan eller vill berätta om utsatthet och ta del av stöd.[75]

Det kan tilläggas att föreskrifterna innebär att socialnämnderna respektive vårdgivarna inom hälso- och sjukvården själva ska fastställa rutiner för olika aspekter med avseende på fastställande och erbjudande av lämpligt stöd till brottsoffer. Sådana riktlinjer och protokoll som avses i punkten utfärdas därmed även på en nivå närmare verksamheten.

Utredningen bedömer att föreskrifterna och de allmänna råden, handboken, vägledningen och rutiner fastställda av socialnämnder

[72] Handboken s. 250.
[73] Handboken s. 253.
[74] Handboken s. 224; prop. 1997/98:55 s. 44–45.
[75] Handboken s. 24.

och vårdgivare i enlighet med föreskrifterna är sådana riktlinjer och protokoll som avses i direktivet, specifikt i fråga om brottsoffer som utsatts för våld i nära relationer, inklusive barn som bevittnat våld. Vidare bedömer utredningen att de uppfyller de krav som direktivet ställer i fråga om att riktlinjerna och protokollen ska avse hur personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan fastställa och erbjuda lämpligt stöd till brottsoffer, bl.a. om hur de ska hänvisa brottsoffer till relevanta stödtjänster och hur de ska handla på ett sätt som innebär att sekundär viktimisering undviks.

Föreskrifterna och de allmänna råden för våld i nära relationer ses regelbundet över och uppdateras vid behov. HSLF-FS trädde i kraft den 1 november 2022 och ersatte då äldre föreskrifter och allmänna råd på samma område. De har ändrats 2025. Av förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar framgår att en konsekvensutredning ska tas fram och dokumenteras inför att en förvaltningsmyndighet ska besluta om föreskrifter eller allmänna råd (3 § första stycket).[76] Innan en förvaltningsmyndighet beslutar om föreskrifter eller allmänna råd, ska myndigheten så tidigt som möjligt ge statliga myndigheter, kommuner, regioner, organisationer, näringslivet och andra enskilda, som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs, tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen. Myndigheten ska dokumentera vilka som getts tillfälle att yttra sig. En myndighet får avstå från att inhämta yttranden enligt första stycket om myndigheten med stöd av 4 § inte har tagit fram någon konsekvensutredning. (12 §.) Det får förutsättas att leverantörer av specialiserade stödtjänster inklusive enskilda organisationer inom civilsamhället, vilka är direkt berörda av föreskrifter som HSLF-FS 2022:39, är delaktiga i samrådet vid utfärdande av föreskrifter och allmänna råd som avser skydd och stöd till brottsoffer och att det därmed sker ett sådant samarbete som direktivet

[76] Enligt förordningen om konsekvensutredningar får en myndighet besluta om föreskrifter eller allmänna råd trots att någon konsekvensutredning inte har tagits fram, om det skulle innebära fara för miljön, Sveriges säkerhet, liv, personlig säkerhet eller hälsa, eller risk för betydande ekonomisk skada om beslut inte fattas skyndsamt. En konsekvensutredning ska i sådana fall tas fram så snart som möjligt efter beslutet. (3 § andra stycket.) Någon konsekvensutredning behöver inte tas fram när en förvaltningsmyndighet ska besluta om (1) föreskrifter som uteslutande rör verksamheten inom den egna myndigheten, (2) föreskrifter om sådana avgifter som omfattas av samrådsskyldigheten enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191), (3) föreskrifter för utrikesförvaltningen, eller (4) föreskrifter med stöd av säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) eller allmänna råd till den förordningen. En myndighet får även i andra fall besluta om föreskrifter eller allmänna råd utan att ta fram en konsekvensutredning, om myndigheten bedömer att det saknas skäl att ta fram en sådan utredning. En sådan bedömning ska dokumenteras och skälen för bedömningen anges. (4 §.)

kräver. I arbetet med Socialstyrelsens handbok inhämtades synpunkter från referensgrupper inom och utanför Socialstyrelsen.[77] Innehållet i HSLF-FS 2022:39, handboken och vägledningen ger vidare vid handen att dokumenten har utarbetats på ett genus-, trauma- och barnmedvetet sätt.

Direktivet uppställer ett krav på att riktlinjerna och protokollen ska ange hur de särskilda behoven ska tillgodoses hos brottsoffer som löper ökad risk att drabbas av våld till följd av att de diskrimineras på grund av en kombination av kön och en eller flera andra diskrimineringsgrunder. I ett allmänt råd till 13 kap. 1 § socialtjänstlagen [78] anges att socialnämnden såväl vid planering av verksamheten som i enskilda ärenden bör beakta den särskilda utsatthet eller sårbarhet som en våldsutsatt kan ha på grund av bl.a. ekonomisk situation, funktionsnedsättning, hedersrelaterad kontext, kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, skadligt bruk eller beroende, sexuell läggning, tillhörighet till en nationell minoritet, utländsk bakgrund eller ålder. En mer utförlig redogörelse lämnas i handboken. Dessa sårbarhetskriterier – som endast är exemplifierande – motsvarar i huvudsak de diskrimineringsgrunder som avses i artikel 21 i EU:s rättighetsstadga (intersektionell diskriminering) och får anses vara de diskrimineringsgrunder som främst är relevanta i det här sammanhanget. Det allmänna rådet för socialnämnden bedöms tillgodose direktivets krav i detta avseende. Även i kunskapsstödet, som också riktar sig till socialnämnden, finns en beskrivning – motsvarande den i det allmänna rådet för socialnämnden – av särskilt sårbara brottsoffer och det konstateras att brottsoffers individuella förutsättningar kan påverka behovet av stöd. Det saknas dock en motsvarande riktlinje för personal inom hälso- och sjukvården.

Socialstyrelsen fick i uppdrag av regeringen att stödja genomförandet inom vård och omsorg av den tidigare nationella strategin (2017–2026) för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.[79] I regleringsbrevet för 2025 ändrades uppdraget så att Socialstyrelsen också ska förstärka arbetet för att stödja och främja implementering av myndighetens föreskrifter och allmänna råd som rör våld som omfattas av den nationella strategin. I arbetet ska myndigheten beakta de brister i hälso- och sjukvården samt socialtjänsten som lyfts fram

[77] Handboken s. 3.
[78] HSLF-FS 2022:39, allmänt råd till 13 kap. 1 § socialtjänstlagen.
[79] A2022/01028.

i slutsatserna från ett tidigare regeringsuppdrag till Inspektionen för vård och omsorg.[80] Under förutsättning att arbetet med att stödja och stödja och främja implementeringen av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, som alltså för socialnämndens del innehåller en uppmaning att beakta sårbarhetskriterier både i verksamheten som helhet och i enskilda ärenden, leder till att det tas fram riktlinjer och protokoll för hälso- och sjukvården om att sårbarhetskriterier ska beaktas finns inte längre någon brist i det avseendet. Det kan också nämnas att i den nya nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck har Socialstyrelsen tilldelats ansvaret för nationell samordning och kunskapsstöd inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens och tandvårdens område (se avsnitt 4.3.3).[81]

Det kan noteras riktlinjerna och protokollen enligt direktivet ska omfatta brottsoffer. Med brottsoffer avses i direktivet en person, oavsett kön, som åsamkats skada som en direkt följd av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer (enligt definitionerna av dessa begrepp), inbegripet barn som åsamkats skada för att de har bevittnat våld i nära relationer. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd endast gäller för brottsoffer som utsatts för våld i nära relationer, inklusive barn som bevittnat våld. De allmänna råden om vilka stödinsatser som våldsutsatta brottsoffer kan få, vilka kompletteras av en mer utförlig redogörelse i Socialstyrelsens handbok, omfattar emellertid alla typer av stöd som brottsoffer i allmänhet kan tänkas vara i behov av och innehåller därutöver exempel på mer specifikt stöd som våldsutsatta brottsoffer kan vara i behov av. Dessutom ges en exemplifiering om brottsofferstödjande insatser i allmänhet, inte kopplat till någon specifik kategori av brottsoffer, i förarbetena till 13 kap. 1 § socialtjänstlagen. För fastställandet och erbjudandet av lämpligt stöd till brottsoffer i allmänhet finns också Socialstyrelsens kunskapsstöd från 2012, som visserligen inte är bindande och endast har socialtjänsten som målgrupp men kan ses som ett – kompletterande – regelverk enligt direktivet.

Sammantaget bedömer utredningen att direktivets krav i fråga om utfärdande av riktlinjer och protokoll för personal inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten om hur de kan fastställa och erbjuda lämpligt stöd till brottsoffer är uppfyllt.

[80] S2025/01181 (delvis).
[81] Skr. 2025/26:245 s. 47 och 51.

8.1.2.6 Riktlinjer och protokoll för hälso- och sjukvårdstjänster som tillhandahåller primärvård (punkt 6)

I punkten ställs krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att det utfärdas riktlinjer och protokoll för hälso- och sjukvårdstjänster som tillhandahåller primärvård om hur de kan fastställa och erbjuda lämpligt stöd till brottsoffer. Riktlinjerna och protokollen ska omfatta säkrande och dokumentation av bevis och vidarebefordran av bevis till behöriga rättsmedicinska centrum i enlighet med nationell rätt.

I fråga om kravet på att det ska finnas riktlinjer och protokoll för hälso- och sjukvårdstjänster som tillhandahåller primärvård om hur de kan fastställa och erbjuda lämpligt stöd till brottsoffer hänvisas till avsnittet (8.1.2.5) om riktlinjer och protokoll för personal inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. De där redovisade föreskrifterna och allmänna råden från Socialstyrelsen samt Socialstyrelsens handbok omfattar i de delar som avser hälso- och sjukvård även hälso- och sjukvårdstjänsterna som sådana och bedöms därmed uppfylla kravet i aktuellt avseende.

Riktlinjerna och protokollen ska enligt punkten också omfatta säkrande och dokumentation av bevis, dvs. bevissäkring, och vidarebefordran av bevis. Bevissäkring inom primärvården eller annars i hälso- och sjukvården avser typiskt sett dokumentation av fysiska skador och besvär hos brottsoffret samt i förekommande fall säkring av spår på brottsoffret efter en gärningsperson (spårsäkring). Därutöver kan bevissäkring även omfatta t.ex. observationer av brottsoffrets allmänsituation och samtal med brottsoffret. I många fall genomför polisen en preliminär skadebedömning och dokumenterar synliga skador samt håller förhör med brottsoffret i samband med den inledande kontakten, antingen på brottsplatsen eller på en polisstation. Om brottsoffret därefter får vård eller behandling för sina skador kan skadorna dokumenteras även i samband med det.

I de fall ytterligare skadedokumentation behövs i en brottsutredning eller som bevis i en rättegång kan Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet inhämta ett skriftligt medicinskt utlåtande (rättsintyg) av läkare (1 § lagen [2005:225] om rättsintyg i anledning av brott). Rättsintyg ska inhämtas från läkare vid rättsmedicinsk avdelning inom Rättsmedicinalverket eller läkare som enligt avtal med verket har åtagit sig att utfärda sådana intyg. Om det finns särskilda skäl får dock rättsintyg även inhämtas från annan läkare med tillräck-

lig kompetens. Rättsintyg ska inhämtas om skador, sjukdomar eller andra förhållanden som intyget ska avse bedöms kunna vara av betydelse vid utredning om brott (1) som kan antas föranleda annan påföljd än böter, eller (2) enligt 31 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och brottet kunde antas ha föranlett annan påföljd än böter. (2 §.) Utöver förutsättningarna för att inhämta rättsintyg reglerar lagen frågor om samtycke och information till den som intyget ska avse (4–6 §§). Vidare föreskrivs att den myndighet som har beslutat att inhämta rättsintyget ska tillhandahålla den som ska utföra undersökningen eller utfärda rättsintyget det underlag som behövs för åtgärden (8 §).

En läkare eller tandläkare som är verksam inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården är skyldig att, i den omfattning övriga skyldigheter i yrkesutövningen inte hindrar det eller det annars inte finns särskilda skäl mot det, utföra undersökningar och ge utlåtanden över dessa på begäran av länsstyrelse, domstol, åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller överförmyndare. Begränsningen i skyldigheten att utföra undersökningar och ge utlåtanden gäller inte för läkare som är verksam huvudsakligen inom öppen vård och, när det gäller undersökning och utlåtande om alkoholpåverkan, inte heller för någon annan läkare. (6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen.)

Många frågor kring säkrande och dokumentation av bevis – och i synnerhet vidarebefordran av bevis till rättsmedicinska centrum – är alltså reglerade redan på författningsnivå i svensk rätt. Det kan tilläggas att rättsintyg därutöver behandlas utförligt i Socialstyrelsens handbok.[82]

I de fall då brottsoffer får vård eller behandling innan en polisanmälan gjorts kan skadedokumentation och annan bevissäkring inom hälso- och sjukvården ske utan polis eller åklagares medverkan. Och även i de fall då brottsutredande myndigheter är inkopplade är det normalt hälso- och sjukvårdspersonal som utför spårsäkring i samband med klinisk undersökning.

Det finns ingen lagstadgad skyldighet för hälso- och sjukvården att utföra spårsäkring eller andra bevissäkrande åtgärder utan en begäran om det från en annan myndighet. Således finns det ingen tydlig reglering av ansvaret för hälso- och sjukvården att erbjuda och utföra bevissäkrande åtgärder när ett brottsoffer uppsöker hälso- och sjukvården på egen hand. Det ska dock noteras att artikeln – som hänvisar

[82] Socialstyrelsens handbok s. 295–298.

till nationell rätt – inte ställer några specifika krav på vilka bevissäkrande åtgärder som ska vara möjliga eller under vilka förutsättningar. Och även om det saknas lagstiftning kring bevissäkrande åtgärder i dessa fall kan det konstateras att frågan behandlas i dokument som får anses utgöra riktlinjer och protokoll i artikelns mening. Avsnittet om spårsäkring vid sexuella övergrepp i Socialstyrelsens handbok nämner uttryckligen att en del av de personer som kommer till hälso- och sjukvården efter att ha utsatts för sexualbrott kommer tillsammans med polis medan andra kommer på egen hand. I Socialstyrelsens handbok hänvisas till en handbok och en guide som tagits fram av NCK.[83] Visst innehåll ur handboken återges också.[84]

NCK:s handbok och guide beskriver handläggningen för brottsoffer som är ungdomar efter pubertetsdebut och vuxna, både kvinnor och män. Den åldersmässiga avgränsningen har gjorts av praktiska skäl, eftersom handläggningen vid sexuella övergrepp mot yngre barn är annorlunda. I handboken anges att hälso- och sjukvården genom att tillämpa rekommendationerna i den och följa arbetsgången i guiden får förutsättningar att leva upp till de krav som patienter och myndigheter har rätt att ställa på verksamheten. Det gäller allt från att personalen ställer frågor om utsatthet för sexuella övergrepp till att det finns rättssäkra och enhetliga rutiner för provtagning och dokumentation. I handboken framhålls att offren kan söka hjälp var som helst inom vårdkedjan – både vid specialiserade kliniker för våldtäktsoffer och vid vårdcentraler i glesbygden – och att beredskap därför måste finnas för att alla som kan komma i kontakt med sexualbrottsoffer ska kunna agera för att möta patientens medicinska, emotionella och rättsliga behov. Det innebär att inte bara gynekologer utan alla läkare som kan behöva undersöka offer för sexualbrott ska kunna genomföra en fullständig undersökning med spårsäkring. Vidare betonas att undersökning som görs inom sjukvården efter sexuella övergrepp inte bara handlar om sjukvård utan att det som kommer fram genom anamnes, undersökning, provtagning och spårsäkring kan bli stödbevisning vid en eventuell rättsprocess.[85]

Då spårsäkring utförs använder hälso- och sjukvårdspersonalen en s.k. spårsäkringssats framtagen av NCK, vars fullständiga namn

[83] Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK), Handbok. Nationellt handlingsprogram för hälso- och sjukvårdens omhändertagande av offer för sexuella övergrepp samt Guide för omhändertagande efter sexuella övergrepp.
[84] Socialstyrelsens handbok s. 299.
[85] NCK:s handbok s. 11.

är ”Spårsäkringssats efter sexualbrott” (se avsnitt 7.2.2.4).[86] Spårsäkringssatsen är en del av NCK:s guide för omhändertagande efter sexuella övergrepp. När en spårsäkring har utförts av hälso- och sjukvårdspersonal kan spårsäkringssatsen innehålla spår från brottsoffret men även från andra personer. Spår från brottsoffret utgörs bl.a. av blodprov för dna-analys samt blod- och urinprover för analys av förekomst av alkohol och narkotika. Spårsäkringssatsen kan även innehålla fibrer, hårstrån, spermier och andra spår som efter dna-analys kan kopplas till en gärningsperson eller annan person.[87] Utöver provtagning för spårsäkring omfattar, enligt NCK:s handbok, en sådan fullständig kroppsundersökning som bör göras av brottsoffer undersökning av hela kroppsytan med dokumentation av eventuella skador, gynekologisk och/eller proktologisk undersökning med dokumentation av eventuella skador samt provtagning för graviditet, drogpåverkan och sexuellt överförbara infektioner. Det anmärks att detta gäller oavsett om polisanmälan gjorts.[88]

Således finns det riktlinjer och protokoll med information om hur spårsäkring eller andra bevissäkrande åtgärder ska genomföras även utan en begäran från en annan myndighet, även om det i dagsläget saknas en lagstadgad skyldighet för hälso- och sjukvården att utföra sådana åtgärder. Bakgrundsvis kan det dock nämnas att det i betänkandet Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43) föreslås att det ska införas en särskild lag om hälso- och sjukvårdens spårsäkring efter sexualbrott. Bakgrunden till förslaget är att det, som nämnts ovan, inte finns någon tydlig reglering av ansvaret att utföra spårsäkring vid sexualbrott om den inte sker med stöd av 6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen samt att det saknas reglering av hur lång tid spårsäkringssatser ska sparas och att det även finns andra oklarheter vid hälso- och sjukvårdens spårsäkring, såsom om bestämmelserna inom hälso- och sjukvårdsområdet aktualiseras vid spårsäkringar, oavsett om en polisanmälan har gjorts av offret.[89] Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om spårsäkring som utförs av hälso- och sjukvården med anledning av att en person har utsatts

[86] Socialstyrelsen, Komplettering av beredningsunderlaget om hälso- och sjukvårdens ansvar för spårsäkring efter sexualbrott. Redovisning av regeringsuppdrag s. 10; https://www.uu.se/centrum/nck/for-yrkesverksamma/webbstodforvarden/omhandertagande-och-sparsakring/handlingsprogram-for-omhandertagande.
[87] Socialstyrelsen, Komplettering av beredningsunderlaget om hälso- och sjukvårdens ansvar för spårsäkring efter sexualbrott. Redovisning av regeringsuppdrag s. 10.
[88] NCK:s handbok s. 37.
[89] SOU 2021:43 s. 27–28.

för eller kan ha utsatts för ett sexualbrott. Bestämmelserna i lagen ska, med vissa undantag, tillämpas även vid spårsäkring som utförs enligt 6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen efter ett sexualbrott. Lagförslaget innebär bl.a. att regionerna ska ansvara för att erbjuda personer som har utsatts för eller kan ha utsatts för ett sexualbrott spårsäkring. Med spårsäkring avses enligt lagförslaget de åtgärder som vidtas och de prover som tas av hälso- och sjukvårdspersonal i samband med undersökningar av en person som har utsatts för eller kan ha utsatts för ett sexualbrott i syfte att säkra spår från förövare som kan komma att användas i en rättsprocess. (1 §.) Spårsäkring ska endast få utföras av regionen inom ramen för dess hälso- och sjukvårdsverksamhet och uppgiften ska inte få överlämnas till privata aktörer. (3 §.) Lagförslaget har remitterats och bereds för närvarande. Socialstyrelsen har efter ett kompletterande utredningsuppdrag[90] föreslagit vissa ändringar i den lag som föreslås i SOU 2021:43.[91] Bland annat innebär Socialstyrelsens lagförslag att proverna och fynden från en spårsäkring ska samlas in i en spårsäkringssats (1 §).

När det gäller annan bevissäkring än spårsäkring, t.ex. skadedokumentation av brottsoffret, som inte utförs av de brottsutredande myndigheterna finns det visserligen inte någon specifik reglering av ansvaret för den. Vid all vård av patienter i hälso- och sjukvården gäller dock ett krav på att det ska föras patientjournal (3 kap. 1 § första stycket patientdatalagen). I fråga om innehåll ska en patientjournal innehålla de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten. Om uppgifterna finns tillgängliga, ska en patientjournal alltid innehålla (1) uppgift om patientens identitet, (2) väsentliga uppgifter om bakgrunden till vården, (3) uppgift om ställd diagnos och anledning till mera betydande åtgärder, (4) väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder, (5) uppgift om den information som lämnats till patienten, dennas vårdnadshavare och övriga närstående och om de ställningstaganden som gjorts i fråga om val av behandlingsalternativ och om möjligheten till en ny medicinsk bedömning, samt (6) uppgift om att en patient har beslutat att avstå från viss vård eller behandling. Patientjournalen ska vidare innehålla uppgift om vem som har gjort en viss anteckning i journalen och när anteck-

[90] S2022/00136 (delvis) och S2024/01777 (delvis). Uppdraget avsåg att komplettera beredningsunderlaget i betänkandet Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43) i den del som avsåg hälso- och sjukvårdens ansvar för spårsäkring efter sexualbrott.
[91] Socialstyrelsen, Komplettering av beredningsunderlaget om hälso- och sjukvårdens ansvar för spårsäkring efter sexualbrott. Redovisning av regeringsuppdrag s. 47–49.

ningen gjordes. Därutöver får en patientjournal innehålla de uppgifter som enligt lag eller annan författning ska antecknas i en sådan. (3 kap. 6 och 7 §§.) En patientjournal får innehålla endast de uppgifter som behövs för de personuppgiftsbehandlande ändamål som anges i 2 kap. 4 § första stycket 1 och 2, dvs. uppgifter som behövs för att (1) fullgöra de skyldigheter som anges i 3 kap. (skyldigheten att föra patientjournal) och upprätta annan dokumentation som behövs i och för vården av patienter och (2) administration som rör patienter och som syftar till att ge vård i enskilda fall eller som annars föranleds av vård i enskilda fall (3 kap. 5 §). Ytterligare bestämmelser om innehållet i en patientjournal finns i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården (HSLF-FS 2016:40). Där konstateras också, med hänvisning till Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, att det är vårdgivarens ansvar att det finns processer och rutiner som behövs för att säkerställa att verksamheten uppfyller de krav som ställs i föreskrifterna (3 kap. 1 § HSLF-FS 2016:40). Uppgifter som ska antecknas i en patientjournal ska föras in så snart som möjligt (3 kap. 9 § patientdatalagen). En journalhandling ska bevaras minst tio år efter det att den sista uppgiften fördes in i handlingen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa slags journalhandlingar ska bevaras under längre tid än tio år. (3 kap. 17 §.)

Syftet med att föra en patientjournal är i första hand att bidra till en god och säker vård av patienten. En patientjournal är dessutom en informationskälla för patienten, men också för uppföljning och utveckling av verksamheten, tillsyn och rättsliga krav, uppgiftsskyldighet enligt lag samt forskning. (3 kap. 2 §.) Även om syftena med att föra patientjournal således är andra än att säkra och dokumentera bevis för att använda i ett straffrättsligt förfarande – och journalföringen framför allt utgår ifrån den kliniska undersökning som görs med fokus på den vårdande aspekten – innebär skyldigheten att föra patientjournal att det regelmässigt görs anteckningar i en patientjournal om brottsoffret vilka kan användas som bevis i straffrättsliga förfaranden. Detta är fallet trots att bedömningar av exempelvis hur och när skadorna uppkommit eller huruvida dessa varit förenade med

risk för framtida skador sällan görs vid en klinisk undersökning.[92] Innehållet i patientjournaler används också i betydande utsträckning som bevis i straffrättsliga förfaranden, inte bara i sexualbrottmål utan även i mål om t.ex. misshandel. Också annan dokumentation som görs i samband med den kliniska undersökningen av brottsoffer, t.ex. bilder på skador, förekommer i praktiken ofta som bevis i straffrättsliga förfaranden.

Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilda eller någon närstående lider men (25 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [OSL]). Uppgifter i en patientjournal omfattas således normalt av sekretess. Uppgifter som omfattas av sekretess får inte röjas för enskilda eller myndigheter utan att det anges i OSL eller i en lag eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL). Sådana sekretessbrytande bestämmelser finns bl.a. i 10 kap. OSL. Ett flertal bestämmelser i det kapitlet reglerar hur sekretess förhåller sig till polis och åklagares verksamhet. Bland dessa finns anledning att här nämna bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL. Av den följer att sekretessen för en uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden enligt 25 kap. 1 § OSL inte hindrar att en sådan uppgift lämnas till bl.a. en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten om uppgiften har betydelse för utredningen av ett begånget brott och utredningen angår (1) brott för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i sex månader eller mer, eller (2) försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i ett år eller mer. I övrigt gäller att sekretess till skydd för en enskild inte hindrar att en uppgift lämnas till en myndighet om den enskilda samtycker till det (10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL).[93] Uppgifter i en patientjournal kan alltså lämnas till polis eller åklagare antingen om patienten samtycker till det eller om det misstänkta brott som uppgiften angår är av visst allvarligare slag.

Nämnda sekretessgenombrott gäller även utan en myndighetsbegäran. Det gör det möjligt, men inte obligatoriskt, för sjukvårds-

[92] Jfr SOU 2021:43 s. 425 och Socialstyrelsen, Komplettering av beredningsunderlaget om hälso- och sjukvårdens ansvar för spårsäkring efter sexualbrott. Redovisning av regeringsuppdrag s. 11.

[93] Om en målsägande återtar ett tidigare lämnat samtycke men uppgifterna finns tillgängliga för polis och åklagare får uppgifterna, oberoende av samtycke, ändå användas som bevisning i en rättegång (jfr prop. 2004/05:64 s. 33).

personal att anmäla ett brott i situationer där de får kännedom om att patienten har utsatts för ett grovt brott men patienten själv inte vill anmäla till polisen.[94] Får anställda inom hälso- och sjukvården kännedom om eller misstänker att barn far illa är de skyldiga att genast anmäla det till socialnämnden (19 kap. 1 § första stycket 1 socialtjänstlagen). Om detta leder till en polisanmälan kan det i förlängningen innebära att hälso- och sjukvården med stöd av 6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen får i uppgift att utföra en spårsäkring beträffande barnet.

Sammanfattningsvis finns det när de brottsutredande myndigheterna är inkopplade reglering på författningsnivå – patientsäkerhetslagen och lagen om rättsintyg i anledning av brott – som gäller för hälso- och sjukvårdstjänster som tillhandahåller primärvård om säkrande och dokumentation och vidarebefordran av bevis. De centrala reglerna finns alltså på en högre nivå i normhierarkin än vad direktivet kräver och kompletteras därutöver med vägledning i Socialstyrelsens handbok, dvs. på en nivå motsvarande sådana riktlinjer och protokoll som avses i artikeln.

När ett brottsoffer uppsöker hälso- och sjukvården på egen hand saknas lagstiftning kring bevissäkrande åtgärder utöver skyldigheten för hälso- och sjukvårdspersonal att föra patientjournal. Denna skyldighet tillgodoser dock, trots att den har ett annat syfte, även ändamålet att bevis säkras och dokumenteras. Därutöver behandlas frågor om bevissäkrande åtgärder och journalföring i vägledande dokument – Socialstyrelsens och NCK:s handböcker samt Socialstyrelsens föreskrifter – som får anses utgöra riktlinjer och protokoll i artikelns mening. Utredningens bedömning är att direktivets krav i dessa delar därmed är uppfyllt. Vidare finns ett lagförslag som innebär en tydlig ansvarsreglering för hälso- och sjukvården när det gäller spårsäkring med anledning av att en person har utsatts för eller kan ha utsatts för ett sexualbrott. Om förslaget leder till lagstiftning kan det också anses som en del i genomförandet.

[94] NCK:s handbok s. 51.

8.1.2.7 Tillgänglighet i kristider (punkt 7)

Enligt punkten ska medlemsstaterna sträva efter att säkerställa att de specialiserade stödtjänsterna fortsätter att vara fullt tillgängliga för brottsoffer i kristider, såsom folkhälsokriser eller andra undantagstillstånd.

På grundlagnivå finns bestämmelsen i 1 kap. 1 § regeringsformen om att den offentliga makten utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för att Sverige är en rättsstat och att all offentlig maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. De enda särskilda regler som finns i grundlagen och som gäller kriser rör sådana kriser som ingår i begreppen krig och krigsfara i 15 kap. regeringsformen.[95] För krig och krigsfara finns det långtgående regler som ökar handlingsutrymmet för de högsta statsorganen. Specialregler för krig och krigsfara finns även under grundlagsnivå i flera lagar och förordningar.[96] Det saknas i dagsläget särskilda regler i grundlagen om vad som gäller i civila, eller fredstida, kriser. Regeringen har dock föreslagit att nya bestämmelser om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer ska införas i 16 kap. regeringsformen. Bestämmelserna, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2027, innebär att om det råder en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena kräver det kan riksdagen med kvalificerad majoritet ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter om det behövs för att hantera krissituationen. Befogenheterna kan när som helst återkallas av riksdagen.[97] Riksdagen har i december 2025 som vilande antagit förslaget. Eftersom förslaget gäller grundlagsändringar krävs att riksdagen bifaller det igen efter att det har hållits ett riksdagsval.[98]

Det svenska systemet för krisberedskap och krishantering, både i händelse av krig och krigsfara och i fredstida krissituationer, bygger på ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna. Principerna är inte definierade i lag utan ska i stället förstås som en bakgrund till dagens regelverk för krisberedskap samt det uppdrag och mandat som olika

[95] Det har ansetts ankomma på regeringen att under konstitutionellt ansvar tolka begreppen krig och krigsfara (prop. 2009/10:80 s. 204).
[96] T.ex. lagen (1994:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap, förfogandelagen (1978:262), ransoneringslagen (1978:268), prisregleringslagen (1989:978) och lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna i händelse av krig eller krigsfara m.m. Ransoneringslagen och prisregleringslagen är dock tillämpliga även i fredstid vid svåra försörjningsstörningar.
[97] Prop. 2024/25:155 s. 1.
[98] Bet. 2025/26:KU8, rskr. 2025/26:79.

aktörer har. Principerna finns angivna i olika utredningar, propositioner, förarbeten samt planeringsdokument.[99] Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid en störning i samhället. Närhetsprincipen innebär att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga. Likhetsprincipen innebär att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska alltså fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.[100] De angivna målen för krisberedskapen är att (1) minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, samt (2) värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.[101]

Som redovisats är det socialnämnden, dvs. kommunen, som har det övergripande ansvaret för att erbjuda stödinsatser för brottsoffer. Även hälso- och sjukvården, dvs. i princip regionerna, har ett ansvar att erbjuda stöd, liksom olika statliga myndigheter, t.ex. Polismyndigheten. Det är emellertid främst kommunernas och regionernas motståndskraft och förmåga i kristider som har betydelse för i vilken utsträckning det på ett samhälleligt plan är möjligt att under de förhållanden som då gäller fortsatt tillhandahålla specialiserade stödtjänster för brottsoffer. Detta gäller bl.a. de stödtjänster – skyddat boende och vård av brottsoffer som utsatts för sexuellt våld – som särskilt lyfts fram i relevant skälstext.[102]

Den reglering som utgör grunden för kommunernas och regionernas förberedelser inför och hantering av en krissituation är lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).[103] Syftet med bestämmelserna i lagen är att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. (1 kap. 1 §

[99] SOU 2022:10 s. 291.
[100] Prop. 2001/02:10 s. 76–77; även SOU 2022:10 s. 291–292.
[101] Prop. 2024/25:155 s. 14.
[102] Skäl 62.
[103] Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH).

LEH.)[104] Varje kommun och region ska se till att det finns en nämnd som kan fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att så ska ske (2 kap. 2 och 3 §§ LEH).[105] Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region (1 kap. 4 § LEH). Av förarbetena framgår att det handlar om händelser där någon eller flera viktiga samhällsfunktioner som kommuner och regioner ansvarar för hotas på ett omfattande sätt. Det kan exempelvis vara hot mot hälso- och sjukvården, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet. Tillämpningen av lagen aktualiseras vid större olyckshändelser som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Kravet på att det ska vara fråga om avvikelser från det normala bör ses ur synvinkeln att det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen, i vart fall i krisens inledningsskede. Det är alltså fråga om händelser som ställer speciella krav på den kommunala organisationen.[106]

Varje kommun och region ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner och regioner ska vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. (2 kap. 1 §. LEH.) Myndigheten för civilt försvar (MCF),[107] som ansvarar för att stödja samhällets beredskap för olyckor, kriser och civilt försvar, har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om rapporteringen av och innehållet i

[104] Bestämmelserna i lagen om regioner gäller också kommuner som inte ingår i någon region (2 §).
[105] Kommunerna och regionerna ska också vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser) (3 kap. 1 §). De ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också framgå krigsorganisationen, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap. (4 § FEH.)
[106] Prop. 2001/02:184 s. 14–16.
[107] Före den 1 januari 2026 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

risk- och sårbarhetsanalyserna (MSBFS 2015:4 och MSBFS 2015:5). En region ska sammanställa och rapportera resultatet av analysen till Socialstyrelsen, MCF och länsstyrelsen i aktuellt län senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till regionfullmäktige. En kommun ska sammanställa och rapportera resultatet av analysen till länsstyrelsen senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige.[108] Risk- och sårbarhetsanalyserna ska bl.a. innehålla identifierad samhällsviktig verksamhet inom regionens ansvarsområde respektive kommunens geografiska område. (4 § MSBFS 2015:4 och 4 § MSBFS 2015:5.) Samhällsviktig verksamhet är en verksamhet som uppfyller minst ett villkoren av följande villkor: ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället eller verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt. (2 § MSBFS 2015:4 och 2 § MSBFS 2015:5.) Föreskrifterna är för närvarande under översyn.

Ytterst är det därmed varje kommun och region som ska identifiera vad som utgör samhällsviktig verksamhet inom regionens ansvarsområde respektive kommunens geografiska område. Utöver i nämnda definition i föreskrifterna ges vägledning i MCF:s allmänna råd (till 4 § MSBFS 2015:4 och 4 § MSBFS 2015:5). I de allmänna råden anges att identifieringen av samhällsviktig verksamhet bör ske med utgångspunkt i följande beskrivning: Med samhällsviktig verksamhet avses de verksamheter, anläggningar, noder, infrastrukturer och tjänster som är av avgörande betydelse för upprätthållandet av viktiga samhällsfunktioner. Endast verksamhet som absolut behövs för upprätthållandet av viktiga samhällsfunktioner vid allvarliga händelser eller kriser bör identifieras som samhällsviktig. Samhällsviktig verksamhet kan vara av nationell, regional eller lokal betydelse. Nationellt samhällsviktig verksamhet är verksamhet som vid ett bortfall eller störning i verksamheten kan leda till allvarliga nationella eller internationella konsekvenser. Regionalt samhällsviktig verksamhet är verksamhet som vid ett bortfall eller en störning i verksamheten kan leda till allvarliga regionala konsekvenser. Lokalt samhällsviktig

[108] Se även https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/beredskap-for-kris-och-krig/beredskap-for-aktorer/risk--och-sarbarhetsanalyser/om-risk--och-sarbarhetsanalyser/.

verksamhet är verksamhet som vid ett bortfall eller en störning i verksamheten kan leda till allvarliga lokala konsekvenser. Som exempel på viktiga samhällsfunktioner inom hälso- och sjukvård samt omsorg anges akutsjukvård, läkemedels- och materielförsörjning, omsorg om barn, funktionshindrade och äldre, primärvård, psykiatri, socialtjänst samt smittskydd för djur och människor. I MCF:s lista över viktiga samhällsfunktioner (februari 2026) anges under rubriken Hälso- och sjukvård förmågan att tillhandahålla vård och att upprätthålla katastrofmedicinsk beredskap. Funktionen omfattar bl.a. personal, lokaler, sjukvårdsprodukter och den övriga utrustning som behövs för att vård ska kunna ges. För socialtjänsten anges att den viktiga samhällsfunktionen avser förmågan att upprätthålla samhällets stöd och hjälp till människor som är långvarigt utsatta eller i mer tillfälliga svårigheter, och ska säkerställa människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.[109] Utgångspunkten kan således sägas vara att såväl brottsofferstöd som ges inom ramen för socialtjänsten som sådant stöd som ges till brottsoffer i akutsjukvården betraktas som en viktig samhällsfunktion.

En indikation på hur väl rustat samhället är i kristider och specifikt när det gäller förmågan att tillhandahålla stöd till brottsoffer kan fås genom att beakta hur stödet påverkades av den senaste stora folkhälsokrisen, covid-19-pandemin. Analyserna av detta har främst tagit sikte på stödet till brottsoffer som utsatts för våld i nära relationer och avsett den inledande fasen av pandemin (till och med oktober 2020). Den samlade bilden är något splittrad men socialtjänstens akuta stöd och skydd till våldsutsatta var i vart fall inte hotat under denna fas av pandemin. Samtidigt framkom att kommunerna hade mycket varierande förutsättningar för arbetet inom området våld i nära relationer. Jämställdhetsmyndigheten noterade att det förekom stora skillnader mellan kommuner och att kommuner, myndigheter och organisationer påtalat att socialtjänstens situation var allvarlig i flera kommuner. Flertalet kommuner hade dock enligt myndigheten bedrivit ett aktivt arbete för att ställa om och anpassa verksamheten under pandemin samt vidtagit olika åtgärder för att förbättra och utveckla information och förändra arbetssätt.[110]

[109] Myndigheten för civilt försvar, Lista med viktiga samhällsfunktioner. Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap s. 15.
[110] SOU 2021:89 s. 644–645 och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2021), Under rådande omständigheter. Konsekvenser av covid-19 för socialtjänstens individ- och familjeomsorg, rapport 2021:1 s. 62–64.

Vidare ska nämnas att en ny struktur för samhällets krisberedskap och civila försvar infördes den 1 oktober 2022. Syftet med den är att stärka Sveriges motståndskraft under fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Av strukturreformen följer tio beredskapssektorer, varav ”Hälsa, vård och omsorg” är en. För varje beredskapssektor finns en sektorsansvarig myndighet som bl.a. har till uppgift att inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Myndigheten ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. Detta framgår av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. För beredskapssektorn ”Hälsa, vård och omsorg” är Socialstyrelsen sektorsansvarig myndighet.[111] Av förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen framgår vidare att myndigheten ska samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap (9 § 1). Socialstyrelsen har ett pågående regeringsuppdrag att stödja socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens arbete med krisberedskap och civilt försvar. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 oktober 2026.[112]

Utredningen konstaterar att de strukturer som finns på plats och syftar till att stärka den allmänna beredskapen i samhället och upprätthålla kontinuiteten i kommunernas och regionernas ordinarie verksamheter inte utgör någon garanti för att kommunernas och regionernas förutsättningar och förmåga att erbjuda brottsofferstöd inte kommer att påverkas i kristider. Genom dessa strukturer och det samlade arbete som bedrivs för att minska samhällets sårbarhet i kris måste dock Sverige anses uppfylla direktivets krav på att medlemsstaterna ska sträva efter att säkerställa att de specialiserade stödtjänster som avses i artikeln fortsätter att vara fullt tillgängliga för brottsoffer i kristider. Erfarenheterna från covid 19-pandemin visar att detta i princip var möjligt att åstadkomma då och arbetet med att stärka beredskapen har fortsatt sedan dess.

[111] S2024/00853, Bilaga 2 till förordningen; 1 a § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.
[112] S2024/00853.

8.1.2.8 Tillgänglighet före, under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden (punkt 8)

Punkten innehåller krav på att stödtjänsterna ska vara tillgängliga för brottsoffer före, under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden.

Stödtjänster för brottsoffer är tillgängliga under det straffrättsliga förfarandet, enligt den tidigare redovisningen av det samlade stöd som erbjuds brottsoffer (se avsnitt 8.1.2.1). Som också framgår där finns inget krav på att brottsoffer behöver anmäla brottet för att de ska erbjudas stöd. Stödtjänsterna är således tillgängliga för brottsoffer även före ett eventuellt straffrättsligt förfarande.

En del av stödet upphör normalt i samband med att det straffrättsliga förfarandet avslutas, exempelvis rätten till målsägandebiträde och särskild företrädare för barn.[113] Annars finns det ingen direkt koppling mellan avslutandet av det straffrättsliga förfarandet och stödet till brottsoffer utan det senare är avhängigt brottsoffrets behov av stöd.[114] I förarbetena till 13 kap. 1 § socialtjänstlagen framhålls att stödet till brottsoffer kan handla om akuta insatser och mer långsiktiga insatser[115] och i Socialstyrelsens allmänna råd till 14 kap. 2 § socialtjänstlagen anges att i ärenden som gäller en våldsutsatt vuxen, ett våldsutsatt barn eller ett barn som bevittnat våld bör socialnämnden inom ramen för sitt utredningsansvar enligt bestämmelsen bl.a. utreda den vuxna eller barnets behov av stöd och hjälp på både kort och lång sikt (HSLF-FS 2022:39).[116] Att utreda behovet av stöd och hjälp på både kort och lång sikt innebär, enligt Socialstyrelsens handbok, att ta reda på vad den våldsutsatta tänker om sin framtid samt utreda be-

[113] En särskild företrädare för barn ska entledigas om det inte längre behövs någon sådan (9 § lagen om särskild företrädare för barn). Det behövs dock inget särskilt beslut när efter rättegång domen vunnit laga kraft beträffande såväl brottet som eventuellt skadestånd. Desamma gäller om åklagaren beslutar att inte väcka åtal. (Prop. 1998/99:133 s. 47.) Ett målsägandebiträdes förordnande gäller till dess att tiden för att överklaga domen i målet har löpt ut, men målsägandebiträde kan under vissa förutsättningar förordnas i högre rätt (1 a § lagen om målsägandebiträde). Förordnande för målsägandebiträde kan dock kvarstå i vissa fall om det återstår en prövning av målsägandens enskilda anspråk (3 §).

[114] För brottsskadeersättning gäller dock att en ansökan om ersättning ska göras inom vissa tidsgränser. Om allmänt åtal har väckts, ska en ansökan göras inom tre år från det att dom eller slutligt beslut fick laga kraft. Om allmänt åtal inte har väckts men förundersökning inletts, ska en ansökan göras inom tre år från det att förundersökningen lades ned eller beslut fattades i åtalsfrågan. I övriga fall ska en ansökan göras inom tre år från det att brottet begicks. Om brott har begåtts mot ett barn, får barnet trots nämnda tidsgränser göra en ansökan fram till den dag hen fyller tjugoett år. Om det finns synnerliga skäl, får en ansökan prövas även om den har kommit in för sent. (15 § brottsskadelagen [2014:322].)

[115] Prop. 2024/25:89 s. 361.

[116] Senaste lydelsen från och med den 1 juli 2025 (HSLF-FS 2025:40).

hovet av hjälp och stöd från socialtjänsten. Det kan handla om sådant som arbetssituation, boende, behov av kontakt med hälso- och sjukvården, behov av skyddade personuppgifter och kontaktförbud samt situationen för eventuella barn.[117] Även kravet på att specialiserade stödtjänster ska vara tillgängliga för brottsoffer en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden bedöms utifrån detta vara uppfyllt.

8.2 Specialiserat stöd till brottsoffer som utsatts för sexuellt våld (artikel 26)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed påkallad.

8.2.1 Artikel 26

Enligt artikel 26 ska medlemsstaterna tillhandahålla lämpligt utrustade och lättillgängliga kriscentrum för personer som utsatts för våldtäkt eller mottagningscentrum för brottsoffer som utsatts för sexuellt våld, vilka får ingå i det nationella hälso- och sjukvårdssystemet, för att säkerställa att dessa personer erbjuds effektivt stöd och för att säkerställa den kliniska hanteringen av våldtäkt, inbegripet hjälp med att säkra och dokumentera bevisning. De centrum som avses ska tillhandahålla traumamedvetet stöd och, vid behov, hänvisning till specialiserat traumastöd och specialiserad rådgivning för brottsoffer efter det att brottet har begåtts. Medlemsstaterna ska också säkerställa att brottsoffer som utsatts för sexuellt våld har tillgång till medicinska och rättsmedicinska undersökningar. Sådana undersökningar får tillhandahållas vid de centrum som nämnts eller genom hänvisning till specialiserade centrum eller enheter. Medlemsstaterna ska säkerställa samordning mellan mottagningscentrumen och de behöriga medicinska och rättsmedicinska centrumen. Om brottsoffret är ett barn ska de tjänster som nämnts tillhandahållas på ett sätt som är anpassat till barn. (Punkt 1.)

[117] Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården om våld i nära relationer, s. 133–134.

Medlemsstaterna ska ge brottsoffer som utsatts för sexuellt våld snabb tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster, inbegripet tjänster avseende sexuell och reproduktiv hälsa, i enlighet med nationell rätt (punkt 2).

De tjänster som avses i punkterna 1 och 2 ska vara kostnadsfria, utan att det påverkar de tjänster som tillhandahålls inom ramen för det nationella hälso- och sjukvårdssystemet, och tillgängliga sju dagar i veckan. De får ingå bland de tjänster som avses i artikel 25. (Punkt 3.) De tjänster som avses i punkterna 1 och 2 ska ha tillräcklig geografisk spridning och kapacitet inom medlemsstaten (punkt 4). Artikel 25.3 och 25.7 ska tillämpas på tillhandahållandet av stöd enligt den här artikeln till brottsoffer som utsatts för sexuellt våld (punkt 5).

8.2.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

8.2.2.1 Tillhandahållande av utrustade och lättillgängliga kriscentrum och tillgång till medicinska och rättsmedicinska undersökningar m.m. (punkt 1)

Artikeln avser stöd till brottsoffer som utsatts för sexuellt våld. Delar av regleringen gäller specifikt personer som utsatts för våldtäkt, som är ett slags sexuellt våld. Begreppen definieras inte i direktivet, som inte heller ställer något krav på att sexuellt våld ska vara straffbelagt.[118] Som en jämförelse kan nämnas att sexuellt våld enligt Världshälsoorganisationens (WHO) definition innefattar allt från oönskade kommentarer och närmanden, som ofta ryms inom begreppet sexuella trakasserier, till våldtäkt.[119] Det kan också handla om att tvinga någon att utföra olika typer av sexuella handlingar.

Sverige har en sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet. Straffbestämmelserna om våldtäkt och sexuellt övergrepp är utformade så att gränsen för straffbar gärning går vid om deltagandet i en sexuell aktivitet är frivilligt eller inte. En person som genomför ett vaginalt,

[118] I EU-rätten finns bestämmelser om sexualbrott mot barn, se Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF. Sexualbrott mot vuxna omfattas dock inte av någon EU-straffrättslig reglering. I kommissionens förslag ingick visserligen en artikel om våldtäkt som tog sikte på att sexuellt penetrera en kvinna vaginalt, analt eller oralt med en kroppsdel eller ett föremål utan kvinnans samtycke. Att förmå en kvinna till något av detta omfattades också. Förslaget vann dock inte bifall.

[119] The World Health Organization. World Report on Violence and Health (2002:149).

analt eller oralt samlag eller en annan handling som med hänsyn till kränkningens allvar är jämförbar med samlag med någon som inte deltar frivilligt kan dömas för våldtäkt (6 kap. 1 § brottsbalken. Det krävs således inte att gärningspersonen har använt sig av våld eller hot, eller t.ex. utnyttjat offrets särskilt utsatta situation. Den som genomför en annan sexuell handling än som avses i 1 § med en person som inte deltar frivilligt döms i stället för sexuellt övergrepp (6 kap. 2 §). Både 1 och 2 §§ träffar även den som förmår en person som inte deltar frivilligt att företa eller tåla en sådan handling som avses i respektive bestämmelse. Vidare är såväl våldtäkt som sexuellt övergrepp indelade i mindre grovt brott, brott av normalgraden och en grov grad med egen brottsbeteckning (grov våldtäkt respektive grovt sexuellt övergrepp). Om gärningspersonen är grovt oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte deltar frivilligt döms för oaktsam våldtäkt respektive oaktsamt sexuellt övergrepp (6 kap. 1 a och 3 §§). Alla sexuella handlingar mot barn under femton år är som utgångspunkt straffbelagda (se straffbestämmelserna i 6 kap. 4–6 §§ och regleringen i 6 kap. 13 § avseende straffansvar vid oaktsamhet avseende den andra personens ålder).[120] I den svenska sexualbrottslagstiftningen ingår också andra brott, däribland sexuellt ofredande och sexuellt ofredande mot barn (6 kap. 10 §). För sexuellt ofredande döms den blottar sig för någon annan på ett sätt som är ägnat att väcka obehag eller annars genom ord eller handlande ofredar en person på ett sätt som är ägnat att kränka personens sexuella integritet. Sexuellt ofredande mot barn omfattar sådana gärningar mot ett barn under femton år och därutöver att sexuellt beröra ett barn under femton år eller förmå barnet att företa eller medverka i någon handling med sexuell innebörd. Brotten, som också förekommer som grova brott, är subsidiära till övriga brott i 6 kap. brottsbalken.

I allmänspråket används begreppen sexuellt våld och sexuella övergrepp ofta med syftning på olika sexualbrott och utan närmare definition. De används i det följande synonymt som paraplybegrepp för sådant som artikeln avser. Underförstått är dock att sexuellt våld, med denna breda innebörd, inte alltid ger upphov till vårdbehov inom

[120] Detsamma gäller sexuella handlingar mot ett barn som fyllt femton men inte arton år om barnet är avkomling till gärningspersonen, står under fostran av eller har ett liknande förhållande till gärningspersonen, eller gärningspersonen ska svara för barnets vård eller tillsyn på grund av en myndighets beslut, eller om gärningspersonen, i annat fall än de nämnda, otillbörligt utnyttjar att ett barn under arton år på grund av psykisk ohälsa, funktionsnedsättning, missbruk, gärningspersonens auktoritet eller annars med hänsyn till omständigheterna har en nedsatt förmåga att värna sin sexuella integritet.

ramen för hälso- och sjukvården och att det är brottsoffer som utsatts för sexuellt våld och som har ett sådant vårdbehov som åsyftas om inget annat anges. Används begreppet våldtäkt avses våldtäkt, inklusive våldtäkt mot barn, enligt de svenska straffbestämmelserna (6 kap. 1, 1 a, 4 och 5 §§).

År 2025 anmäldes 27 117 sexualbrott i Sverige. De vanligast förekommande brotten som anmäldes var våldtäkt, inklusive våldtäkt mot barn och oaktsam våldtäkt (10 014), och sexuellt ofredande (11 056). Av de anmälda våldtäkterna var 92 procent brott mot en kvinna eller flicka och 8 procent brott mot en man eller pojke.[121] Mörkertalet avseende sexualbrott är dock stort eftersom inte alla brott kommer till polisens kännedom. Därför behöver uppgifter från anmälningsstatistiken kompletteras med andra källor. En sådan källa är den Nationella trygghetsundersökningen från Brottsförebyggande rådet (Brå). Enligt den utsattes 0,7 procent av befolkningen (16–84 år) för sexualbrott genom tvång under 2024.[122]

Brottsoffer som utsatts för våldtäkt eller annat sexuellt våld får vård vid bl.a. akutmottagningar, kvinnokliniker, gynekologiska mottagningar, kirurgmottagningar (manliga offer) och vårdcentraler. Enligt en rapport avseende vården vid sexuellt våld som Sveriges kommuner och regioner (SKR) genomförde 2020 sker omhändertagandet ofta i akutsjukvården när patienten söker vård omedelbart efter ett sexuellt övergrepp. I de flesta regioner sker det akuta omhändertagandet i ordinarie verksamheter – på kvinnokliniker och kirurgmottagningar eller i primärvård. Det akuta besöket innefattar undersökning och spårsäkring samt i regel samtal med kurator. Under den närmaste tiden efteråt sker i normalfallet såväl medicinsk som psykosocial uppföljning. På några platser i landet utförs den akuta vården av mottagningar eller team som är specialiserade på omhändertagandet efter sexuellt våld, medan detta alltså i större delen av landet sker inom ramen för ordinarie verksamhet, ofta inom gynekologi för kvinnor respektive kirurgi för män. Lokala rutiner har utformats där det akuta omhändertagandet av patienter sker på gynekologiska mottagningen (postpubertala kvinnliga patienter), kirurgmottagningen (manliga patienter över tretton år) samt barnkliniken för de yngre patienterna. Under jourtid hänvisas patienter till akutmottagningen

[121] Brottsförebyggande rådet, Anmälda brott 2025. Slutlig statistik; https://bra.se/rapporter/arkiv/2026-03-31-anmalda-brott-2025.
[122] Brottsförebyggande rådet, Nationella trygghetsundersökningen 2025. Rapport 2025:15. Den nationella trygghetsundersökningen 2026 (avseende 2025) har inte genomförts ännu.

dit jourhavande gynekolog/kirurg tillkallas för att genomföra akutbesöket. I några regioner finns särskilda mottagningar dit patienten kan vända sig i ett akut skede efter sexuella övergrepp. För patienter som söker vård och varit utsatta för sexuellt våld tidigare i livet finns det i normalfallet ingen uttalad verksamhet som har ansvaret, utan var patienten får vård beror på situation och vårdbehov. Dessa individer söker ofta vård för andra tillstånd än just erfarenheter av sexuellt våld och finns därför i många av vårdens verksamheter, exempelvis primärvård, psykiatri, mödrahälsovård och ungdomsmottagningar.[123]

Sverige har ingen heltäckande nationell struktur av specialiserade kriscentrum eller mottagningscenter för personer som utsatts för våldtäkt eller annat sexuellt våld. Regionerna har det övergripande ansvaret för att erbjuda hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom regionerna. I vissa regioner har, som nämnts, specialiserade mottagningar eller team inrättats för att ta om hand brottsoffer som utsatts för sexuellt våld.[124] I SKR:s rapport 2020 identifierades följande offentligt finansierade verksamheter som specialiserat sig på vård och behandling för personer som utsatts för sexuellt våld:

- Akutmottagningen för våldtagna i Region Stockholm
- Teamet för sexuellt våldsutsatta i Region Sörmland
- ASTA-mottagningen i Region Västerbotten
- Kvinnofridsmottagningen i Region Uppsala
- Mikamottagningar i Stockholm, Göteborg och Malmö (kommunal regi).

I ytterligare två regioner – Region Skåne samt Västra Götalandsregionen – hade man då utrett behov av och möjligheter för att i framtiden utveckla specialiserade verksamheter för patientgruppen.[125] Därefter har en ny mottagning – Traumamottagning Centrum för sexuell hälsa – för personer som utsatts för sexuellt våld inrättats 2024 på Skånes universitetssjukhus i Malmö (Region Skåne) och en ny mottagning – Mottagning sexuella övergrepp – inrättats 2025 i Göteborg, Skövde och Borås (Västra Götalandsregionen). Även Trau-

[123] Sveriges kommuner och regioner, Vården vid sexuellt våld. Nuläge och vägar framåt s. 9, 36 och 55. SKR utgår från WHO:s definition av sexuellt våld (s. 19).
[124] SKR:s rapport s. 34 och 36.
[125] SKR:s rapport s. 34.

mamottagning Elefanten BUP i Region Östergötland gör bedömningar och erbjuder telefonrådgivning samt krissamtal.[126]

Akutmottagningen för våldtagna på Södersjukhuset (Region Stockholm) har öppet dygnet runt alla dagar i veckan och består av ett team med medicinsk personal och samtalsbehandlare (kuratorer, psykoterapeuter och psykologer) samt medicinsk sekreterare. Mottagningen tar emot personer som utsatts för sexuellt övergrepp, oavsett könsidentitet, könsuttryck eller sexuell läggning. Patienterna ska vara över tretton år eller ha börjat menstruera om de är yngre; övriga barn under tretton år hänvisas till barnsjukhusens akutmottagningar. De som utsatts tas emot inom en månad efter övergreppet. Personer som utsatts längre tid tillbaka kan hänvisas vidare, t.ex. till ungdomsmottagningar, primärvård eller psykiatri. Vid mottagningen kan rättsmedicinsk spårsäkring och annan bevissäkring utföras. Mottagningen är också ett regionalt kunskapscentrum för vård efter sexuellt övergrepp där arbete bedrivs med att förvalta, utveckla och sprida kunskap om bemötande och konsekvenser av sexuellt övergrepp med syfte att stärka det akuta omhändertagandet och uppföljning för den som utsatts.[127]

Teamet för sexuellt våldsutsatta i Region Sörmland finns på Mälarsjukhuset i Eskilstuna, Kullbergska sjukhuset i Katrineholm och på Nyköpings lasarett. Teamet välkomnar alla sexuellt våldsutsatta oavsett könsidentitet över tretton år (kvinnor över pubertet). Alla som kommer akut tas emot av barnmorska/sjuksköterska och undersköterska som informerar, frågar vad som hänt, påbörjar spårsäkring och assisterar läkaren vid rättsmedicinsk undersökning samt dokumenterar eventuella synliga skador. Teamet har öppet kontorstid på vardagar. Efter kontorstid hänvisas till akutmottagningarna i Eskilstuna eller Nyköping.[128]

ASTA-mottagningen på Norrlands universitetssjukhus i Region Västerbotten är numera integrerad i den psykiatriska verksamheten och ingår i Ångest- och ASTA-mottagningen, som är en psykiatrisk öppenvårdsmottagning som bedriver diagnostisering, behandling och metodutveckling för patienter med huvudproblematik ångestsyn-

[126] Socialstyrelsen, Att genomföra insatser för att stödja en jämlik och kunskapsbaserad hälso- och sjukvård för personer som har utsatts för sexuellt våld. Rapport 1 av 3 – Fördjupad analys och kartläggning av vården för personer som utsatts för sexuellt våld s. 55.
[127] https://www.sodersjukhuset.se/for-vardgivare-och-myndigheter/regionala-uppdrag/akutmottagning-for-valdtagna/.
[128] https://www.1177.se/Sormland/liv--halsa/vald-overgrepp-och-sexuella-trakasserier/teamet-for-sexuellt-valdsutsatta-i-region-sormland/.

drom, OCD eller PTSD/traumarelaterade psykiatriska konsekvenser av psykisk/fysisk/sexuell våldsutsatthet. På mottagningen arbetar kuratorer, psykologer, psykoterapeuter, skötare, sjuksköterskor, läkare och sekreterare. Även fysioterapeut och arbetsterapeut är knutna till mottagningen. Mottagningen har öppet kl. 08.00–17.00 måndag till fredag.[129]

Kvinnofridsmottagningen i Region Uppsala drivs av Kvinnofridsenheten vid Akademiska sjukhuset och Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK).[130] Till kvinnofridsmottagningen kan den vända sig som har utsatts för våld, hot eller sexuella övergrepp. På mottagningen arbetar kvinnliga sjuksköterskor och läkare som kan ge psykosocialt stöd och göra en medicinsk bedömning. Mottagningen erbjuder även samtalsstöd med en sjuksköterska eller barnmorska som är van att ha samtal med människor i kris. När det gäller sexuella övergrepp samarbetar mottagningen även med kvinnosjukvården på Akademiska sjukhuset. Kvinnor över arton år som blivit utsatta för sexuellt övergrepp hänvisas om det ännu inte gått sju dagar sedan övergreppet till Akutmottagningen för gynekologi vid Akademiska sjukhuset. På akutmottagningen kan patienten få medicinskt omhändertagande, dokumentera skador och hjälpa till med att säkra spår. Om det har gått mer än sju dagar sedan övergreppet kan patienten kontakta Kvinnofridsmottagningen. Mottagningen har besökstid kl. 08.00–16.00 måndag till fredag.[131]

Mikamottagningarna är en del av socialtjänsten i de olika kommunerna. Målgruppen anges på varierande sätt. Exempelvis vänder sig mottagningen i Stockholm till de som har sex mot ersättning, skadar sig med sex eller lever i sexuell utsatthet på annat sätt. Där ges stöd i form av samtalskontakt och medicinsk rådgivning.[132] Mikamottagningen i Göteborg är en samtalsmottagning för den som har erfarenhet av någon form av sexuell exploatering – såsom sex mot ersättning, sexuell traumarespons eller utsatthet för människohandel för sexuella ändamål.[133] Därutöver finns Evonhuset i Malmö som vänder sig till den som säljer, köper, konsumerar eller skadar sig med sex, porr eller sugardejting. Den riktar sig även till personer som utsätts för män-

[129] https://www.1177.se/hitta-vard/kontaktkort/Angest-och-ASTA-mottagning-Umea/.
[130] https://www.akademiska.se/vardomrade/vald-i-nara-relation-och-sexuellt-vald/kvinnofridsmottagningen/.
[131] https://www.akademiska.se/for-patient-och-besokare/hitta-pa-sjukhuset/a-till-o/kvinnofridsmottagningen/.
[132] Se t.ex. https://socialtstod.stockholm/skadligt-bruk-och-beroende/sex-mot-ersattning/.
[133] https://goteborg.se/wps/portal/start/omsorg-och-stod/vald-och-hot/mikamottagningen.

niskohandel.[134] Utöver de som angavs i SKR:s rapport finns i dag ytterligare mottagningar i Borås, Skellefteå, Sundsvall, Västerås och Umeå.[135] Öppettider och tillgänglighet varierar. Stockholms stad driver också, i samarbete med Region Stockholm, sex- och samlevnadsmottagningen Mika Hälsa som bl.a. utreder psykisk ohälsa och behandlar posttraumatiskt stressyndrom relaterat till sexuell utsatthet.[136]

Traumamottagning Centrum för sexuell hälsa i Malmö riktar sig till den som är arton år eller äldre och har blivit utsatt för sexuellt övergrepp inom de senaste två månaderna. Medicinsk och psykosocial uppföljning erbjuds. För bedömning och behandling för posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) tar mottagningen även emot den som är sexton år eller äldre och utsatts för sexuellt övergrepp för mer än två månader sedan. Mottagningen är öppen måndag–fredag med varierande öppettider.[137]

Mottagning sexuella övergrepp i Västragötalandsregionen är en specialistmottagning för personer över arton år som har blivit utsatta för sexuella övergrepp och behöver specialiserad vård. Hjälp erbjuds för kvarstående symptom och patienter kan träffa olika specialister, såsom psykiater, gynekolog, psykolog, psykoterapeut, fysioterapeut, kurator och barnmorska. Mottagningen är öppen måndag–fredag med varierande öppettider.[138]

På Sjukvårdsupplysningens webbplats (1177.se) är innehållet anpassat till den region användaren befinner sig i. Exempelvis uppmanas den blivit utsatt för sexuella övergrepp eller våldtäkt och befinner sig inom Stockholms län att kontakta en akutmottagning vid behov av akut hjälp eller hjälp med spårsäkring. Vidare anges att det på en del orter finns speciella mottagningar för den som har blivit utsatt för våldtäkt eller andra sexualbrott samt att den som utsatts också kan kontakta en vårdcentral för att få hjälp och stöd. Information lämnas om akutmottagningen för våldtagna på Södersjukhuset och

[134] https://malmo.se/Bo-och-leva/Stod-och-omsorg/Vald-och-hot/Evonhuset---sex-mot-ersattning-och-manniskohandel.html.
[135] https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/stod-i-ditt-arbete/hjalp-och-stod-till-utsatta/.
[136] https://www.beroendecentrum.se/vara-mottagningar/mottagning-sex-mot-ersattning/mika-halsa/.
[137] https://vard.skane.se/skanes-universitetssjukhus-sus/mottagningar-och-avdelningar/traumamottagning-centrum-for-sexuell-halsa-malmo/.
[138] https://www.1177.se/hitta-vard/kontaktkort/Mottagning-sexuella-overgrepp/.

flera barnakutmottagningar, bl.a. Barnakutmottagning Solna på Astrid Lindgrens Barnsjukhus.[139]

Efter SKR:s rapport fick Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra ytterligare insatser för att vården för personer som utsatts för sexuella övergrepp och sexuellt våld ska förbättras för att bli mer tillgänglig, jämlik och kunskapsbaserad. I uppdraget ingick att göra en fördjupad kartläggning och att analysera behovet av ändamålsenliga och kostnadseffektiva insatser för att utveckla hälso- och sjukvården för såväl barn som vuxna som har utsatts för sexuella övergrepp och sexuellt våld. Socialstyrelsen skulle också analysera behovet av en nationell stödfunktion samt att analysera behovet av och ta fram kunskapsstöd och utbildningsinsatser för hälso- och sjukvården, med målsättningen att resultatet av uppdraget skulle bidra till ett stärkt och enhetligt arbete i hela landet.[140]

Resultatet av Socialstyrelsens kartläggning och analys, som publicerades i december 2024, visade att vården är ojämlik över landet och mellan olika grupper. Sammanhängande vårdkedjor finns inte i alla regioner, Kartläggningen visade att det saknas bl.a. kunskapsstöd efter sexuellt våld, specialiserade mottagningar i alla regioner och klarhet i regleringen kring spårsäkring. Vidare identifierades ett behov av att göra de kunskapsstöd och utbildningsinsatser som redan finns mer lättillgängliga för hälso- och sjukvårdspersonal, inte minst inom primärvården.[141]

I kartläggningen, som avsåg 2020–2022, var bilden annars liknande den i SKR:s rapport i fråga om hur vårdkedjan såg ut för brottsoffer som utsatts för sexuellt våld. Efter att ett sexuellt övergrepp skett finns tre huvudsakliga spår gällande kontakten med vården i det akuta skedet. Det första alternativet är att patienten söker vård på en mottagning som är specialiserad på sexuellt våld. Det andra alternativet är att patienten söker vård på en icke-specialiserad mottagning, exempelvis en akutmottagning eller en vårdcentral. Det tredje alternativet är att personen söker vård för något annat än det sexuella våldet. När någon söker vård i ett akut skede, dvs. omedelbart efter ett övergrepp eller i nära anslutning till ett övergrepp, vänder hen

[139] https://www.1177.se/stockholm/liv--halsa/vald-overgrepp-och-sexuella-trakasserier/valdtakt-sexuella-overgrepp-och-andra-sexualbrott/.
[140] S2023/00970 (delvis).
[141] Socialstyrelsen, Att genomföra insatser för att stödja en jämlik och kunskapsbaserad hälso- och sjukvård för personer som har utsatts för sexuellt våld. Sammanfattning av Rapport 1 av 3 – Fördjupad analys och kartläggning av vården för personer som utsatts för sexuellt våld s. 1.

sig ofta till en akutmottagning. Kvinnor, transpersoner med kvinnliga könsorgan och postpubertala flickor söker sig ofta till en gynekologisk akutmottagning, medan män och transpersoner med manliga könsorgan ofta vänder sig till kirurgakuten. Finns en specialistklinik för våldtagna i närheten vänder sig kvinnor ofta dit. Andra vägar in i vården för dessa patienter kan vara via en vårdcentral, en ungdomsmottagning, mödrahälsovården, en gynmottagning, en kvinnoklinik, en Mikamottagning eller psykiatrin. Barn hamnar i första hand på barnakuten men kan också komma till barnahus, en barnavårdscentral, barnhälsovården, en ungdomsmottagning eller elevhälsan.[142]

I de regioner där det finns specialiserade mottagningar för våldtagna personer tillhandahålls ett samlat omhändertagande för patientgruppen. Det innebär i korthet att patienten kommer in och erbjuds undersökning och spårsäkring. En kurator tar sedan kontakt inom en eller två dagar och erbjuder samtalsstöd. Därefter erbjuds uppföljande samtal samt provtagning och vaccination som inte kunnat göras vid första besöket. Det finns rutiner och checklistor för att säkerställa att alla patienter får samma erbjudande om vård. Målgruppen för dessa verksamheter skiljer sig något åt, då vissa tar emot alla från tretton års ålder, oberoende av kön, medan vissa tar emot puberterade flickor och andra enbart tar emot kvinnor över arton år. Patienter tas emot upp till trettio dagar efter att ett övergrepp har skett. I en av regionerna tar mottagningen emot patienter upp till ett år efter övergreppet.[143]

På uppdrag av regeringen har NCK tagit fram ett nationellt handlingsprogram för hälso- och sjukvårdens omhändertagande av offer för sexuella övergrepp. Målsättningen är att förbättra vården och omhändertagandet i hela landet. Handlingsprogrammet bidrar även till att rättsväsendet förses med bättre bevismaterial i hanteringen av sexuella övergrepp. Handlingsprogrammet har använts i hälso- och sjukvården sedan 2011. Det består av två delar, en handbok och en guide. Handboken riktar sig till vårdpersonal och innehåller handlingsprogrammet. Den beskriver bl.a. hur frågor om våld kan ställas, vilka frågor som kan ingå i en riskbedömning, vad det medicinska omhändertagandet bör bestå av och hur den psykosociala behandlingen kan se ut. Den tar också upp fakta om sexuella övergrepp och rättsväsendet. Handboken reviderades senast 2010 och är enligt upp-

[142] Socialstyrelsens rapport s. 29–30 och 33.
[143] Socialstyrelsens rapport s. 33.

gift från NCK för närvarande under ny revidering. Guiden har tagits fram i samarbete med Nationellt forensiskt centrum, NFC (tidigare Statens kriminaltekniska laboratorium, SKL). Den innehåller checklistor och konkreta anvisningar för arbetsgången vid undersökning och spårsäkring. Guiden revideras regelbundet av NCK och NFC, senast 2025.[144] Aktuell information publiceras på NCK:s webbplats med webbstöd för vården. En särskild spårsäkringssats har också tagits fram av NCK och NFC, som innehåller material för spårsäkring och provtagning. Spårsäkringssatsen innehåller allt material och dokumentation som krävs vid forensisk spårsäkring efter sexuella övergrepp. Den kan beställas av företaget OneMed.[145] Hälso- och sjukvården har haft tillgång till spårsäkringssatsen sedan 2011. Den innehåller både utrustning för spårsäkring och en guide med checklistor och konkreta anvisningar för spårsäkring och undersökning.[146]

I Socialstyrelsens rapport konstateras att när någon söker vård akut efter ett sexuellt övergrepp erbjuds en kroppsundersökning, inklusive gynekologisk eller urologisk undersökning, och skador dokumenteras. Spårsäkring genomförs enligt rutin och prover tas för könssjukdomar och graviditet när det gäller kvinnor, samt vid behov även för alkohol och droger. Vaccination kan också erbjudas. Utfärdande av rättsintyg kan också bli aktuellt vid begäran från åklagare eller polis. I regel uppges det i intervjuerna som Socialstyrelsen gjort att det finns tydliga rutiner för både undersökning och spårsäkring, och detta tycks i allmänhet fungera väl. På specialiserade mottagningar är personalen väl insatt i rutiner och arbetssätt. Intervjupersonerna menar att erfarenheten ibland saknas hos personal och att det kan vara ett problem, men att de rutiner som är framtagna av NCK är tydliga och enkla att förhålla sig till, så att detta även då bör fungera relativt väl. Men det förutsätter också att den som tar emot patienten känner till dessa.[147] Socialstyrelsens slutsats är att det finns en bra grund för det medicinska, akuta mottagandet, men utmaning-

[144] https://www.uu.se/centrum/nck/for-yrkesverksamma/webbstodforvarden/omhandertagande-och-sparsakring/handlingsprogram-for-omhandertagande.
[145] Rättsmedicinalverket, Polismyndigheten och Nationellt Centrum för Kvinnofrid, Information angående ny leverantör av Spårsäkringssats efter sexuella övergrepp.
[146] https://www.uu.se/centrum/nck/for-yrkesverksamma/webbstodforvarden/omhandertagande-och-sparsakring/handlingsprogram-for-omhandertagande.
[147] Socialstyrelsens rapport s. 38.

arna ligger i att utveckla och implementera ett långsiktigt och enhetligt bemötande över hela landet.[148]

Som nämnts på annat håll (se avsnitt 7.2.2.4) anses inte bevissäkring vara en fråga för brottsoffret att ta initiativ till utan de brottsutredande myndigheternas ansvar. Polis eller åklagare beslutar således om bevissäkrande och bevisinhämtande åtgärder under förundersökningen avseende sådana brott och kan då begära bistånd från andra myndigheter, i fall av sexuellt våld bl.a. hälso- och sjukvårdspersonal. Utredningen konstaterar att vårdinrättningarna, oavsett om de är specialiserade mottagningar för brottsoffer som utsatts för sexuellt våld eller andra mottagningar, dock i och för sig ska vara utrustade för att kunna genomföra bevissäkring och spårsäkring oavsett om brott har anmälts eller inte. Och alla sjukhus och de flesta vårdcentraler i Sverige har den basala utrustning som krävs för att utföra en fullständig gynekologisk och/eller proktologisk undersökning med infektionsprovtagning och spårsäkring.[149]

Bevissäkring har här definitionsmässigt en större räckvidd än spårsäkring och omfattar utöver spårsäkring efter en gärningsperson även andra åtgärder som vidtas för att säkra bevis, exempelvis att intervjua brottsoffret, dokumentera hens skador och inhämta rättsintyg (det senare kräver dock beslut från polis eller åklagare, se nedan).[150]

En läkare eller tandläkare som är verksam inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården är som utgångspunkt skyldig att utföra undersökningar och ge utlåtanden över dessa på begäran av länsstyrelse, domstol, åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller överförmyndare. För en läkare som är verksam huvudsakligen inom öppen vård finns det inte någon begränsning i skyldigheten att utföra undersökningar och ge utlåtanden. (6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen [2010:659].) Polis eller åklagare kan också ge en läkare i uppdrag att utfärda ett rättsintyg enligt lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott. Rättsintyg ska inhämtas från läkare vid rättsmedicinsk avdelning inom Rättsmedicinalverket eller läkare som enligt avtal med verket har åtagit sig att utfärda sådana intyg, om skador, sjukdomar eller andra förhållanden som intyget ska avse bedöms kunna vara av betydelse vid utredning om brott som kan

[148] Socialstyrelsens rapport s. 91.
[149] SKR:s rapport s. 36 och Nationellt centrum för kvinnofrid, Handbok. Nationellt handlingsprogram för hälso- och sjukvårdens omhändertagande av offer för sexuella övergrepp s. 32.
[150] Socialstyrelsen. Komplettering av beredningsunderlaget om hälso- och sjukvårdens ansvar för spårsäkring efter sexualbrott. Redovisning av regeringsuppdrag s. 45.

antas föranleda annan påföljd än böter, eller enligt 31 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare – om utredning när någon som kan misstänkas för brott före femton års ålder – och brottet kunde antas ha föranlett annan påföljd än böter (2 § första stycket). Rättsintyg får även inhämtas från annan läkare med tillräcklig kompetens, om det finns särskilda skäl (andra stycket). Läkarundersökning i syfte att utfärda rättsintyg får inte ske utan målsägandens samtycke (4 §). Det finns inte någon laglig möjlighet att fatta beslut om kroppsbesiktning av målsäganden. När de brottsutredande myndigheterna är inkopplade kommer således brottsoffer, enligt de redovisade bestämmelserna, att hänvisas till relevant personal inom hälso- och sjukvården för medicinska och rättsmedicinska undersökningar samt eventuell annan bevissäkring. Dokumentation av de bevissäkrande åtgärder som vidtagits sker då enligt lag.

Det finns också riktlinjer och rutiner för bevissäkring i hälso- och sjukvården när brottsoffer på egen hand söker sig dit, i form av NCK:s och Socialstyrelsens handböcker i ämnet (se avsnitt 8.1.2.6). Som redovisats i det avsnittet gäller vid all vård av patienter i hälso- och sjukvården ett krav på att det ska föras patientjournal (3 kap. 1 § första stycket patientdatalagen). Patientjournalen ska alltid innehålla bl.a. väsentliga uppgifter om bakgrunden till vården, uppgift om ställd diagnos och anledning till mera betydande åtgärder samt väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder (3 kap. 6 §). Detta innebär att även sådana bevissäkrande åtgärder som vidtas utan inblandning av de brottsutredande myndigheterna kommer att dokumenteras. Det kan också nämnas att det i betänkandet Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar (SOU 2021:43) föreslås att det ska införas en särskild lag om hälso- och sjukvårdens spårsäkring efter sexualbrott. Lagförslaget innebär bl.a. att regionerna ska ansvara för att erbjuda personer som har utsatts för eller kan ha utsatts för ett sexualbrott spårsäkring. Spårsäkring ska endast få utföras av regionen inom ramen för dess hälso- och sjukvårdsverksamhet och uppgiften ska inte få överlämnas till privata aktörer. Lagförslaget bereds för närvarande. Socialstyrelsen har efter ett kompletterande utredningsuppdrag[151] föreslagit vissa ändringar i den föreslagna lagen.[152] Syftet med

[151] S2022/00136 (delvis) och S2024/01777. Uppdraget avsåg att komplettera beredningsunderlaget i betänkandet i den del som avser hälso- och sjukvårdens ansvar för spårsäkring efter sexualbrott.
[152] Socialstyrelsen, Komplettering av beredningsunderlaget om hälso- och sjukvårdens ansvar för spårsäkring efter sexualbrott. Redovisning av regeringsuppdrag s. 47–49.

den föreslagna lagen är att åstadkomma en ansvarsreglering för spårsäkring i de fall då dessa brottsoffer på egen hand, dvs. utan inblandning av de brottsutredande myndigheter, söker sig till hälso- och sjukvården.

Utredningens slutsats är att det finns lämpligt utrustade och lättillgängliga vårdinrättningar för vård och annat stöd till brottsoffer som utsatts för våldtäkt eller annat sexuellt våld, som säkerställer ett effektivt stöd till brottsoffren och den kliniska hanteringen av våldtäkt, inbegripet hjälp med att säkra och dokumentera bevisning. Brottsoffer som utsatts för våldtäkt eller annat sexuellt våld har tillgång till medicinska och rättsmedicinska undersökningar och det oavsett om undersökningarna sker på uppdrag av de brottsutredande myndigheterna eller efter att brottsoffret på egen hand sökt sig till hälso- och sjukvården.

I NCK:s handbok betonas vikten av att offer för sexuellt våld ges traumamedvetet stöd. Bland annat konstateras att det psykosociala stödet efter ett sexuellt övergrepp kan vara avgörande för den utsatta personens bearbetning av traumat. Hjälpbehovet är ytterst individuellt och ser olika ut beroende på hur traumat har påverkat patienten och hur lång tid som har gått sedan övergreppet. Olika kompetenser från flera professioner kan behövas i olika faser efter traumat. Den som har varit utsatt för ett sexuellt övergrepp bör erbjudas kontakt för psykosocialt stöd i det akuta skedet. Tid för återbesök och återkoppling bör också ordnas. Eftersom många offer inte orkar prata i direkt anslutning till akutbesöket är det viktigt att knyta an till patienten för att minska risken för att krisreaktionen förträngs. Är den akuta krisen mycket svår kan inläggning på sjukhus behövas. Bearbetande samtal hos en psykolog eller annan terapeut kan behövas längre fram. Resurserna för psykologiskt stöd och bearbetning ser olika ut i olika delar av landet. Inom den offentliga sjukvården ska det finnas personal med expertis i krishantering och stödsamtal, liksom i mer djupgående terapeutiska insatser.[153]

Vid akut vård har intervjupersonerna i Socialstyrelsens rapport uppgett att det oftast fungerar bra med stödsamtal i nära anslutning till besöket på akutmottagningen. I vissa fall ges patienten möjlighet att träffa en kurator på en gång, men mer vanligt är att patienten kontaktas och bokas in på samtal nästkommande vardag – på de specialiserade mottagningarna uppges detta ske rutinmässigt. I mötet med

[153] NCK:s handbok s. 47–48.

patienten gör kuratorn en bedömning av det psykosociala vårdbehovet och eventuellt behov av fortsatt psykoterapeutisk behandling. Vid behov hänvisas patienten för behandling till psykiatrin eller till den vårdcentral som patienten tillhör, t.ex. om patienten utvecklat posttraumatiskt stressyndrom (PTSD). Var patienten hamnar kan bero på var patienten är listad och vilka resurser som finns där. Finns det redan en pågående kontakt inom psykiatrin hänvisas patienten ofta dit. Några veckor efter vårdbesöket i det akuta skedet kan patienten bokas in på en medicinsk och psykosocial uppföljning. Enligt intervjusvaren finns det relativt tydliga rutiner för den medicinska uppföljningen. Överlag verkar dock den psykosociala uppföljningen brista och variera mellan olika mottagningar och i landet.[154]

Eftersom de kriscentrum eller mottagningscenter som direktivet ställer krav på får ingå i det nationella hälso- och sjukvårdssystemet bedöms Sverige uppfylla kraven trots att det inte finns särskilda specialiserade mottagningar för brottsoffer som utsatts för våldtäkt eller annat sexuellt våld i samtliga regioner utan brottsoffer i stora delar av landet i stället får vård vid mottagningar – t.ex. akutmottagningar och gynekologiska mottagningar – med mer generell inriktning men där personalen har nödvändig kompetens att bemöta brottsoffer som utsatts för sexuellt våld. Även dessa mottagningar bedöms kunna utgöra sådana kriscentrum eller mottagningscenter som avses i artikeln. Över huvud taget sker akutvården av brottsoffer som utsatts för sexuellt våld nästan uteslutande vid akutmottagningar som inte är specialiserade mottagningar eftersom det bara finns en sådan akutmottagning (Akutmottagningen för våldtagna på Södersjukhuset i Region Stockholm).

I regel tillhandahåller, som redovisats, både de specialiserade mottagningarna och andra mottagningar som vårdar brottsoffer som utsatts för sexuellt våld traumastöd och annat psykologiskt stöd, även om det ser olika ut i landet och brister identifierats bl.a. rörande långa väntetider och att en del verksamheter som erbjuder psykoterapi saknar kompetens i traumabehandling. När det gäller kravet på att brottsoffer som utsatts för sexuellt våld ska ha tillgång till medicinska och rättsmedicinska undersökningar ingår det i den standardiserade vården av brottsoffer som utsatts för sexuellt våld att genomföra sådana undersökningar. Dessa tillhandahålls på ett integrerat sätt på de mottagningar där patienten behandlas och inte på särskilda medi-

[154] Socialstyrelsens rapport s. 38–40.

cinska eller rättsmedicinska centrum. Rättsmedicinska undersökningar som ligger till grund för rättsintyg sker på begäran av polis eller åklagare, men annars finns inget hinder mot att undersökningar görs utan att brott polisanmälts, låt vara att det alltså i dagsläget saknas en tydlig reglering av regionernas ansvar för bevissäkring. Det finns dock ett förslag om en sådan ansvarsreglering och oavsett om förslaget genomförs finns det riktlinjer och rutiner för bevissäkring i hälso- och sjukvården när brottsoffer på egen hand söker sig dit. Också i dessa avseenden bedöms därmed direktivets krav vara uppfyllda.

Även kravet på att brottsoffer som är barn ska tillhandahållas de tjänster som avses i punkten på ett barnanpassat sätt bedöms vara uppfyllt. I Sverige finns särskilda barnsjukhus eller mottagningar för barn i stora delar av landet. En del av barnsjukhusen har också akutmottagningar, såsom Barnakutmottagningen Solna (Astrid Lindgrens barnsjukhus vid Karolinska Universitetssjukhuset)[155] och Drottning Silvias barnsjukhus (vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset) i Göteborg.[156] I Socialstyrelsens rapport konstateras att på de flesta håll i landet hamnar brottsoffer som är barn som inte kommit in i puberteten på en barnklinik eller inom barnkirurgin.[157] Spårsäkring för barn under tretton år ska utföras vid barnsjukhusens akutmottagningar. Svenska barnläkarföreningens delförening för barn som far illa har tagit fram en nationell checklista vid misstänkt sexuellt övergrepp mot barn. Där anges att alla barnakutmottagningar ska kunna undersöka barn och säkra spår dygnet runt om det gäller ett misstänkt övergrepp som skett för mindre än tre dygn sedan.[158] Oavsett var ett barn som har utsatts för våldtäkt eller annat sexualbrott tas om hand för vård och stöd ska dock vården och stödet tillhandahållas på ett sätt som är anpassat till barn. Idealet är att yrkesverksamma bemöter alla utsatta personer med respekt, även barn. Socialstyrelsen har dock uppmärksammat att det finns brister särskilt i det icke akuta omhändertagandet av barn.[159] Socialstyrelsen lämnar också ett antal rekommendationer om hur vården av och stödet till barn som utsatts för sexuellt våld kan förbättras. Bland annat föreslås att det ska tas fram en utbildning om upptäckt och vård av barn och

[155] https://www.karolinska.se/vard/tema/tema-barn---astrid-lindgrens-barnsjukhus/.
[156] https://www.sahlgrenska.se/om-sjukhuset/nya-barnsjukhuset/.
[157] Socialstyrelsens rapport s. 10.
[158] Socialstyrelsens rapport s. 53.
[159] Socialstyrelsens rapport s. 10–11 och 51.

unga som utsatts för nätbaserat sexuellt våld, riktad till hälso- och sjukvårdspersonal inom elevhälsan och ungdomsmottagningar.[160]

8.2.2.2 Snabb tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster och kostnadsfria stödtjänster (punkterna 2 och 3)

I punkterna ställs krav på att brottsoffer som utsatts för sexuellt våld ska ges snabb tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster, inbegripet tjänster avseende sexuell och reproduktiv hälsa, i enlighet med nationell rätt (punkt 2) samt att de tjänster som avses i punkterna 1 och 2 i artikeln ska vara kostnadsfria, utan att det påverkar de tjänster som tillhandahålls inom ramen för det nationella hälso- och sjukvårdssystemet, och tillgängliga sju dagar i veckan. De får ingå bland de tjänster som avses i artikel 25 (punkt 3).

Det har tidigare konstaterats att när brottsoffer som utsatts för sexuellt våld söker vård omedelbart efter övergreppet sker omhändertagandet ofta i akutsjukvården, dit var och en kan vända sig dygnet runt sju dagar i veckan. Flera av specialistmottagningarna kräver ingen remiss och kan omgående ta emot patienter som uppfyller de patientkriterier som den enskilda mottagningen uppställer, vilka ofta är begränsade till att patienten har utsatts för sexuellt våld och uppnått en viss ålder samt är bosatt i regionen. Av specialistmottagningarna är endast Akutmottagningen för våldtagna på Södersjukhuset i Region Stockholm öppen sju dagar i veckan. De övriga specialistmottagningarna tillhandahåller dock inte akutvård och den som behöver akutvård kan vända sig till en akutmottagning. Kraven på snabb tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster och tillgänglighet sju dagar i veckan bedöms därmed vara uppfyllda.

Oavsett om vården tillhandahålls vid specialistmottagningar för brottsoffer som utsatts för sexuellt våld eller andra offentliga vårdinrättningar är det fråga om vård inom ramen för det nationella hälso- och sjukvårdssystemet. Vården är därmed kostnadsfri för patienten med undantag för patientavgifter. Dessa är dock begränsade genom högkostnadsskyddet, och den avgift patienten har betalat kan ersättas

[160] Socialstyrelsens rapport s. 90.

fullt ut genom brottsskadeersättningen.[161] Även kravet i denna del bedöms vara uppfyllt.

8.2.2.3 Tillräcklig geografisk spridning och kapacitet (punkt 4)

Enligt punkten ska de tjänster som avses i punkterna 1 och 2 ha tillräcklig geografisk spridning och kapacitet inom medlemsstaten.

Som redovisats ovan finns det specialistmottagningar för brottsoffer som utsatts för våldtäkt eller annat sexuellt våld i flera geografiska områden med större befolkningskluster: huvudstadsregionen, Mälardalen, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. I övriga delar av landet är sådan verksamhet integrerad i den allmänna primärvården och akutsjukvården. Akutmottagningar finns i landets samtliga regioner. Som konstaterats tidigare ska alla vårdinrättningar som utgångspunkt vara utrustade för att kunna genomföra bevissäkring och spårsäkring oavsett om brott har anmälts eller inte. Även i övrigt bedöms de ha förutsättningar att ge sådan vård åt brottsoffer som utsatts för sexuellt våld som föreskrivs i direktivet.[162] Här kan återigen framhållas NCK:s handbok som finns tillgänglig hos vårdinrättningar över hela landet och kan sägas utgöra en gemensam nationell standard.

Utredningen bedömer sammantaget att det svenska systemet för tillhandahållande av vård och annat stöd till brottsoffer som utsatts för våldtäkt eller annat sexuellt våld uppfyller direktivets krav i fråga om kapacitet. Det innebär inte att det inte kan finnas behov av att stärka kapaciteten ytterligare, särskilt utanför storstadsområdena, så att kapaciteten så långt möjligt blir likvärdig i hela landet. Som framgått är det också ett område där det har gjorts insatser på senare år.

[161] Jfr terrorismdirektivets krav på kostnadsfritt psykologiskt stöd för offer för terrorism. Att det finns patientavgifter i hälso- och sjukvårdslagen och vid genomförandet fanns beloppsgränser och grundavdrag i brottsskadelagen innebar enligt regeringen inte att kravet inte var uppfyllt. Regeringen föreslog ändå att grundavdraget vid bestämmande av brottsskadeersättning borde upphävas, vilket ansågs bidra till att terrorismdirektivets krav på kostnadsfrihet avseende stödtjänster säkerställs på ett ännu tydligare sätt i nationell lagstiftning. (Prop. 2019/20:87 s. 20.)

[162] SKR:s rapport s. 36 och NCK:s handbok s. 32.

8.2.2.4 Tillräckliga resurser och tillgänglighet i kristider (punkt 5)

Enligt punkten ska det finnas tillräckliga personalresurser och ekonomiska resurser för att tillhandahålla stöd till brottsoffer som utsatts för sexuellt våld (hänvisningen till artikel 25.3). Stödet ska också fortsätta att vara fullt tillgängligt för brottsoffer i kristider, såsom folkhälsokriser eller andra undantagstillstånd (hänvisningen till artikel 25.7).

Regionerna, som har det primära ansvaret för hälso- och sjukvården och därmed vården av brottsoffer som utsatts för sexuellt våld, finansieras av inkomstskatter, avgifter och finansiella intäkter samt statliga bidrag. Bidragen från staten kan vara generella eller riktade. Finansieringen får anses vara robust. Att det finns tillräckliga personalresurser beror ytterst på att de ekonomiska resurserna är tillräckliga. Utredningen bedömer sammantaget att direktivets krav på tillräckliga resurser för att tillhandahålla föreskrivet specialiserat stöd till brottsoffer som utsatts för sexuellt våld är uppfyllt.

Utredningen har tidigare (se avsnitt 8.1.2.7) konstaterat att Sverige genom de strukturer som finns på plats och syftar till att stärka den allmänna beredskapen i samhället och upprätthålla kontinuiteten i kommunernas och regionernas ordinarie verksamheter och det samlade arbete som bedrivs för att minska samhällets sårbarhet i kris måste anses uppfylla direktivets krav på att medlemsstaterna ska sträva efter att säkerställa att de specialiserade stödtjänster som avses i artikeln fortsätter att vara fullt tillgängliga för brottsoffer i kristider. Samma bedömning görs specifikt i fråga om tillgången till specialiserat stöd till brottsoffer som utsatts för våldtäkt eller annat sexuellt våld. Vården av dessa brottsoffer sker inom ramen för den offentliga hälso- och sjukvården och stöd ges både av hälso- och sjukvården och av socialtjänsten. Båda dessa verksamheter bör som utgångspunkt anses utgöra sådan samhällsviktig verksamhet som kommunerna och regionerna särskilt ska prioritera i kristider.

8.3 Specialiserat stöd till brottsoffer som utsatts för kvinnlig könsstympning (artikel 27)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed påkallad.

8.3.1 Artikel 27

Enligt artikel 27 ska medlemsstaterna säkerställa effektivt, åldersanpassat och lättillgängligt stöd till brottsoffer som utsatts för kvinnlig könsstympning, bl.a. genom att tillhandahålla gynekologisk, sexologisk och psykologisk vård samt traumavård, och rådgivning anpassad till dessa brottsoffers särskilda behov efter det att brottet har begåtts och så länge som det är nödvändigt därefter. Detta stöd ska omfatta tillhandahållande av information om kliniker på offentliga sjukhus som utför rekonstruktiv köns- och klitoriskirurgi. Stödet får tillhandahållas av de mottagningscentrum som avses i artikel 26 eller på en särskild vårdinrättning. (Punkt 1.) Brottsoffer som utsatts för kvinnlig könsstympning, som ofta är flickor, behöver normalt sett riktat stöd. Medlemsstaterna bör därför säkerställa att de erbjuder dessa brottsoffer specialanpassat stöd. Med tanke på de alldeles särskilda omständigheter som råder för brottsoffer som utsatts för sådana brott och den därmed sammanhängande sårbarheten bör tillhandahållandet av sådant specialiserat stöd hålla högsta möjliga standard i fråga om integritet och konfidentialitet.[163] Artiklarna 25.3, 25.7 och 26.3 ska tillämpas på tillhandahållandet av stöd enligt den här artikeln till brottsoffer som utsatts för kvinnlig könsstympning (punkt 2).

[163] Skäl 64.

8.3.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

8.3.2.1 Tillhandahållande av stöd till brottsoffer som utsatts för kvinnlig könsstympning (punkt 1)

I Sverige är könsstympning av flickor och kvinnor straffbelagt enligt lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor (se avsnitt 6.2.2). Socialstyrelsen uppskattade 2021 att antalet flickor och kvinnor i Sverige som då kan ha varit utsatta eller riskerade att utsättas för könsstympning uppgick till 68 000 respektive 13 000–23 000.[164]

Vård av brottsoffer som utsatts för kvinnlig könsstympning ges bl.a. vid vårdcentraler, ungdomsmottagningar, kvinnokliniker och gynekologiska mottagningar, urologmottagningar, barnmorskemottagningar och inom mödrahälsovård samt av skolsköterskor inom elevhälsans medicinska insats. Den vård som erbjuds varierar. Vården omfattar bl.a. samtal, obstetrisk vård, gynekologisk vård samt vulvaplastik och annan rekonstruktion av vulva eller perineum.[165]

I Sverige finns tre specialistmottagningar som erbjuder vård och behandling till flickor och kvinnor med erfarenhet av könsstympning.[166] Dessa är Amelmottagningen på Södersjukhuset i Stockholm, Aminamottagningen på Akademiska sjukhuset i Uppsala och Vulvamottagningen på Angereds närsjukhus i Göteborg. Amelmottagningen erbjuder gynekologisk utredning, undersökning och vård, inklusive operation, samt kuratorssamtal och kontakt med barnmorska för den som behöver stöd och behandling av vissa sexuella besvär.[167] Vid Aminamottagningen erbjuds gynekologisk hälsokontroll och samtalsstöd.[168] På Vulvamottagningen finns ett KKS-team som tar emot patienter som har besvär orsakade av kvinnlig könsstympning. Såväl behandling av fysiska besvär som rådgivning och stödjande samtal erbjuds. Operationer utförs vid behov.[169] Alla tre specialistmottag-

[164] Socialstyrelsen, Uppskattning av antalet kvinnor och flickor i Sverige 2021 som kan ha varit utsatta eller riskerar att utsättas för könsstympning s. 1.
[165] Socialstyrelsen, Inventering av vård för flickor och kvinnor som har varit utsatta för könsstympning. Slutrapport – november 2021 s. 7.
[166] https://www.1177.se//sjukdomar--besvar/konsorgan/konsstympning--omskarelse-av-flickors-underliv/.
[167] https://www.sodersjukhuset.se/avdelningar-och-mottagningar-sos/avdelningar-och-mottagningar/amelmottagningen/.
[168] https://www.akademiska.se/aminamottagningen.
[169] https://www.angeredsnarsjukhus.se/vulvamottagning.

ningarna tar emot patienter från hela Sverige och patienter även utan remiss.[170]

I Socialstyrelsens inventering av vården för flickor och kvinnor som har varit utsatta för könsstympning (november 2021) konstateras att de typer av vårdåtgärder som kan erbjudas målgruppen inom de sex vårdverksamheter som deltog i Socialstyrelsens enkätundersökning var sexualrådgivning, smärtlindring, olika typer av kirurgiska ingrepp, t.ex. öppningsoperationer (defibulering), vulvaoperationer och borttagning av klitoriscystor, uroterapi, medicinska och kirurgiska behandlingar, behandling av sekundära besvär från urinvägarna, urologisk undersökning och utredning, gynekologiska behandlingar samt samtal med psykolog eller kurator. Därtill angav de flesta vårdverksamheter att de vidareremitterar sökande flickor och kvinnor till bl.a. Amelmottagningen, gynekologiska mottagningar och psykologmottagningar.[171] Kvinnokliniker och gynekologiska mottagningar remitterar sökande flickor och kvinnor vidare till bl.a. specialistmottagningar, psykiatrin eller traumacenter.[172]

Socialstyrelsen har tagit fram ett omfattande stödmaterial, bl.a. i form av kunskapsstöd och samtalsstöd, till personal som i sitt arbete möter flickor och kvinnor som är könsstympade, eller flickor som kan riskera att bli utsatta för könsstympning.[173] Samtalsstöd finns för både hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

I Socialstyrelsens kunskapsstöd ”Kvinnlig könsstympning. Ett stöd för hälso- och sjukvårdens arbete” listas de kirurgiska åtgärder som kan vara aktuella vid olika typer av besvär till följd av kvinnlig könsstympning, beroende på vilken typ av könsstympande ingrepp som flickan eller kvinnan utsatts för. En del av de kirurgiska åtgärderna som nämns är till sin natur rekonstruktiva. Öppningsoperationer (defibulering) kan ses som en rekonstruktiv åtgärd.[174] En annan rekonstruktiv åtgärd är kirurgisk rekonstruktion av klitoris. Det framhålls att samverkan mellan gynekolog, urolog och plastikkirurg är

[170] https://www.1177.se//sjukdomar--besvar/konsorgan/konsstympning--omskarelse-av-flickors-underliv/.
[171] Inventeringen s. 8.
[172] Inventeringen s. 132.
[173] https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/vald-och-brott/konsstympning/.
[174] European Institute for Gender Equality (EIGE), Estimation of girls at risk of female genital mutilation in the European Union: Denmark, Spain, Luxembourg and Austria s. 9.

önskvärd vid kirurgiska åtgärder.[175] Amelmottagningen och Vulvamottagningen tillhandahåller öppningsoperationer.

Brottsoffer som utsatts för kvinnlig könsstympning har också rätt till allt det stöd som brottsoffer i allmänhet har i form av t.ex. rådgivning och praktiskt stöd i olika frågor (se avsnitt 8.1.2.1).[176] Socialtjänsten kan t.ex. erbjuda stödjande samtal inom kommunen eller skriva ut ett ”könsstympningspass”. Könsstympningspasset har tagits fram av Länsstyrelsen i Östergötlands län och beskriver att kvinnlig könsstympning är olaglig i Sverige och kan ge negativa hälsokonsekvenser. Dokumentet kan ge föräldrar stöd att stå emot starka åsikter om kvinnlig könsstympning som tradition. Socialtjänsten kan också lämna kontaktuppgifter till en specialistmottagning för könsstympande flickor och kvinnor, ringa samtal för att få kontakt med vården och följa med flickan eller kvinnan till vården.[177] Tillgång finns till rekonstruktiv kirurgi. På Jämställdhetsmyndighetens webbplats finns information om Amelmottagningen och Vulvamottagningen samt en upplysning om att utsatta kan ringa till 1177 (sjukvårdsupplysningen) för att få sjukvårdsrådgivning och hjälp med var de ska få vård.[178] På sjukvårdsupplysningens webbplats ges information om Amelmottagningen, Aminamottagningen och Vulvamottagningen.[179]

I kunskapsstödet lyfts sexologisk vård fram som ett viktigt stödområde för brottsoffer som utsatts för kvinnlig könsstympning, där information och psykosexuell rådgivning till både kvinnan och hennes partner kan vara angelägen.[180] Socialtjänsten kan erbjuda stödjande samtal.[181]

Utöver allmänna brottsofferjourer, kvinno- och tjejjourer och ideella organisationer med barn och unga som målgrupp, vilka samtliga kan ge stöd till den här gruppen av brottsoffer, ger den ideella föreningen Existera stöd riktat specifikt till flickor och kvinnor som har blivit utsatta för könsstympning. Existera har en nationell telefonrådgivning för utsatta och anordnar gruppträffar i Stockholm och

[175] Kunskapsstödet s. 75–77.
[176] Samtalsstödet s. 4.
[177] Samtalsstödet s. 7.
[178] https://nshrv.jamstalldhetsmyndigheten.se/stod-till-yrkesverksamma/sammanstallning-av-arbete-mot-konsstympning/allman-information-om-konsstympning/.
[179] https://www.1177.se/sjukdomar--besvar/konsorgan/konsstympning--omskarelse-av-flickors-underliv/.
[180] Kunskapsstödet s. 73–74.
[181] Samtalsstödet s. 7

Göteborg för kvinnor över arton år som har utsatts för könsstympning. Existera utbildar också och ger råd till yrkesverksamma som möter målgruppen, t.ex. personal inom socialtjänst och skola. Existera har beviljats statsbidrag för ett projekt att stärka mäns motstånd mot kvinnlig könsstympning. Genom gruppträffar för män ska projektet öka medvetenheten om könsstympningens konsekvenser och motverka traditionella normer kring manlighet och heder.[182]

Eftersom en stor del av brottsoffren som utsatts för kvinnlig könsstympning är flickor är det, som framhålls i direktivet, viktigt att stödet till brottsoffer är åldersanpassat. Som redovisats är det i Sverige en rad olika vårdinrättningar som ger vård och stöd till flickor och kvinnor som utsatts för könsstympning. Bland annat ges vård och stöd inom barnhälsovården och vid ungdomsmottagningar. I Socialstyrelsens kunskapsstöd lyfts fram vikten av att informationslämnande ska vara åldersanpassat.[183] Även betydelsen av transkulturell kompetens omnämns. Transkulturell medicin innebär att reflektera över såväl patientens perspektiv som vårdens traditioner och värderingar. Transkulturell omvårdnad omfattar individens förutsättningar för hälsa, reaktioner på och upplevelser av sjukdom eller ohälsa samt effekter av vård och behandling hos individer med olika kulturell bakgrund.[184]

I sammanhanget ska tilläggas att Sverige bedriver ett kontinuerligt arbete för att förebygga och motverka könsstympning av flickor och kvinnor samt förbättra stödet till utsatta. Bland de åtgärder som vidtagits kan nämnas regeringens uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen i Östergötlands län, Socialstyrelsen, Migrationsverket, Rättsmedicinalverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Myndigheten för stöd till trossamfund att genomföra insatser för att förebygga och bekämpa könsstympning av flickor och kvinnor.[185] Uppdraget resulterade bl.a. i framtagandet av webbplatsen könsstympning.se. Webbplatsen syftade till att öka kunskapen om könsstympning, förebygga brottet och få fler utsatta flickor och kvinnor att söka vård. Den riktade sig dels till yrkesverksamma som möter personer som utsatts eller riskerar att utsättas, dels till personer som själva blivit utsatta

[182] https://www.existera.org och https://jamstalldhetsmyndigheten.se/sok-statsbidrag/organisationer-som-har-fatt-statsbidrag.
[183] Kunskapsstödet s. 60–62.
[184] Kunskapsstödet s. 34.
[185] A2021/01029.

eller riskerar att utsättas, samt till närstående. Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck tog också fram en vägledning för stöd, vård och skydd av flickor och kvinnor som är eller riskerar att bli könsstympade som publicerades på dess webbplats hedersförtryck.se. Jämställdhetsmyndigheten har den 1 januari 2026 tagit över ansvaret för den nationella samordningen mot hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdraget hade tidigare utförts av Länsstyrelsen i Östergötlands län genom Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (NCH). I samband med det flyttades också innehållet på webbplatserna könsstympning.se och hedersförtryck.se över till Jämställhetsmyndighetens webbplats.[186]

Regeringen har gett Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för stöd till trossamfund och Socialstyrelsen i fortsatt uppdrag att förebygga och bekämpa könsstympning av flickor och kvinnor. Även Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bidrar aktivt i arbetet.[187]

Vidare stödjer regeringen, genom uppdrag till Socialstyrelsen och överenskommelser med Sveriges kommuner och regioner (SKR), utvecklingen av en jämlik och kunskapsbaserad vård för personer som utsatts för sexuellt våld eller könsstympning.[188] Regionerna har genom överenskommelser mellan staten och SKR inom området förlossningsvård och kvinnors hälsa tilldelats medel – för 2023–2025 – för att säkerställa att det ska finnas en tydlig vårdkedja för personer som har blivit utsatta för sexuellt våld eller könsstympning, förbättra vårdens bemötande av målgruppen samt öka medarbetarnas kunskaper om sexuellt våld och könsstympning, konsekvenserna av detta och hur det kan upptäckas.[189]

I överenskommelsen för 2025 angavs att målet för insatsområdet att ge en god vård för personer som utsatts för sexuellt våld och könsstympning är att vården för flickor och kvinnor som utsatts för sexuellt våld och könsstympning ska vara tillgänglig, jämlik och kunskapsbaserad. Medlen får användas till att stimulera stärkt och långsiktigt hållbar kompetens samt likvärdig vård över hela landet för personer som blivit utsatta för sexuellt våld eller könsstympning. I detta ingår att säkerställa att det finns tydliga vårdkedjor och information om

[186] https://nshrv.jamstalldhetsmyndigheten.se/ och https://nshrv.jamstalldhetsmyndigheten.se/om-nshrv/.
[187] Skr. 2024/25:69 s. 30.
[188] Ibid.
[189] S2023/00371, S2023/03333, S2024/00007, S2024/02233.

vården för personer som blivit utsatta för sexuellt våld eller könsstympning. Patienter, inklusive de med en komplex problematik, ska erbjudas vård baserad på bästa möjliga kunskap. Detta kan vid behov innefatta både somatisk och psykiatrisk specialiserad vård. Att utveckla och behålla kompetens är en viktig del i detta. Medel får också användas för att öka medarbetarnas kunskaper om sexuellt våld och könsstympning, konsekvenserna av detta och hur det kan upptäckas, särskilt i de fall flickan eller kvinnans söker vård för andra symtom inom både primärvård och specialistvård. Medel får även användas för att öka hälso- och sjukvårdspersonalens kunskap om vård för personer som har utsatts för sexuellt våld och förbättra vårdens bemötande av målgruppen. Socialstyrelsens kunskapsstöd och samtalsstöd om kvinnlig könsstympning ska beaktas i arbetet.[190]

Ett annat led i arbetet som kan nämnas är att Jämställdhetsmyndigheten gjort en digital sammanställning av material och produkter som har tagits fram av olika aktörer för att förebygga och bekämpa könsstympning av flickor och kvinnor. Syftet med sammanställningen är att bidra till erfarenhetsutbyte och kunskapsspridning samt att ge inspiration vid framtagande av eget material. Materialet riktar sig till den som i sin yrkesroll möter flickor och kvinnor som utsatts för eller riskerar att utsättas för könsstympning.[191]

Socialstyrelsen har fått i uppdrag att långsiktigt arbeta för att stärka och utveckla mödrahälsovården, förlossningsvården, hälso- och sjukvårdens arbete med flickors och kvinnors hälsa samt vården för personer som har utsatts för sexuellt våld. I uppdraget ingår från och med 2026 att systematiskt följa upp mödrahälsovården, förlossningsvården, hälso- och sjukvårdens arbete med flickors och kvinnors hälsa och vården för personer som har utsatts för sexuellt våld ur ett jämlikhetsperspektiv. I detta ingår bl.a. att följa upp regionernas insatser inom ramen för överenskommelsen mellan staten och SKR inom området förlossningsvård och kvinnors hälsa för 2025.[192]

Socialstyrelsen har också tagit fram ett kunskapsstöd med inriktning på bemötande, vård och preventivt arbete avseende brottsoffer som utsatts för kvinnlig könsstympning. Materialet riktar sig i första

[190] En personcentrerad, tillgänglig och jämlik mödrahälsovård och förlossningsvård samt förstärkta insatser för kvinnors hälsa och inriktning för vård och behandling av sällsynta hälsotillstånd 2025. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner s. 12.
[191] https://jamstalldhetsmyndigheten.se/mans-vald-mot-kvinnor/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/sammanstallning-av-arbete-mot-konsstympning/.
[192] S2023/00970, S2025/00314 (delvis), S2026/00047.

hand till legitimerad personal som i sitt arbete möter flickor och kvinnor som är könsstympade, eller flickor som riskerar att bli utsatta för könsstympning, t.ex. inom mödrahälsovården, barnhälsovården, förlossningsvården, kvinnosjukvården, elevhälsan och ungdomsmottagningen. Det vänder sig också till personer som arbetar med ledning och styrning av hälso- och sjukvården. Även personal inom exempelvis socialtjänsten och skolan (utöver elevhälsan) kan ha nytta av delar av materialet. Kunskapsstödet har senast uppdaterats 2024.[193] Socialstyrelsen har också tagit fram ett särskilt kunskapsstöd om könsstympning hos gravida.[194] Därutöver tillhandhåller Socialstyrelsen en webbaserad utbildning om kvinnlig könsstympning för den som kan möta flickor och kvinnor som är, eller riskerar att bli, könsstympade, exempelvis sjuksköterskor, barnmorskor, läkare och socialsekreterare. Utbildningen ger grundläggande kunskap om vad könsstympning är och ger kunskaper om vilket ansvar och vilka möjligheter som finns för att hjälpa en flicka eller kvinna som är eller riskerar att bli könsstympad. Syftet är att ge en generell kunskap om ämnet och om hur ett gott bemötande kan ges.[195]

Slutligen konstateras i den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck (se avsnitt 4.3) att könsstympning av flickor och kvinnor är ett allvarligt brott mot flickors och kvinnors mänskliga rättigheter som ofta leder till livslånga konsekvenser. Eftersom dessa ingrepp ofta sker i mycket låg ålder är tidigt förebyggande arbete avgörande. Verktyg och metoder behöver därför fortsatt utvecklas, spridas och implementeras för att nå ut med insatser till blivande och nyblivna föräldrar.[196]

Utredningens bedömning är att direktivets krav i fråga om tillhandahållandet av ett effektivt, åldersanpassat och lättillgängligt stöd till brottsoffer som utsatts för kvinnlig könsstympning är uppfyllt. Eftersom stödet till brottsoffer, enligt 13 kap. 1 § socialtjänstlagen, ska vara anpassat utifrån det individuella brottsoffrets behov och kan omfatta både akuta insatser och mer långsiktiga insatser[197] bedöms detsamma gälla kravet på att stödet ska ges efter det att brottet

[193] Socialstyrelsen, Kvinnlig könsstympning. Ett stöd för hälso- och sjukvårdens arbete s. 3.
[194] Socialstyrelsen, Könsstympning hos gravida. Nationellt kunskapsstöd för personal i mödrahälsovården och förlossningsvården.
[195] https://utbildning.socialstyrelsen.se/learn/courses/473/konsstympning-av-flickor-och-kvinnor.
[196] Skr. 2025/26:245 s. 35.
[197] Prop. 2024/25:89 s. 361.

har begåtts och så länge som det därefter är nödvändigt. För hälso- och sjukvården gäller att verksamheten ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls. Det innebär att vården, förutom att vara av god kvalitet med en god hygienisk standard, bl.a. ska tillgodose patientens behov av trygghet, kontinuitet och säkerhet. (5 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen.)

8.3.2.2 Särskilda krav på tillhandahållandet av stödet (punkt 2)

De särskilda krav på tillhandahållandet av stödet till brottsoffer som utsatts för kvinnlig könsstympning som uppställs i punkten är att stödtjänsterna ska vara kostnadsfria, utan att det påverkar de tjänster som tillhandahålls inom ramen för det nationella hälso- och sjukvårdssystemet, och tillgängliga sju dagar i veckan. De får ingå bland de tjänster som avses i artikel 25 (hänvisningen till artikel 26.3). Det ska också finnas tillräckliga personalresurser och ekonomiska resurser för att tillhandahålla stödtjänsterna, även de som tillhandahålls av icke-statliga organisationer, (hänvisningen till artikel 25.3) och dessa ska vara fullt tillgängliga för brottsoffer i kristider, såsom folkhälsokriser eller andra undantagstillstånd (hänvisningen till artikel 25.7).

Vården av brottsoffer som utsatts för kvinnlig könsstympning tillhandahålls, som nämnts, vid olika offentliga vårdinrättningar såsom vårdcentraler, ungdomsmottagningar, kvinnokliniker och gynekologiska mottagningar. Vården tillhandahålls inom ramen för det nationella hälso- och sjukvårdssystemet och är kostnadsfri för patienten med undantag för patientavgifter. Dessa är dock begränsade genom högkostnadsskyddet, och den avgift patienten har betalat kan ersättas fullt ut genom brottsskadeersättningen.

Vården finansieras på samma sätt som övrig offentlig sjukvård, dvs. genom skatteintäkter och statsbidrag till regionerna. Organisationer och föreningar som stödjer brottsoffer såsom brottsofferjourer och kvinno- och tjejjourer finansieras huvudsakligen genom statsbidrag. Existera, den ideella förening som ger stöd specifikt till flickor och kvinnor som har blivit utsatta för könsstympning, beviljades statsbidrag för 2025. Sammantaget bedöms även de aktuella särskilda kraven på tillhandahållandet av stödet, innefattande hållbar finansiering, vara uppfyllda.

Utredningen har tidigare (se avsnitt 8.1.2.7) konstaterat att Sverige genom de strukturer som finns på plats och syftar till att stärka den allmänna beredskapen i samhället och upprätthålla kontinuiteten i kommunernas och regionernas ordinarie verksamheter och det samlade arbete som bedrivs för att minska samhällets sårbarhet i kris måste anses uppfylla direktivets krav på att medlemsstaterna ska sträva efter att säkerställa att de specialiserade stödtjänster som avses i artikeln fortsätter att vara fullt tillgängliga för brottsoffer i kristider. Samma bedömning görs specifikt i fråga om tillgången till specialiserat stöd till brottsoffer som utsatts för kvinnlig könsstympning. Vården av dessa brottsoffer sker inom ramen för den offentliga hälso- och sjukvården och stöd ges både av hälso- och sjukvården och av socialtjänsten. Båda dessa verksamheter bör som utgångspunkt anses utgöra sådan samhällsviktig verksamhet som kommunerna och regionerna särskilt ska prioritera i kristider.

8.4 Specialiserat stöd till brottsoffer som utsatts för sexuella trakasserier i arbetslivet (artikel 28)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed påkallad.

8.4.1 Artikel 28

Enligt artikel 28 ska medlemsstaterna säkerställa att rådgivning är tillgänglig för brottsoffer och arbetsgivare i fall av sexuella trakasserier i arbetslivet som utgör ett brott enligt nationell rätt. Tjänsterna ska omfatta information om hur sådana fall lämpligen hanteras, inbegripet om tillgängliga rättsmedel för att avlägsna gärningspersonen från arbetsplatsen. Sexuella trakasserier i arbetslivet betraktas som en form av diskriminering på grund av kön i direktiven 2004/113/EG, 2006/54/EG och 2010/41/EU och har betydande negativa konsekvenser för både brottsoffer och arbetsgivare. Både brottsoffer och arbetsgivare bör erbjudas interna eller externa rådgivningstjänster om sex-

uella trakasserier i arbetslivet är specifikt straffbelagt enligt nationell rätt.[198]

8.4.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

Direktivet definierar inte sexuella trakasserier. Det ligger dock nära till hands att se till begreppets innebörd i diskrimineringsrättsliga sammanhang. I EU-rätten är betydelsen

> när någon form av oönskat verbalt, icke-verbalt eller fysiskt beteende av sexuell natur förekommer som syftar till eller leder till att en persons värdighet kränks, särskilt när en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller kränkande stämning skapas.[199]

I diskrimineringslagen (2008:567), som genomför de i artikeln nämnda EU-direktiven på området, definieras sexuella trakasserier som ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet (1 kap. 4 § 5). Vidare finns det i diskrimineringslagen, liksom i den bakomliggande EU-rätten, en definition av trakasserier. Trakasserier är ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 4 § 4). Trakasserier kan avse fysiskt, verbalt eller annat uppträdande. Handlingarna eller bemötandet ska innebära missgynnande i form av skada eller obehag och på så sätt kränka den enskildas värdighet. Exempel på diskriminerande trakasserier är nedsättande tillmälen på grund av den utsattas eller någon annans tillhörighet eller anknytning till någon av diskrimineringsgrunderna. Det kan handla om rasistiska texter, bilder, märken och klotter eller sådant som att någon visslar, stirrar eller gör kränkande gester. Trakasserier kan vidare avse nedsvärtning eller ett förlöjligande eller förnedrande uppförande som t.ex. kommentarer om utseende eller beteende. Attityder och skämt

[198] Skäl 65.

[199] Se artikel 2 d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning) och artikel 3 d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/41/EU av den 7 juli 2010 om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare och om upphävande av rådets direktiv 86/613/EEG. En närliggande formulering finns i artikel 2 d i rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster.

m.m. som inte riktas mot en eller flera individer omfattas i princip inte. Upprepade nedsättande uttalanden som riktas till en större grupp kan dock komma att betraktas som diskriminering om någon i gruppen gjort klart att yttrandena uppfattas som kränkande. Ett handlingssätt eller bemötande som för omgivningen eller isolerat framstår som harmlöst kan övergå till att bli trakasserande när det upprepas och då den drabbade klargör att beteendet är kränkande. För att det ska vara fråga om trakasserier ska handlandet eller beteendet vara oönskat. Det är den utsatta som avgör om beteendet eller handlingarna är oönskat och kränkande. Bedömningen ska alltså inte göras utifrån antaganden om en allmänt omfattad mening om vilka beteenden som typiskt sett kan sägas vara ”ägnade att” kränka någons värdighet.[200] Det som skiljer sexuella trakasserier – dvs. det som är relevant i det nu aktuella sammanhanget – från andra trakasserier är att uppträdandet ska vara av sexuell natur. Uppträdandet kan vara verbalt, icke-verbalt eller fysiskt. Verbalt uppträdande av sexuell natur kan vara t.ex. ovälkomna förslag eller påtryckningar om sexuell samvaro. Icke-verbalt uppträdande av sexuell natur kan bl.a. handla om att visa pornografiska bilder, föremål eller skrivet material. Fysiskt uppträdande av sexuell natur kan handla om oönskad fysisk kontakt, t.ex. beröring, klappande, nypande eller strykningar mot en annan persons kropp.[201]

Trakasserier och sexuella trakasserier är en form av diskriminering (se placeringen i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen, som definierar diskriminering) och omfattas således av diskrimineringsförbuden på olika områden, däribland det som gäller i arbetslivet och innebär att en arbetsgivare inte får diskriminera bl.a. den som hos arbetsgivaren är arbetstagare (2 kap. 1 § diskrimineringslagen).

Sverige har inte någon specifik straffbestämmelse avseende sexuella trakasserier i arbetslivet.[202] Handlingar som omfattas av definitionen av sexuella trakasserier i diskrimineringslagen kan dock falla in under straffbestämmelser i brottsbalken, såsom ofredande (4 kap. 7 §), sexuellt ofredande (6 kap. 10 §), förtal (5 kap. 1 §), förolämp-

[200] Prop. 2007/08:95 s. 492–493.
[201] A. prop. s. 494.
[202] Däremot finns, enligt nedan, i diskrimineringslagen ett civilrättsligt sanktionerat krav på arbetsgivaren att utreda och vidta åtgärder mot sexuella trakasserier i arbetslivet. Därutöver regleras trakasserier i arbetslivet inte bara genom regelrätta förbud, utan i stor utsträckning genom att det finns skyldigheter för en arbetsgivare att vidta åtgärder för att motverka bl.a. förekomsten av trakasserier i verksamheten. Sådana skyldigheter av offentligrättslig karaktär finns inom den arbetsmiljörättsliga och diskrimineringsrättsliga lagstiftningen.

ning (5 kap. 3 §), olaga integritetsintrång (4 kap. 6 c §) eller kränkande fotografering (4 kap. 6 a §). Eftersom det således finns fall av sexuella trakasserier i arbetslivet som kan utgöra brott enligt svensk rätt gäller artikelns krav på rådgivning som alltså omfattar information om hur sådana fall lämpligen kan hanteras. Den hantering som i första hand blir aktuell är, utöver straffrättsliga förfaranden, de möjligheter till rådgivning (och annat stöd) som följer av diskrimineringslagen och regler på arbetsmiljörättens område.

Om en arbetsgivare får kännedom om att en arbetstagare anser sig i samband med arbetet ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier av någon som utför arbete eller fullgör praktik hos arbetsgivaren, är arbetsgivaren skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden. Skyldigheten gäller också i förhållande till den som fullgör praktik eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft. (2 kap. 3 § diskrimineringslagen.) En arbetsgivare får inte utsätta en arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren anmält eller påtalat att arbetsgivaren handlat i strid med diskrimineringslagen, medverkat i en utredning enligt lagen, eller avvisat eller fogat sig i arbetsgivarens trakasserier eller sexuella trakasserier (2 kap. 18 § första stycket). Arbetsgivaren ska ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och sådana repressalier som avses i 2 kap. 18 §. Dessa riktlinjer och rutiner ska arbetsgivaren följa upp och utvärdera. (3 kap. 6 §.) Den som bryter mot förbuden mot diskriminering eller repressalier eller som inte uppfyller sina skyldigheter att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller sexuella trakasserier enligt diskrimineringslagen ska betala diskrimineringsersättning för den kränkning som överträdelsen innebär. När ersättningen bestäms ska särskilt syftet att motverka sådana överträdelser av lagen beaktas. Ersättningen ska betalas till den som kränkts av överträdelsen. En arbetsgivare som bryter mot 2 kap. 1 § första stycket (det tidigare nämnda förbudet mot diskriminering) eller 2 kap. 18 § ska också betala ersättning för den förlust som uppkommer. Detta gäller dock inte förlust som uppkommer vid beslut som rör anställning eller befordran. Det gäller inte heller förlust som uppkommer med anledning av diskriminering i form av bristande tillgänglighet. Om det finns särskilda skäl kan ersättningen sättas ned helt eller delvis. (5 kap. 1 §.)

Trakasserier på en arbetsplats kan också falla in under de allmänna bestämmelserna om krav på arbetsmiljön i arbetsmiljölagen (1977:1160). Enligt lagen är arbetsgivaren skyldig att se till att arbetsmiljön är god och att arbetsförhållandena anpassas till människors olika förutsättningar (2 och 3 kap.). Enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av arbetsmiljöförordningen (1977:1166) ska arbetsgivaren klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten och vidta åtgärder för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling (2 kap. 10 § AFS 2023:2[203]). Av Arbetsmiljöverkets vägledning till de nämnda föreskrifterna framgår att sexuella trakasserier är en form av diskriminering som också kan utgöra kränkande särbehandling.[204] Kränkande särbehandling definieras i föreskrifterna som handlingar som riktas mot en eller flera arbetstagare på ett kränkande sätt och som kan leda till ohälsa eller att arbetstagare ställs utanför arbetsplatsens gemenskap (2 kap. 3 §). Arbetsgivaren har ett ansvar att se till att chefer och arbetsledare har kunskaper om hur man förebygger och hanterar bl.a. kränkande särbehandling. Arbetsgivaren ska också se till att det finns förutsättningar att omsätta dessa kunskaper i praktiken. (2 kap. 4 §.) Vidare ska arbetsgivaren se till att det finns rutiner för hur kränkande särbehandling ska hanteras. Det ska framgå av rutinerna (1) vem som ska ta emot information om att kränkande särbehandling förekommer, (2) vad mottagaren ska göra, hur informationen kommer att hanteras, och (3) hur och var de som är utsatta snabbt kan få hjälp. Arbetsgivaren ska göra rutinerna kända för alla arbetstagare. (2 kap. 11 §.)

För arbetsgivare gäller alltså en skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller sexuella trakasserier (2 kap. 3 § diskrimineringslagen). Skyldigheten kompletterar förbudet mot diskriminering i form av trakasserier och sexuella trakasserier i 2 kap. 1 § och är som nämnts sanktionerad genom att arbetsgivaren i annat fall kan tvingas att betala diskrimineringsersättning till den som anser sig vara utsatt. I förarbetena till diskrimineringslagen ges närmare vägledning i fråga om hur arbetsgivaren ska gå till väga för att utreda och vidta åtgärder efter att ha fått kännedom om påstådda trakasserier eller sexuella trakasserier. Det konstateras att när utredningen

[203] Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:2) om planering och organisering av arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar.
[204] https://www.av.se/halsa-och-sakerhet/organisatorisk-och-social-arbetsmiljo/motverka-krankande-sarbehandling/.

om trakasserier avslutats måste arbetsgivaren ta ställning till om några åtgärder ska vidtas. Flera moment kan ingå i arbetsgivarens uppgifter och behovet av stöd- och hjälpinsatser för den drabbade bör särskilt uppmärksammas. Det är angeläget att arbetsgivaren fortlöpande håller de aktuella arbetstagarna informerade om vilka åtgärder arbetsgivaren har för avsikt att vidta och om de ställningstaganden denna gör. I detta ingår att lämna besked, om arbetsgivaren inte avser att vidta några ytterligare åtgärder.[205]

Vilka åtgärder som skäligen kan krävas är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, som trakasseriernas art och omfattning, arbetsplatsens storlek och utformning samt arbetsstyrkans sammansättning. Arbetsgivaren kan, med beaktande av allmänna principer om anställningstrygghet och anställningsskydd, vidta olika åtgärder. I första hand kan det vara fråga om tillsägelser och uppmaningar. Därefter kan det bli fråga om varningar, omplaceringar och ytterst uppsägning av den som trakasserar. Detta är dock bedömningar som bl.a. får göras utifrån anställningsskyddslagens regler.[206]

I lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) regleras förutsättningarna för uppsägning och avskedande från anställning.[207] Uppsägning från arbetsgivarens sida ska grunda sig på sakliga skäl. Sakliga skäl kan vara arbetsbrist eller förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen. En uppsägning är inte grundad på sakliga skäl om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig. Om arbetsgivaren tidigare har berett arbetstagaren annat arbete hos sig på grund av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen, ska arbetsgivaren anses ha uppfyllt sin omplaceringsskyldighet, om det inte finns särskilda skäl. (7 § första och andra styckena.) Avskedande får ske om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren (18 § första stycket). Avskedandeåtgärden, dvs. att en arbetsgivare avbryter ett anställnings-

[205] Prop. 2007/08:95 s. 297–298; i förarbetena hänvisas också till Arbetsmiljöverkets då gällande allmänna råd om tillämpning av föreskrifterna om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet (numera AFS 2023:2).
[206] A. prop. s. 298.
[207] Inom delar av den privata sektorn gäller i stället det huvudavtal om trygghet, omställning och anställningsskydd som ingåtts mellan Svenskt näringsliv och Förhandlings- och samverkansrådet, PTK. Huvudtalet innehåller bestämmelser om omplacering och uppsägning som delvis avviker från LAS och som kan vara tillämpliga bl.a. i fråga om arbetsgivarens åtgärder med anledning av trakasserier. En skillnad är att det i huvudavtalet (3 kap. 3–6 §§) specificeras vad som utgör sakliga skäl för uppsägning i vissa avseenden, bl.a. vid misskötsamhet. Exempelvis anges i huvudavtalet (5 § fjärde stycket) att då misskötsamheten består i brottslig handling på arbetsplatsen eller på annat vis i samband med utförande av arbete eller kopplat till tjänsten ska utgångspunkten vara att detta utgör avskedsgrund eller sakliga skäl för uppsägning.

förhållande med omedelbar verkan, tar sikte på verkligt allvarliga förseelser av en arbetstagare. Det ska vara fråga om ett sådant avsiktligt eller grovt vårdslöst förfarande som inte rimligen ska behöva tålas i något rättsförhållande.[208] Arbetsdomstolen har i flera fall funnit att sexuella trakasserier kan utgöra grund för avskedande.[209]

Arbetsgivare har en skyldighet att känna till det redovisade regelverket om arbetsgivarens utrednings- och åtgärdsskyldighet vid kännedom om sexuella trakasserier. Därutöver tillhandahåller Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Jämställdhetsmyndigheten vägledning i dessa frågor på sina respektive webbplatser.[210] På DO:s webbplats finns också information som särskilt riktar sig till den som anser sig ha blivit utsatt för diskriminering.[211]

Det är också vanligt att arbetstagare som behöver rådgivning vänder sig till sin arbetstagarorganisation. Den som är medlem i en arbetstagarorganisation kan, beroende på villkoren för den enskilda organisationen, ha rätt till viss kostnadsfri personlig och juridisk rådgivning i arbetsrättsliga frågor. I sammanhanget kan nämnas att Tjänstemännens centralorganisation (TCO) har tagit fram en handbok för den som är fackligt förtroendevald eller på annat sätt jobbar mot sexuella trakasserier på arbetsplatsen.[212] I handboken ges konkreta tips om hur den som är fackligt förtroendevald kan agera för att stötta arbetstagare som anser sig ha blivit utsatta för sexuella trakasserier. Arbetstagarorganisationer har även en central roll när det gäller att föra arbetstagarens talan mot arbetsgivaren om diskrimineringsersättning. En arbetstagarorganisation som har rätt att föra talan för den enskilda enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister är den som i första hand ska föra en sådan talan (6 kap. 2 § diskrimineringslagen).

På Arbetsmiljöverkets webbplats finns information om arbetsmiljölagens krav på arbetsgivaren och innehållet i verkets föreskrifter samt allmänna råd.[213] Vidare ger Arbetsgivarverket rådgivning till

[208] Prop. 1973:129 s. 149.
[209] T.ex. AD 2011 nr 84.
[210] https://www.do.se/rattsfall-beslut-lagar-stodmaterial/stodmaterial/arbetslivet/sexuella-trakasserier-och-trakasserier-pa-jobbet och https://jamstalldhetsmyndigheten.se/mans-vald-mot-kvinnor/sexuella-trakasserier/vad-sager-lagen-om-sexuella-trakasserier/.
[211] https://www.do.se/diskriminerad.
[212] Tjänstemännens centralorganisation, Handbok mot sexuella trakasserier i arbetslivet, 2017.
[213] https://www.av.se/halsa-och-sakerhet/organisatorisk-och-social-arbetsmiljo/motverka-krankande-sarbehandling/ och https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/publikationer/foreskrifter/.

arbetsgivare på det statliga området.[214] Här kan också nämnas att tre partsgemensamma ideella föreningar som omfattar arbetsmarknadens parter – Prevent (privata sektorn), Suntarbetsliv (kommunala och regionsektorn) och Partsrådet (statliga sektorn) – var och en har tagit fram material, inklusive kunskapsstöd, om sexuella trakasserier på arbetsplatsen.[215]

I de fall handlingar som innefattar sexuella trakasserier utgör ett brott ska brottsoffer erbjudas brottsofferstöd i enlighet med vad som gäller för brottsoffer i allmänhet (se avsnitt 8.1.2.1). Socialnämndens ansvar innefattar då att se till att brottsoffret har tillgång till rådgivning i bl.a. rättsliga frågor. Rör misstanken sexuellt ofredande är huvudregeln att ett målsägandebiträde ska förordnas (1 § 1 lagen om målsägandebiträde). Målsägandebiträdet, vars uppgift är att ta till vara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden (3 §), kan då lämna sådan rådgivning inom ramen för sitt uppdrag. Stöd till brottsoffer erbjuds också av kvinno- och tjejjourer samt brottsofferjourer, bl.a. genom Brottsofferjouren Sverige (BOJ) till vilken polisen hänvisar alla.

Utredningens bedömning är att rådgivning är tillgänglig för både brottsoffer och arbetsgivare i fall av sexuella trakasserier i arbetslivet som utgör ett brott enligt nationell rätt. Direktivets krav är därmed uppfyllt.

8.5 Stödlinjer för brottsoffer (artikel 29)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed påkallad.

[214] https://www.arbetsgivarverket.se/om-oss/organisation-och-uppdrag.
[215] https://www.prevent.se/jobba-med-arbetsmiljo/osa/sexuella-trakasserier/, https://www.suntarbetsliv.se/verktyg/forebygg-sexuella-trakasserier/ och https://partsradet.se/arbetsomraden/hallbar-arbetsmiljo/artiklar/sa-forebygger-du-och-hanterar-sexuella-trakasserier/.

8.5.1 Artikel 29

Artikel 29 innehåller krav på att nationella stödlinjer som är kostnadsfria och bemannade dygnet runt alla dagar i veckan är tillgängliga för att ge information och råd till brottsoffer. Stödlinjerna får drivas av specialiserade stödtjänster i enlighet med nationell praxis. Informationen och rådgivningen ska ges på konfidentiell basis eller med vederbörlig hänsyn till brottsoffrets anonymitet. Vidare uppmuntras medlemsstaterna att även tillhandahålla sådana stödlinjer med hjälp av annan säker och tillgänglig IKT, inbegripet genom onlineapplikationer. (Punkt 1.) Befintliga tillhandahållare av stödlinjer, däribland icke-statliga organisationer, har betydande erfarenhet av att erbjuda sådana tjänster. Det stöd som tillhandahålls via sådana stödlinjer bör omfatta krisrådgivning och information till brottsoffer om verksamheter med personlig kontakt, såsom skyddade boenden, specialiserade stödtjänster, andra relevanta sociala tjänster och hälso- och sjukvårdstjänster eller polisen. Stödlinjer för brottsoffer bör kunna hänvisa brottsoffer till specialiserade stödtjänster, specialiserade stödlinjer eller båda delarna, när så behövs och begärs.[216]

Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de tjänster som avses i punkt 1 (stödlinjerna) är tillgängliga för slutanvändare med funktionsnedsättning, bl.a. genom att tillhandahålla stöd på ett lättfattligt språk. Dessa tjänster ska vara tillgängliga i linje med tillgänglighetskraven för elektroniska kommunikationstjänster i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882.[217] (Punkt 2.) Medlemsstaterna ska sträva efter att säkerställa att de tjänster som avses i punkt 1 ska tillhandahålls på ett språk som brottsoffer kan förstå, bl.a. via telefontolkning (punkt 3). Artikel 25.3 och 25.7 ska tillämpas på tillhandahållandet av stödlinjer och stöd med hjälp av IKT enligt den här artikeln (punkt 4).

Medlemsstaterna uppmuntras att säkerställa att de tjänster som avses i punkt 1 för brottsoffer som utsatts för våld mot kvinnor kan nås genom det harmoniserade EU-numret ”116 016” utöver eventuella befintliga nationella nummer (punkt 5). Slutanvändare ska vara tillräckligt informerade om förekomsten av och nummer till stödlinjer, bl.a. via regelbundna informationskampanjer (punkt 6).

[216] Skäl 66.
[217] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster (EU:s tillgänglighetsdirektiv).

8.5.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

8.5.2.1. Nationella stödlinjer (punkt 1) och det harmoniserade EU-numret (punkt 5)

Uppsala universitet, där Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) finns, har ett särskilt åtagande från regeringen att bedriva forskning med anknytning till den kliniska verksamheten inom området mäns våld mot kvinnor. Arbetet ska utgå från de sjätte och sjunde av regeringens jämställdhetspolitiska delmål. Universitetet ska samverka med Akademiska sjukhuset i Uppsala i frågor som rör den kliniska verksamheten inom området. I detta ingår att stödja driften av nationella stödtelefoner med chattfunktioner som riktar sig till kvinnor, män, icke-binära, personer med transerfarenhet, personer som har utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck samt berörda yrkesverksamma.[218] För att genomföra sitt uppdrag arbetar NCK med utbildning av yrkesverksamma och studenter, metodutveckling för omhändertagande av våldsutsatta kvinnor samt med information, forskning och kunskapssammanställning.[219]

NCK driver sedan 2007 den nationella stödtelefonen Kvinnofridslinjen, som riktar sig till personer i alla åldrar som utsatts för hot eller fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld. Kvinnofridslinjen är öppen dygnet runt och kostnadsfri. Sedan den 28 april 2025 nås Kvinnofridslinjen genom det harmoniserade EU-numret ”116 016”. Införandet av det harmoniserade EU-numret skedde på uppdrag av regeringen.[220] Under en övergångsperiod, så länge det används, kommer det även fortsatt att vara möjligt att nå Kvinnofridslinjen på det tidigare nationella numret.[221] På webbplatsen kvinnofridslinjen.se finns information om hur Kvinnofridslinjen fungerar riktad till utsatta personer men också till anhöriga eller yrkesverksamma som möter våldsutsatta i sitt arbete. Därutöver tillhandahålls bl.a. fakta om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer.[222]

Utöver Kvinnofridslinjen driver NCK ytterligare tre stödtelefoner: Stödlinjen för män, Stödlinjen för transpersoner och Rätt att välja.

[218] Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Uppsala universitet, U2023/03645 (delvis), U2025/02412 (delvis).
[219] https://www.uu.se/centrum/nck/om-oss.
[220] A2024/00027/A2024/00816. Uppdrag att införa ett för EU harmoniserat telefonnummer för våldsutsatta i Sverige.
[221] https://kvinnofridslinjen.se/om-oss/kvinnofridslinjens-nya-nummer/.
[222] https://kvinnofridslinjen.se/om-vald/.

Även dessa stödtelefoner är öppna dygnet runt alla dagar i veckan.[223] I likhet med Kvinnofridslinjen är Stödlinjen för män och Stödlinjen för transpersoner stödlinjer för den som utsatts för hot och våld i nära relation eller sexuellt våld, men med målgrupperna män respektive transpersoner och icke-binära. Rätt att välja är en stödlinje för den som utsatts för kontroll, hot och våld i en hederskontext.

Alla oavsett ålder kan söka hjälp via stödlinjerna. På samtliga stödlinjer finns också möjlighet att få stöd via en chatt som är öppen fyra dagar i veckan. De som tillhandahåller stöd via stödlinjerna har tystnadsplikt och den stödsökande har möjlighet att vara anonym. Även närstående är välkomna att använda stödlinjerna.[224] Yrkesverksamma som möter våldsutsatta kan vända sig till Kvinnofridslinjen, Stödlinjen för män och Stödlinjen för transpersoner.[225] Från och med den 1 juli 2026 kommer NCK i arbetet med stödlinjerna även att ge stöd till yrkesverksamma i frågor om hedersrelaterat våld och förtryck.[226]

Brottsofferjouren Sverige (BOJ) har en nationell stödlinje som nås på numret ”116 006” – det EU-harmoniserade numret för brottsofferstöd. Stödlinjen, som riktar sig till alla brottsoffer, fungerar så att en rådgivare förmedlar den stödsökande vidare till hens lokala brottsofferjour. Stödlinjen är öppen alla dagar i veckan men inte dygnet runt. Även inom ramen för BOJ:s stödlinje finns möjlighet ta kontakt via en chatt, som normalt är öppen alla dagar kl. 09.00–16.00. Kontakt kan också tas via e-post.[227] Den som kontaktar stödlinjen kan vara anonym och BOJ:s personal har avgett tystnadslöfte.[228] Den som inte vill lämna sina kontaktuppgifter uppmanas att själv ta kontakt med sin lokala brottsofferjour.[229]

Barn och unga kan söka stöd via NCK:s eller BOJ:s stödlinjer. Därutöver erbjuder Barnens Rätt i Samhället (Bris) dygnetruntstöd till den som är under arton år, dels via telefonsamtal eller sms till det EU-harmoniserade numret för barnstödlinjer ”116 111”, dels via e-post och chatt. Tjänsterna är anonyma.

[223] https://www.uu.se/centrum/nck/kontakt/pressrum/pressmeddelanden/alla-ncks-stodlinjer-oppna-dygnet-runt.
[224] https://kvinnofridslinjen.se/om-oss/ och Redovisning av uppdrag att stärka och utveckla den nationella stödtelefonen för våldsutsatta m.m. (A2019/01272/JÄM), dnr NCK 2021/8 s. 4.
[225] https://www.uu.se/centrum/nck/stod-till-valdsutsatta.
[226] Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, A2025/01245 (delvis) A2025/01270, ap. 7.
[227] https://www.brottsofferjouren.se/om-oss/kontakt/.
[228] https://www.brottsofferjouren.se/startsida/dina-personuppgifter/.
[229] https://www.brottsofferjouren.se/om-oss/vanliga-fragor/.

På webbplatserna för samtliga nämnda stödlinjer ges information om hur den som besökt webbplatsen kan radera spår av besöket i sin internetwebbläsare.[230] Många av webbplatserna har även en ”lämna fort” knapp för att användaren ska kunna dölja sidan om hen blir överrumplad av förövaren.

Utöver dessa nationella stödlinjer som drivs av specialiserade stödtjänster har Brottsoffermyndigheten en servicetelefon för brottsoffer – öppen vardagar kl. 09.00–15.00 – som riktar sig till dem som har frågor om skadestånd och brottsskadeersättning.[231] Som nämnts ovan har myndigheten också tagit fram ett användarverktyg för vägledning i bl.a. dessa frågor som kallas Brottsofferguiden. På Brottsofferguidens webbplats finns en översikt över myndigheter, organisationer och andra aktörer som driver stödlinjer eller tillhandahåller annat brottsofferstöd.[232] Bland annat hänvisas i fråga om det senare till Roks (Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige), Unizon och webbplatsen Ungasjourer.se.[233]

Utredningens bedömning är att Sverige genom Kvinnofridslinjen och NCK:s övriga stödlinjer uppfyller direktivets krav på att det ska finnas nationella stödlinjer som är kostnadsfria och bemannade dygnet runt alla dagar i veckan som är tillgängliga för att ge information och råd till brottsoffer. NCK:s stödlinjer uppfyller också det specifika kravet på att vederbörlig hänsyn ska tas till brottsoffrets anonymitet. Utöver per telefon tillhandahålls samtliga av NCK:s stödlinjer även med hjälp av chattapplikationer online. Målsättningen att stödlinjerna även ska tillhandahållas med hjälp av annan säker och tillgänglig IKT, inbegripet genom onlineapplikationer, är därmed tillgodosedd. NCK:s stödlinjer motsvarar alltså fullt ut kraven i direktivet. Detsamma gäller Bris stödlinje, medan BOJ:s stödlinje brister när det gäller kravet på att stödlinjen ska vara bemannad dygnet runt. Särskilt med beaktandet av kravet på statistikrapportering enligt artikel 44.2 d (se avsnitt 10. 7) bör emellertid endast NCK:s stödlinjer, som drivs av en statlig aktör, anses som sådana nationella stödlinjer som genomför direktivet.

[230] Se t.ex. https://www.bris.se/om-bris/gom-ditt-besok/.
[231] https://www.brottsoffermyndigheten.se/om-oss/kontakta-oss/.
[232] https://www.brottsofferguiden.se/stod-och-hjalp/.
[233] Ungasjourer.se samlar alla jourer i Sverige som arbetar med att stötta och stärka barn, unga och unga vuxna.

8.5.2.2 Tillgänglighet och anpassning (punkterna 2–4)

Enligt punkt 2 ska stödlinjerna i punkt 1 vara tillgängliga för slutanvändare med funktionsnedsättning, bl.a. genom att tillhandahålla stöd på ett lättfattligt språk. Stödlinjerna ska vara tillgängliga i linje med tillgänglighetskraven för elektroniska kommunikationstjänster i bilaga I till EU:s tillgänglighetsdirektiv. Enligt punkt 3 ska medlemsstaterna sträva efter att stödlinjerna tillhandahålls på ett språk som brottsoffer kan förstå, bl.a. via telefontolkning. Av punkt 4 följer att artikel 25.3 och 25.7 ska tillämpas på tillhandahållandet av stödlinjerna och stödet med hjälp av IKT.

Kvinnofridslinjen nås alltså numera på det harmoniserade EU-numret ”116 016” för våldsutsatta kvinnor, utöver det tidigare nationella numret som fortfarande är i bruk. På Kvinnofridslinjens webbplats finns information om stödlinjen på lättläst svenska, teckenspråk och flera utländska språk, däribland finska, arabiska, persiska och somaliska. Utöver på svenska finns hela webbplatsen tillgänglig på engelska. Det finns också möjlighet att få texten på webbplatsen uppläst. Motsvarande tillgänglighetsanpassningar finns på webbplatserna för NCK:s andra stödlinjer: Stödlinjen för män, Stödlinjen för transpersoner och Rätt att välja. När det gäller de stödlinjer som enligt bedömningen ovan inte ska anses genomföra direktivet kan det nämnas att BOJ på sin webbplats tillhandahåller information om stödlinjen på lättläst svenska och teckenspråk. Det finns en också engelskspråkig version av webbplatsen. Informationen på Bris webbplats ges genomgående på ett språk anpassat för att barn och ungdomar ska kunna tillgodogöra sig denna. En särskild version av webbplatsen finns för vuxna användare.

Kvinnofridslinjens stödtelefon har tillgång till en tolkservice och kan ordna tolk på många olika språk. Den som söker stöd talar i början av samtalet om vilket språk hen vill kommunicera på och väntar kvar i samtalet medan en tolk kontaktas. En tolk kan ofta ordnas inom ett par minuter. Tolkning kan bara ske i telefon och inte i chatten.[234] Motsvarande tolkningstjänst erbjuds på NCK:s andra stödtelefoner. BOJ:s stödlinje ger stöd på svenska eller engelska samt kan vidareförmedla den som vill ha stöd på något annat språk än dessa.[235] Via Bris stöd-

[234] https://kvinnofridslinjen.se/fa-stod/ och Redovisning av regeringsuppdraget ”Uppdrag att stärka och utveckla den nationella stödtelefonen för våldsutsatta m.m. (A2019/01272/JÄM)”, dnr NCK 2019/28 (s. 15).
[235] https://www.brottsofferjouren.se/stod-pa-eget-sprak-support-in-your-own-language/.

telefon är det möjligt för den stödsökande att utöver på svenska få kommunicera på engelska eller arabiska.[236]

Sammantaget bedöms direktivets krav på tillgänglighet och anpassning vara uppfyllda. Trots att de inte bedöms vara en del i genomförandet av direktivet finns det anledning att överväga riktade insatser, genom anslag, för att även BOJ och Bris ska kunna utveckla sådana heltäckande tolkningstjänster som erbjuds på NCK:s stödtelefoner. Detta är dock inget som krävs för genomförandet.

I fråga om personalresurser och ekonomiska resurser – som omfattas av punkt 4 – konstateras att NCK finansieras genom statliga anslag till Uppsala universitet, med särskilt riktade resursanslag för NCK:s verksamhet. Därutöver tilldelas NCK regelbundet medel från regeringens anslag för särskilda jämställdhetsåtgärder. I samband med medelstilldelning anges vilka delar av verksamheten som medlen kan finansiera, vilket typiskt sett inkluderar att medlen kan användas som ett tillskott i arbetet med att driva och utveckla de nationella stödlinjerna, med tillhörande chattar, och att bidra i regeringsuppdrag som är ställda till andra myndigheter.[237] Även införandet av det EU-harmoniserade telefonnumret för våldsutsatta i Sverige finansierades på det sättet.[238] Direktivets krav på tillräckliga personalresurser och ekonomiska resurser för stödlinjerna bedöms vara uppfyllt.

Bakgrundsvis kan tilläggas att BOJ:s verksamhet till största delen finansieras av statliga bidrag från Brottsofferfonden[239] samt Socialstyrelsen. Det förekommer också att BOJ erhåller bidrag under begränsad tid på projektbasis från finansiärer som EU, MUCF (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor) och Allmänna Arvsfonden.[240] Bris får sedan 2023 ett årligt statligt stöd (för 2025 om 20 miljoner kronor[241]) för att säkerställa den långsiktiga finansier-

[236] https://www.bris.se/for-barn-och-unga/prata-med-oss/.
[237] Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, A2025/01245 (delvis) A2025/01270 ap. 7.
[238] Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, A2024/01413(delvis), A2024/01447.
[239] Brottsofferfonden finansieras, som nämnts tidigare, huvudsakligen av en avgift som betalas av personer som dömts för brott. Den som dömts för ett eller flera brott ska, om något av brotten kan leda till svårare straff än penningböter, betala en avgift på 1 000 kronor till Brottsofferfonden. Detsamma gäller för den som fått ett strafföreläggande för sådana brott. (1 § lagen [1994:419] om brottsofferfond.) Den som avtjänar sitt straff i form av elektronisk fotboja ska betala en avgift på 100 kronor per dag, upp till 12 000 kronor för hela perioden, som går till brottsofferfonden (5 § lagen [1994:451] om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Fonden tar också emot gåvor (https://www.brottsoffermyndigheten.se/sok-projektmedel/om-brottsofferfonden/).
[240] Brottsofferjouren Sveriges policy för finansiering och insamling s. 2.
[241] Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende anslag 5:2 Barnets rättigheter, S2025/01536.

ingen av den nationella stödlinjen för barn. Finansieringen har bedömts täcka ungefär hälften av driftkostnaderna för den nationella stödlinjen. Under 2024 fick Bris ytterligare statligt stöd (4 miljoner kronor) för att bl.a. stärka stödlinjen och 2025 beviljades statligt stöd för en informationskampanj, som innefattade information om stödlinjen, riktad till barn och unga som riskerar att utnyttjas av kriminella nätverk.[242]

Som redovisats tidigare (se avsnitt 8.1.2.7) är utgångspunkten att Sverige uppfyller direktivets krav på att medlemsstaterna ska sträva efter att säkerställa att de specialiserade stödtjänster som avses i artikeln fortsätter att vara fullt tillgängliga för brottsoffer i kristider (del av punkt 4). Med hänsyn till att stödlinjerna tillhandahåller stöd på distans bedöms de i princip vara mindre sårbara för de omvälvningar i samhället som kan utlösas av kriser. Under förutsättning att finansieringen huvudsakligen inte påverkas bör det finnas goda förutsättningar för NCK att fortsätta driva de nationella stödlinjerna även i kristider.

8.5.2.3 Information om stödlinjer (punkt 6)

I samband med att det harmoniserade EU-numret ”116 016” infördes i Sverige lanserade NCK en informationskampanj om införandet. De medel som tilldelades NCK inom ramen för regeringsuppdraget om införandet fick användas för bl.a. kommunikations- och marknadsföringsåtgärder avseende det nya telefonnumret.[243] NCK har också tagit fram en informationsfilm om Kvinnofridslinjen. Filmen upplyser bl.a. om att stödtelefonen alltid är öppen och kostnadsfri samt att den stödsökande får vara anonym.[244]

Även i övrigt bedriver NCK regelbundna informationskampanjer om sin verksamhet, vilka också innefattar information om stödlinjerna.[245] En del av det statliga stödet till stödlinjerna har också ibland

[242] Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslag 5:2 Barnets rättigheter, S2024/02005; Bris årsredovisning för 2024 s. 34; https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/04/regeringen-forstarker-arbetetmed-bris-nationella-stodlinje/ och https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/07/regeringen-starker-bris-arbete-for-barn-som-vill-lamna-kriminalitet/.
[243] A2024/00027 och A2024/00816 s. 3.
[244] https://kvinnofridslinjen.se/yrkesverksam/sprid-information/.
[245] Se t.ex. https://www.bris.se/om-bris/press-och-opinion/pressmeddelanden/bris-inleder-en-nationell-satsning-med-anledning-av-de-breda-konsekvenserna-av-valdsvagen/.

avsatts till att främja informationsspridning om dessa.[246] Utredningens bedömning är att direktivets krav är uppfyllt också i detta avseende.

8.6 Skyddade boenden och andra tillfälliga boenden (artikel 30)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed påkallad.

8.6.1 Artikel 30

Artikel 30 innehåller krav på att de skyddade boenden och andra lämpliga tillfälliga boenden som föreskrivs i artikel 9.3 a i brottsofferdirektivet särskilt ska tillgodose behoven hos brottsoffer som utsätts för våld i nära relationer och sexuellt våld, inbegripet behoven hos brottsoffer som löper en ökad risk att utsättas för våld. De ska underlätta brottsoffrens återhämtning genom att erbjuda säkra, lättillgängliga, adekvata och lämpliga boendeförhållanden med målet att de ska kunna återgå till ett självständigt liv och genom att tillhandahålla information om stödtjänster och hänvisning, inbegripet till ytterligare sjukvård. (Punkt 1.)

Skyddade boenden och andra lämpliga tillfälliga boenden ska tillhandahållas i tillräckligt antal och vara lättillgängliga och utrustade för att tillgodose kvinnors särskilda behov, bl.a. genom att tillhandahålla skyddade boenden enbart för kvinnor med utrymme för barn, och säkerställa barns rättigheter och behov, inbegripet barn som är brottsoffer (punkt 2). Begreppet tillräckligt antal syftar till att säkerställa att alla brottsoffers behov tillgodoses, i fråga om både skyddade boenden och specialiserat stöd. Antalet platser på skyddade boenden bör bero på en realistisk uppskattning av det faktiska behovet. Identiteten på de brottsoffer som bor på sådana skyddade boenden bör förbli konfidentiell för att säkerställa kvinnornas säkerhet. Skyddade boenden och andra lämpliga tillfälliga boenden bör vara tillgängliga

[246] Se t.ex. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/07/regeringen-starker-brisarbete-for-barn-som-vill-lamna-kriminalitet/.

för närstående under arton år. Säkerheten och välbefinnandet för brottsoffer som bor på sådana skyddade boenden och andra boenden förblir dock den främsta prioriteringen, särskilt när brottsoffer och närstående som närmar sig vuxen ålder delar boende. Om skyddade boenden inte är kostnadsfria och medlemsstaterna begär att brottsoffer betalar en avgift när de inkvarteras i skyddade boenden eller andra tillfälliga boenden, bör avgiften vara rimlig och inte hindra brottsoffrens tillgång till skyddade boenden eller tillfälliga boenden. De skyddade boendena bör säkerställa att där finns utbildad och specialiserad personal som kan ägna sig åt och ge stöd till brottsoffren.[247]

Skyddade boenden och andra lämpliga tillfälliga boenden ska vara tillgängliga för brottsoffer och närstående under arton år, oavsett nationalitet, medborgarskap, hemvist eller uppehållsstatus (punkt 3). På skyddade boenden och andra lämpliga tillfälliga boenden ska artiklarna 25.3 – med krav på tillräckliga personalresurser och ekonomiska resurser för att tillhandahålla stödtjänsten i fråga – och 25.7 – som kräver att medlemsstaterna ska sträva efter att stödtjänster är fullt tillgängliga för brottsoffer i kristider, såsom folkhälsokriser eller andra undantagstillstånd – i direktivet tillämpas (punkt 4).

8.6.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

8.6.2.1 Boendeförhållanden och verksamheten vid skyddade boenden och andra tillfälliga boenden (punkt 1)

Socialnämnden ansvarar för att enskilda som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, ett stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (stödboende) eller ett hem för vård eller boende (HVB-hem) (9 kap. 1 § socialtjänstlagen).[248] Socialnämnden ansvarar också för att enskilda som behöver stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp kan tas emot i ett skyddat boende (9 kap. 5 §).

Skyddat boende är en tillfällig boendeinsats för personer i behov av stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp. Enligt definitionen i socialtjänstlagen avses med skyddat boende ett boende inom socialtjänsten som tillhandahåller platser för tillfällig heldygnsvistelse tillsammans med individanpassat stöd åt enskilda i behov av

[247] Skäl 67.
[248] Vad som avses med familjehem, stödboende och HVB-hem framgår av 9 kap. 2–4 §§.

skydd mot hot, våld eller andra övergrepp. Om ett sådant boende drivs av ett privaträttsligt organ – med vilket avses ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse[249] – eller en enskild individ krävs dessutom att verksamheten bedrivs yrkesmässigt. (9 kap. 6 §.)

Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till skyddade boenden[250] (9 kap. 7 §). Tillgången till skyddade boenden kan säkerställas exempelvis genom att kommunen samarbetar med en annan kommun eller med andra kommuner eller genom att kommunen upphandlar platser i lämpligt skyddat boende som drivs i form av en enskild verksamhet. Kommunen behåller ansvaret för stöd och hjälp åt en person som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun i skyddat boende. Kommunens ansvar för tillgången till skyddade boenden innebär inte någon skyldighet att driva skyddade boenden i egen regi.[251]

För att ett privaträttsligt organ eller en enskild individ ska få bedriva verksamhet i form av skyddat boende krävs tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Kommuner och regioner som bedriver sådan verksamhet ska anmäla denna verksamhet till IVO innan verksamheten påbörjas. (26 kap. 1 § första stycket 1 och 2 §.) Tillstånd att bedriva verksamhet i form av skyddat boende får beviljas endast under förutsättning att verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet, sökanden genom erfarenhet eller på annat sätt har fått insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, sökanden har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och sökanden i övrigt bedöms lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska sökandens vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. (26 kap. 3 §.) Vård i skyddat boende ska bedrivas i samråd med socialnämnden (9 kap. 11 §).

Med ”hot, våld eller andra övergrepp” i 9 kap. 6 § avses i första hand brottsliga gärningar som någon systematiskt utsätter en annan person för, t.ex. gärningar av det slag som omfattas av 4 kap. 4 a § brottsbalken, dvs. grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Fridskränkningsbrotten omfattar brott mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken), brott mot frihet och frid (4 kap.), förtal och grovt förtal (5 kap. 1 eller 2 §), sexualbrott (6 kap.), skadegörelsebrott (12 kap.)

[249] Prop. 2024/25:89 s. 664.
[250] Och även – med vissa undantag där staten i stället ansvarar – familjehem, stödboenden, och HVB-hem (9 kap. 7 och 8 §§).
[251] Prop. 2023/24:31 s. 80 och 87.

samt överträdelse av kontaktförbud och överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 24 § lagen om kontaktförbud. Omfattas kan även handlingar som inte utgör brott men som leder till en livssituation som präglas av ett mönster av utsatthet och därför kan behöva beaktas i helhetsbedömningen, t.ex. verbala kränkningar, isolering från familj, vänner eller omgivning, ekonomiskt utnyttjande eller emotionell utpressning. Ansvaret att ge stöd och hjälp är oberoende av om det gjorts någon polisanmälan eller inte. Den som utsatts för brott som inte avser våld i nära relationer kan också behöva stöd och skydd i skyddat boende, och bestämmelsen gäller även dem. Det kan t.ex. gälla personer som utsatts för människohandel eller befunnit sig i prostitution.[252]

Både vuxna och barn får beviljas insatsen skyddat boende, men barn endast om barnet placeras på det skyddade boendet tillsammans med en vårdnadshavare som är myndig och som också beviljas insatsen (22 kap. 5 § första stycket socialtjänstlagen). Att barn och vårdnadshavare ska placeras tillsammans innebär att de ska vistas på samma skyddade boende. Att det i bestämmelsen anges att barnet ska placeras tillsammans med en vårdnadshavare utesluter inte att barnet kan placeras tillsammans med båda vårdnadshavarna om båda vårdnadshavarna är i behov av skyddat boende tillsammans. Eftersom ett barn kan placeras endast tillsammans med vårdnadshavare är insatsen inte en insats för barn som ensamma har behov av ett stöd, skydd eller boende utanför det egna hemmet. Om ett barn har ett behov av stöd och skydd men barnets vårdnadshavare inte har det, ska socialnämnden utreda barnets situation och överväga andra alternativ, såsom placering i jourhem, familjehem eller HVB-hem. Socialnämnden ska överväga andra insatser även när en minderårig vårdnadshavare är i behov av stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp. Också om en närstående, som inte är vårdnadshavaren till barnet, söker skyddat boende för sig och barnet ska socialnämnden utreda barnets förhållanden och överväga andra alternativ för barnet.[253]

Inför att ett barn beviljas skyddat boende behöver vårdnadshavarnas samtycke utredas. En frivillig insats förutsätter samtycke från båda vårdnadshavarna och, om barnet är över femton år, även från barnet. Huruvida samtycke saknas från den vårdnadshavare som inte placeras tillsammans med barnet får avgöras i varje enskilt fall. Undantag gäller

[252] Prop. 2024/25:89 s. 664 och prop. 2023/24:31 s. 303–304.
[253] Prop. 2024/25:89 s. 708 och prop. 2023/24:31 s. 305–306.

dock enligt vad som framgår av lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende. Om en vårdnadshavare beviljas skyddat boende och det finns en direkt eller indirekt risk för att barnets säkerhet äventyras eller hälsa skadas, får även barnet beviljas en sådan insats för placering tillsammans med vårdnadshavaren, trots att det inte finns samtycke från den andra vårdnadshavaren (3 kap. 1 §). Insatsen får beviljas endast om den vårdnadshavare som barnet placeras med är myndig och samtycker till insatsen (3 kap. 2 §). Vid behovsbedömningen för barn, som bör grundas på det som kommer fram i socialnämndens utredning, bör utgångspunkten vara att om en ensam vårdnadshavare bedöms ha ett behov av skydd och därmed beviljas skyddat boende så har minderåriga barn som bor tillsammans med vårdnadshavaren i regel också ett sådant skyddsbehov. Detsamma gäller om barnet står under gemensam vårdnad och den skyddsökande vårdnadshavaren söker skydd från den andra vårdnadshavaren. Omständigheterna i det enskilda fallet är dock avgörande för bedömningen. Även i andra fall är omständigheterna i det enskilda fallet avgörande för bedömningen av barnets behov av skydd.[254]

Med ”stöd och skydd” i 9 kap. 6 § socialtjänstlagen avses att undkomma en fara eller ta sig ur ett kaotiskt tillstånd och för att få stöd med att bygga upp en tillvaro utan hot, våld och andra övergrepp. Skydd innebär t.ex. skalskydd, dvs. bevakning, säkerhetsdörrar, lås och larm och liknande samt andra skyddsåtgärder såsom hemlig adress. Stödet kan bestå av stödinsatser som stärker förmågan att klara sig själv och minskar sårbarheten hos den enskilda, t.ex. säkerhetsplanering, rådgivning, assistans i kontakten med myndigheter, samtal och praktisk hjälp i vardagen. Stöd till medföljande barn kan, med anpassning till barnets ålder och mognad, också handla om information om vad som händer, hjälp med läxor och stöd att bearbeta upplevelser av våld.[255] Utöver ett tryggt boende för våldsutsatta erbjuder nästan samtliga skyddade boenden stöd och rådgivning till de personer som är placerade. Stödinsatserna kan exempelvis vara individuella stödsamtal, stödperson vid rättegång och stöd i kontakter med myndigheter och andra aktörer.[256] Många skyddade boenden erbjuder även annat stöd. Exempel på sådant stöd är samhällsinformation, undervisning i svenska eller hjälp till SFI (svenska för invandrare), information om

[254] Prop. 2023/24:31 s. 304.
[255] A. prop. s. 304.
[256] Brottsoffermyndigheten, Samhällets samlade stöd till brottsoffer, 2024, s. 47 samt Socialstyrelsens kartläggning av skyddade boenden i Sverige 2024 s. 8 och 59.

vilka rättigheter brottsoffer har i Sverige, juridisk hjälp och juridiskt stöd, praktisk hjälp och stöd att söka bostad och arbete.[257]

Om en enskild behöver vårdas i ett skyddat boende – eller ett familjehem, stödboende eller HVB-hem – ska socialnämnden upprätta en plan för vården (vårdplan). För barn och unga som vårdas i sådana boenden ska nämnden också upprätta en plan över hur vården ska genomföras (genomförandeplan). Av en vårdplan och en genomförandeplan ska det även framgå vilka åtgärder och insatser som andra huvudmän har ansvar för. En vårdplan ska revideras vid behov. Om en vårdplan revideras, och det finns en genomförandeplan, ska även genomförandeplanen ses över. Den första revideringen av en vårdplan som gäller ett barn ska ske senast när barnet har varit placerat i två år. Om det inte finns särskilda skäl mot det, ska vårdplanen vid den tidpunkten särskilt ta upp frågan om barnets långsiktiga boende. (9 kap. 12 och 13 §§.) Vad en vårdplan bör innehålla i fråga om den som beviljats insatsen skyddat boende har lämnats att regleras i förordning och genom myndighetsföreskrifter.[258]

Verksamheten på ett skyddat boende ska bygga på förtroende och samarbete med den enskilda samt utformas så att vistelsen i boendet eller hemmet upplevs som meningsfull för henne eller honom. Den enskildas integritet ska respekteras. De insatser som görs ska anpassas till den enskildas individuella behov och förutsättningar. Ett skyddat boende ska ha tillräcklig bemanning och tillräckliga skyddsanordningar för att kunna ge skydd mot hot, våld och andra övergrepp. Ett skyddat boende som tar emot barn ska vara lämpligt för barn, oavsett ålder och kön. På boendet ska det finnas personal med kunskaper om barns behov och rättigheter. Det ska dessutom finnas en särskilt utsedd person som har i uppgift att ge information till barnet, genomföra säkerhetsplanering för barnet, ansvara för kontakterna med socialtjänsten i fråga om barnet och följa upp barnets utveckling under tiden i det skyddade boendet. (6 kap. 1, 5 och 6 §§ socialtjänstförordningen [2025:468].) Vid varje skyddat boende ska det finnas en person med relevant högskoleutbildning som är föreståndare för verksamheten. Det ska också finnas sådan personal som i övrigt behövs för att bedriva en ändamålsenlig verksamhet. (6 kap. 2–4 §§.) En följd av att ett skyddat boende är en kombination av boende och målgruppsanpassade insatser är att boendena behöver vara bemannade

[257] Socialstyrelsens kartläggning av skyddade boenden i Sverige 2004 s. 65.
[258] A. prop. s. 210.

med personal i tillräcklig omfattning för att motsvara enskildas behov av stöd och hjälp i boendet. Enligt förarbetena bör skyddade boenden vara bemannade med personal som har anställningsavtal och får lön för arbetets utförande. Det står dock varje skyddat boende fritt att utöver anställd personal engagera volontärer i verksamheten.[259]

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om skyddat boende (HSLF-FS 2025:3) ska den som bedriver verksamhet i form av skyddat boende se till att säkerhetsplanering genomförs tillsammans med varje vuxen person som är inskriven i ett skyddat boende. Säkerhetsplaneringen ska ha till syfte att förebygga och förhindra att den vuxna utsätts för hot, våld eller andra övergrepp. Den ska anpassas till varje vuxen persons individuella behov och förutsättningar och ska vid behov revideras. Säkerhetsplaneringen för barn, som alltså genomförs av en särskilt utsedd person, ska ha till syfte att förebygga och förhindra att barnet utsätts för hot, våld eller andra övergrepp. Den ska även ha till syfte att förebygga och förhindra att barnet bevittnar hot, våld eller andra övergrepp mot någon närstående. Vid behov ska säkerhetsplaneringarna revideras. (3 kap. 3 och 5 §§.) Enligt allmänna råd till de sistnämnda bestämmelserna bör säkerhetsplaneringarna utgå från socialnämndens bedömning av vilket behov av stöd och skydd som den vuxna eller barnet har och nämndens redogörelse för omständigheterna i övrigt kring personen. Den bör även utgå från riskbedömningar, om sådana har gjorts hos t.ex. socialnämnden eller Polismyndigheten. Detta gäller under förutsättning att det inte finns hinder enligt bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen eller tystnadsplikt i socialtjänstlagen.

I direktivet nämns utöver skyddade boenden även andra lämpliga tillfälliga boenden. Vid sidan av skyddat boende enligt definitionen i 9 kap. 6 § socialtjänstlagen använder många kommuner jourlägenheter som tillfälligt boende för personer, däribland våldsutsatta, i akut behov av skydd eller boende. Kommunerna samverkar också i viss utsträckning för att kunna låna ut jourlägenheter till varandra.[260] Som framgår nedan erbjuder en del privata aktörer och ideella föreningar (friliggande) skyddslägenheter, som beroende på omständig-

[259] A. prop. s. 199.

[260] Länsstyrelsen i Västerbottens län, Till stadigvarande boende. Kartläggning av kommuners insatser för att hjälpa våldsutsatta personer med eller utan barn att ordna stadigvarande boende efter vistelse i skyddat boende eller annat tillfälligt boende, 2022, s. 14–16 och 33; Stockholms stad, Genomlysning av Stockholms stads användning av sociala lägenheter inklusive utredning om boenden för komplexa målgrupper, 2023.

heterna inte alltid faller in under definitionen av skyddat boende. Jourlägenheter och skyddslägenheter har identifierats som en alternativ lösning för bl.a. skyddssökande män som – av olika skäl – inte blir aktuella för kollektivt boende.[261] Därutöver kan som nämnts även placering i familjehem, HVB-hem och stödboende vara aktuellt för brottsoffer. Socialnämnden har oavsett tillfällig boendeform det övergripande ansvar att erbjuda brottsofferstöd – inklusive sådant stöd som nämns i artikeln – till både den som har utsatts för brott och dennas närstående (13 kap. 1 §). I sammanhanget kan nämnas att socialnämnden har ett ansvar att arbeta för att barn oavsett var de vårdas – i ett familjehem, jourhem, annat enskilt hem, stödboende, skyddat boende eller HVB-hem – får lämplig utbildning och den hälso- och sjukvård de behöver (22 kap. 8 §).

Mot bakgrund av det redovisade bedömer utredningen att den nuvarande ordningen uppfyller direktivets krav på att skyddade boenden och andra lämpliga tillfälliga boenden särskilt ska tillgodose behoven hos brottsoffer som utsätts för våld i nära relationer och sexuellt våld, inbegripet behoven hos brottsoffer som löper en ökad risk att utsättas för våld, samt att de ska underlätta brottsoffrens återhämtning.

8.6.2.2 Tillgång, tillgänglighet och anpassning för stödsökande kvinnors behov (punkt 2)

I punkten ställs krav på att skyddade boenden och andra lämpliga tillfälliga boenden ska tillhandahållas i tillräckligt antal och vara lättillgängliga och utrustade för att tillgodose kvinnors särskilda behov, bl.a. genom att tillhandahålla skyddade boenden enbart för kvinnor med utrymme för barn, och säkerställa barns rättigheter och behov, inbegripet barn som är brottsoffer.

Socialstyrelsen har sedan 2012 återkommande kartlagt landets skyddade boenden. Enligt Socialstyrelsens senaste kartläggning, för 2024, fanns det 257 skyddade boenden i Sverige, vilket var en nedgång från 282 boenden 2020. Samtidigt hade det totala antalet platser för vuxna skyddssökande ökat från 1 635 till 2 219 mellan åren 2019 och 2023, dvs. en ökning med 584 platser (motsvarande 36 procent). Antalet platser för barn hade under samma tid ökat med 129 (motsva-

[261] Socialtjänstens och skyddade boendens erfarenheter av kontakt med våldsutsatta män, dnr 9254/2024 s. 11–12.

rande 8 procent). I en enkätundersökning uppgav boendena att det var 4 843 vuxna personer som bodde minst en natt i skyddat boende under 2023 och att antalet medföljande barn var 2 449.[262] Antalet vuxna personer innefattade avhoppare från kriminella miljöer, men det framgår inte hur stor den gruppen var. Det var 32 procent av de skyddade boendena som angav att de tog emot avhoppare från kriminella miljöer. En mindre andel skyddade boenden angav att de kunde ta emot andra grupper såsom anhöriga till kriminella och personer med vittnesskydd.[263]

Skyddade boenden drivs i olika former och av olika aktörer. Kommunerna kan själva driva boenden men det är vanligare att de drivs av privata aktörer eller ideella föreningar, främst kvinnojourer. Enligt kartläggningen för 2024 bedrevs då 47 procent av de skyddade boendena i privat regi och 46 procent ideellt, medan de kommunala skyddade boendena utgjorde 7 procent av samtliga boenden. Andelen privat drivna skyddade boenden hade ökat kraftigt – år 2012 var det endast 8 procent av de skyddade boendena som drevs i privat regi, 2019 var siffran 37 procent. Andelen ideellt drivna boenden minskade från 54 procent 2019 till 46 procent 2024.[264] Majoriteten av de skyddade boendena hade både kollektiva och friliggande lägenheter. En högre andel skyddade boenden tog emot skyddssökande i friliggande lägenheter 2024 jämfört med 2019. En trolig förklaring är att andelen privat drivna boenden har ökat och dessa boenden oftare har friliggande lägenheter. Socialstyrelsen har framhållit att det ofta är en fördel att ha tillgång till en blandning av boendeformer eftersom det kan finnas olika behov och önskemål hos de skyddsökande. Enligt kontakter med skyddade boenden upplevs ofta kollektivt boende som en trygghet i början av en placering och för perioder när det finns ett stort stödbehov. Boendena uppgav dock att det bör finnas möjlighet till andra boendeformer, t.ex. utslussningsboenden, när stödbehovet inte längre är lika stort.[265]

Generellt sett skiljer sig finansieringen av de skyddade boendena åt beroende på driftsform. Av Socialstyrelsens kartläggning för 2024, där många boenden uppgav att de hade flera källor för finansieringen och flera svarsalternativ var möjliga, framgår att de skyddade boendena till största delen finansierade sin verksamhet via dygnsavgifter där de

[262] Socialstyrelsens kartläggning av skyddade boenden i Sverige 2024 s. 62 och 101.
[263] Socialstyrelsens kartläggning s. 21–22.
[264] Socialstyrelsens kartläggning s. 64.
[265] Socialstyrelsens kartläggning s. 63.

säljer enstaka platser till kommuner (69 procent) eller där verksamheten är upphandlad av kommunen (51 procent). Det förekom också att skyddade boenden finansieras med dygnsavgift från kommunen genom överenskommelser om idéburna offentliga partnerskap, så kallade IOP-avtal (12 procent). De kommunala boendena finansierades framför allt genom verksamhetsbidrag från den egna kommunen eller regionen (62 procent). De ideella boendena fick sin största finansiering via försäljning av enstaka platser (69 procent) och de privata boendena fick den största delen av sin finansiering via upphandlade avtal (82 procent). Ideella skyddade boenden angav även finansiering via statligt bidrag, vilket inte privata eller kommunala verksamheter hade.[266] Statsbidrag lämnas i enlighet med förordningen (2022:291) om tillfälligt statsbidrag till ideella organisationer för kvalitetshöjande åtgärder på skyddade boenden (se avsnitt 8.1.2.3).[267]

Samtliga skyddade boenden som omfattades av Socialstyrelsens kartläggning för 2024 tog – enligt en enkätundersökning – emot kvinnor och 54 procent tog emot män (det senare var en ökning jämfört med 2019 då 38 procent av boendena tog emot män). De skyddade boenden som tog emot våldsutsatta män uppgav i undersökningen att de inte placerade dessa i det kollektiva boendet tillsammans med kvinnor utan i friliggande lägenheter. Majoriteten av de skyddade boendena tog emot barn (91 procent), personer utsatta för hedersrelaterat våld (96 procent) och hbtqi-personer (88 procent). Tretton procent av de skyddade boendena uppgav att de kunde ta emot personer med en aktiv missbruks- eller beroendeproblematik och 51 procent uppgav att de tog emot personer med en underliggande beroende- eller missbruksproblematik. Personer med fysisk funktionsnedsättning togs emot av 64 procent av boendena, med små skillnader mellan driftformerna. Personer med psykisk funktionsnedsättning togs emot av 85 procent av kommunala skyddade boenden, 70 procent av de ideella boendena och 82 procent av de privata boendena. Det var 81 pro-

[266] Socialstyrelsens kartläggning s. 19–20.

[267] I sammanhanget kan också nämnas att regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att fördela statsbidrag till närliggande verksamheter i ett antal kommuner. Syftet med detta statsbidrag är att långsiktigt stärka och utveckla kommunernas arbete när de erbjuder våldsutsatta hjälp med att ordna stadigvarande boende. Socialstyrelsen får prioritera mellan inkomna ansökningar och ska vid bedömningen särskilt beakta kommunens möjligheter till samverkan med andra kommuner och aktörer och förutsättningarna för god spridning av resultaten. I vårändringsbudgeten för 2026 föreslås att det riktade statsbidraget till kommuner för att stärka arbetet med att hjälpa våldsutsatta att ordna stadigvarande boende ska höjas med 10 miljoner kronor under 2026. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/03/nya-satsningar-for-kvinnors-frihet-och-trygghet/.

cent av boendena som tog emot personer som utsatts för prostitution och människohandel för sexuella ändamål.[268] Personer med behov av personlig assistent, ledsagare, insats från äldreomsorgen (hemtjänst) eller assistanshund kunde tas emot av fler än hälften av de skyddade boendena i friliggande lägenheter. Färre kunde ta emot personer med sådant stödbehov i kollektivt boende.[269]

I sin kartläggning, som gjordes före reformen av socialtjänstlagen och införandet av lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende, noterade Socialstyrelsen på flertalet undersökta områden och för många av kvalitetsindikatorerna ett förbättrat utfall. Exempelvis var det en högre andel skyddade boenden 2024 jämfört med 2019 års undersökning som

- gjorde en säkerhetsplanering med vuxna och barn i samband med inflyttning och utflyttning,
- upprättade genomförandeplaner för de boende och hade skriftliga rutiner för hur de ska dokumentera insatser,
- följde upp de boendes uppfattningar,
- tog emot medföljande husdjur, och
- hade skriftliga rutiner mot hot om våld och risk för våld i arbetsmiljön.

På flera kvalitetsindikatorer var det 2024 nästan 100 procent av alla boenden som hade efterfrågade rutiner, exempelvis skriftliga rutiner för hur personal och volontärer ska hantera skyddade personuppgifter och avseende skyldigheten att anmäla till socialtjänsten när det gäller misstanke eller kännedom om att ett barn far illa (19 kap. 1 § socialtjänstlagen). Jämfört med undersökningen 2019 var det även en högre andel skyddade boenden som var anpassade för personer som använder rullstol och en högre andel skyddade boenden som använde tolk vid samtal med personer som inte behärskar svenska samt använder teckenspråkstolk för person med behov av teckentolk. Många av de skyddade boendena (87 procent) planerade inför utflyttningen av boende tillsammans med socialtjänsten.[270] I fråga om barn konstate-

[268] Socialstyrelsens kartläggning s. 20–22 (på s. 22 finns resultatet av enkätundersökningen i tabellform).
[269] Socialstyrelsens kartläggning s. 23.
[270] Socialstyrelsens kartläggning s. 64–65.

rades att många boenden hade en organisation och rutiner för barn. Tre av fyra boenden hade en barnansvarig och en egen kontaktperson för barnet samt genomförde inskrivningssamtal med barnet.[271] Uppgifterna i kartläggningen tydde enligt Socialstyrelsen på att de flesta skyddade boenden hade en organisation som var förberedd för den nya lagstiftningen. Flera av de ideella boenden som hade fått statsbidrag för kvalitetshöjande insatser hade använt pengarna för att anpassa verksamheten för medföljande barn.[272]

Vid bedömningen av tillgången till lämpliga skyddade boenden eller andra tillfälliga boenden enligt direktivet ska också beaktas att många kommuner alltså tillhandahåller jourlägenheter som tillfälligt boende för personer, däribland våldsutsatta, i akut behov av skydd eller boende samt att brottsoffer enligt socialtjänstlagen också kan placeras i andra typer av tillfälligt boende – jourhem, familjehem, HVB-hem och stödboende.

Sammantaget bedömer utredningen att direktivets krav i fråga om tillhandahållandet av skyddade boenden och andra lämpliga tillfälliga boenden i tillräckligt antal, liksom kraven på att boendena ska vara lättillgängliga och utrustade för att tillgodose kvinnors särskilda behov, bl.a. genom att tillhandahålla skyddade boenden enbart för kvinnor med utrymme för barn, och säkerställa barns rättigheter och behov är uppfyllda.

8.6.2.3 Tillgänglighetför oavsett nationalitet, medborgarskap, hemvist eller uppehållsstatus (punkt 3)

Enligt punkten ska skyddade boenden vara tillgängliga för brottsoffer och närstående under arton år, oavsett nationalitet, medborgarskap, hemvist eller uppehållsstatus.

När det gäller utlänningars tillgång till skyddat boende och andra lämpliga tillfälliga boenden är utgångspunkten kommunernas ansvar för insatser till enskilda enligt socialtjänstlagen. En enskild som inte själv kan tillgodose sina personliga behov och inte heller kan få dem

[271] Socialstyrelsens kartläggning s. 66. Jfr 6 kap. 6 § socialtjänstförordningen – från och med den 1 april 2024 (SFS 2024:96) gäller krav på att det vid boenden som tar emot barn ska finnas personal med kunskaper om barns behov och rättigheter. Det ska dessutom finnas en särskilt utsedd person som har i uppgift att ge information till barnet, genomföra säkerhetsplanering för barnet, ansvara för kontakterna med socialtjänsten i fråga om barnet och följa upp barnets utveckling under tiden i det skyddade boendet.
[272] Socialstyrelsens kartläggning, s. 66.

tillgodosedda på annat sätt har rätt att få insatser av socialnämnden för dessa behov (11 kap. 1 §). Vidare har en enskild som inte själv kan tillgodose sina ekonomiska behov och inte heller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt att få ekonomiskt bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sina levnadskostnader i övrigt (12 kap. 1 §). Den enskilda ska tillförsäkras skäliga levnadsförhållanden genom insatserna respektive en skälig levnadsnivå genom biståndet. Socialnämndens ansvar för att enskilda som behöver stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp kan tas emot i ett skyddat boende följer, som nämnts ovan, av 9 kap. 5 §. Skyddat boende räknas som en sådan insats för att tillgodose den enskildas personliga behov som avses i 11 kap. 1 §.[273] Detsamma gäller andra tillfälliga boenden. En kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får de insatser som de behöver. Kommunens ansvar inskränker inte det ansvar som andra huvudmän har. (4 kap. 1 §.) Utgångspunkten är att det är den kommun som den enskilda är stadigvarande bosatt i eller har sin starkaste anknytning till (bosättningskommunen) som ansvarar för insatser till den enskilda (29 kap. 1 §). Ett undantag är om det uppkommer behov av insatser för en enskild under en tillfällig vistelse i en kommun. Då ansvarar den kommunen (vistelsekommunen) för insatser som behövs i akuta situationer. Vistelsekommunen ansvarar även för andra insatser till den enskilda, om det inte står klart att en annan kommun är ansvarig. (29 kap. 4 §.)

Utländska medborgare med uppehållstillstånd[274] eller uppehållsrätt i Sverige har i princip samma rätt till insatser från socialnämnden som svenska medborgare har. Det gäller både insatser för personligt behov enligt 11 kap. 1 § och ekonomiskt bistånd enligt 12 kap. 1 §.[275] Det yttersta ansvaret i 4 kap. 1 § innebär att varje kommun har ett ansvar för att personer som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.[276] Varken socialtjänstlagen eller dess förarbeten innehåller någon begränsning av personkretsen i detta avseende.[277] Enligt nu-

[273] SOU 2017:112 s. 87 och 156–157 samt Socialstyrelsen, Fristad från våld – en vägledning om skyddat boende s. 47, https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/en-socialtjanst-i-forandring/vad-ar-egentligen-nytt-i-nya-socialtjanstlagen/, prop. 2024/25:89 s. 669; jfr. prop. 2000/01:80 s. 92.
[274] Med undantag för utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda i Sverige; se vidare nedan.
[275] HFD 2018 ref. 39; jfr SOU 2025:53 s. 128–129.
[276] Prop. 2024/25:89 s. 238.
[277] SOU 2025:15 s. 1309.

varande ordning gäller kommunernas yttersta ansvar således även personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (mottagandelagen) samt utlänningar som vistas i Sverige utan uppehållstillstånd eller uppehållsrätt och som därmed i princip inte har rätt att vistas här. Personer som inte har rätt att vistas här har dock endast i undantagsfall rätt till (ekonomiskt) bistånd utöver vad som krävs för att undvika en akut nödsituation.[278]

Asylsökande[279] och andra utlänningar som omfattas[280] av mottagandelagen har inte rätt till sådana insatser enligt 11 kap. 1 § eller sådant ekonomiskt bistånd enligt 12 kap. 1 § socialtjänstlagen som motsvarar förmåner enligt mottagandelagen. De har inte heller rätt till ekonomiskt bistånd för bostadskostnader. (10 kap. 2 § socialtjänstlagen och 1 § andra stycket mottagandelagen.) Dessa grupper av utlänningar har således en mer begränsad rätt till bistånd från kommunerna enligt socialtjänstlagen. Det är emellertid inte helt klart vad som innefattas i det bistånd som kan lämnas enligt mottagandelagen och vad som därmed utgör förmåner av motsvarande karaktär, som personer som omfattas av lagen därför inte har rätt att få enligt socialtjänstlagen.[281] I annat sammanhang har uttalanden gjorts som indikerar att skyddat boende inte anses vara en insats som motsvarar en förmån enligt mottagandelagen, alternativt under alla förhållanden ses som en insats som krävs för att undvika en akut nödsituation.[282]

---

[278] A. SOU s. 1311-1312.

[279] Med asylsökande avses utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser (1 § första stycket 1 mottagandelagen).

[280] Utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas (1 § första stycket 2 och 3).

[281] SOU 2024:68 s. 448.

[282] Prop. 2024/25:49 s. 36. Uttalandet avser kravet på synnerliga skäl i 8 a § andra stycket 1 mottagandelagen för att en asylsökande ska få dagersättning och särskilt bidrag trots att hen inte bor på ”sitt” asylboende. ”Att det ska vara fråga om synnerliga skäl innebär att det ska handla om undantagssituationer som vanligen bara omfattar ett fåtal asylsökande. Utgångspunkten bör vara att det skulle framstå som uppenbart oskäligt att kräva att den asylsökande ska bo på ett asylboende för att få del av ekonomiska förmåner. Det ska finnas synnerliga skäl i förhållande till den asylsökandes behov av att bo någon annanstans än på asylboende. Däremot saknar det betydelse för bedömningen hur stort behov den asylsökande har av förmånerna. Det är alltså den asylsökandes behov av att bo någon annanstans än på ett asylboende som ska prövas, inte behovet av att få dagersättning eller särskilt bidrag vid boende utanför asylboende. Exempel på när en asylsökande med hänsyn till sina personliga förhållanden ska anses ha synnerliga skäl för att inte bo på ett asylboende kan vara att den asylsökande är sjuk och behöver vistas på sjukhus, att den asylsökande behöver vistas på skyddat boende eller att han eller hon är föremål för t.ex. omhändertagande eller tvångsvård.”

I betänkandet Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68) föreslås för att förtydliga ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna att socialnämnden i vistelsekommunen utöver de situationer där kommunerna i dag[283] har ett reglerat ansvar genom ersättningsbestämmelser också får ett uttalat ansvar att vid behov bevilja insatser i form av stöd och hjälp i boende och särskilda boendeformer till personer som omfattas av mottagandelagen. Utredningen föreslår även att socialnämnden i vistelsekommunen vid behov ska bevilja personer som omfattas av mottagandelagen insatser i form av skyddat boende eller annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp.[284] I prop. 2025/26:229 (En ny mottagandelag), som beslutades i mars 2026, behandlas utredningens förslag, bl.a. i fråga om ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. I propositionen föreslås att ansvaret för att ta ställning till och tillhandahålla insatser i form av stöd och hjälp i boende och särskilda boendeformer ska gå över från Migrationsverket till socialnämnden i vistelsekommunen. Det innebär att kommunen får ansvar för att personer som på grund av ålder, funktionsnedsättning eller sjukdom inte utan stöd kan bo på ett vanligt asylboende får den hjälp som krävs för att de grundläggande behoven ska kunna tillgodoses, t.ex. genom hemtjänstinsatser. Utöver stöd och hjälp i asylboenden kommer kommunens ansvar att omfatta de boendeformer som kan ges som insats enligt lagen, t.ex. boende för äldre personer eller för personer med funktionsnedsättning, skyddat boende och familjehem.[285] Det innebär alltså att kommunerna ska bedöma och vid behov tillhandahålla bl.a. skyddat boende för personer som omfattas av den nya mottagandelagen.[286] Lagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2026.

För utlänningar som vistas i Sverige utan att ha rätt till det, dvs. inte har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt och inte heller omfattas av mottagandelagen, är, som nämnts ovan, kommunernas ansvar i fråga om ekonomiskt bistånd i princip begränsat till sådana insatser som krävs för att undvika en akut nödsituation.[287] Detsamma gäller

[283] Uttalandet gjordes före införandet av 2025 års socialtjänstlag men situationen är i sak oförändrad sedan dess.
[284] SOU 2024:68 s. 122 och 467.
[285] Prop. 2025/26:229 s. 153–154.
[286] A. prop. s. 180.
[287] HFD 2018 ref. 39, HFD 2014 ref. 37 och RÅ 1995 ref. 70.

utländska medborgare som befinner sig endast tillfälligt i Sverige, t.ex. turister och affärsresande.[288]

Ansvaret för sådana insatser grundar sig på den grundläggande principen i 29 kap. 4 § socialtjänstlagen om vistelsekommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp till personer som är bosatta i en annan kommun än där de vistas när insatser behövs i akuta situationer. Ett undantagsfall då även utlänningar som vistas i Sverige utan att ha rätt till det ska behandlas på samma sätt i fråga om rätten till insatser som de som vistas lagligt här kan vara när personen undergår en påföljd för brott i frihet som innebär att den enskilda visserligen inte har rätt att vistas här eller men inte heller får lämna landet.[289]

Det har noterats att rätten till stöd motsvarande bistånd i akuta nödsituationer även fastställs i en rad internationella åtaganden som Sverige är bundna av såsom Förenta nationernas konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen), barnkonventionen och Europarådets sociala stadga (Europeiska sociala stadgan). Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har uttalat att rätten att inte gå hungrig är en grundläggande rättighet som inte kan begränsas på grundval av nationalitet eller legal status. Barnrättskommittén har uttalat att konventionsstaterna vid behov bör tillhandahålla akut socialt bistånd till barn som är migranter och deras familjer oavsett deras migrationsrättsliga status. Ett liknande uttalande har gjorts av Europarådets kommitté för sociala rättigheter som uppgett att personer som vistas olovligen i ett medlemsland har rätt till grundläggande socialt stöd för att kunna hantera ett omedelbart behovstillstånd (bostad, mat, akut omvårdnad och kläder). Vidare har Europarådets kommission mot rasism och intolerans i en allmän policyrekommendation avseende staters skyldigheter uttalat att stater ska säkerställa grundläggande rättigheter för alla, inklusive irreguljära migranter. Den slutsats som mot denna bakgrund har dragits är att rätten till stöd motsvarande bistånd i akuta nödsituationer har en särställning i både svensk och internationell rätt och utgör en miniminivå för stöd och att det ställs höga krav i internationella konventioner om mänskliga rättigheter för att begränsa rätten till bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd.[290]

[288] För nordiska medborgare finns dock en ut ökad rätt till bistånd i enlighet med vad som följer av lagen (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster.
[289] HFD 2018 ref. 39, där utlänningen var föremål för rättspsykiatrisk vård och därför saknade möjlighet att frivilligt lämna landet.
[290] SOU 2025:15 s. 1309–1310.

Högsta förvaltningsrättens avgöranden – som slår fast att kommunernas ansvar för utlänningar som vistas i Sverige utan att ha rätt till det i princip är begränsat till sådana insatser som krävs för att undvika en akut nödsituation – har rört ekonomiskt bistånd, dvs. insatser enligt nuvarande 12 kap. 1 § socialtjänstlagen. I fråga om insatser för personligt behov enligt 11 kap. 1 §, vilket alltså innefattar insatsen skyddat boende, saknas praxis från Högsta förvaltningsdomstolen. Det finns dock exempel där kammarrätten utsträckt principen om kommunernas begränsade ansvar till att omfatta även insatser enligt 11 kap. 1 §.[291] I det hänvisade avgörandet rörde sig om en insats i form av korttidsboende. Rättsläget i denna fråga bedöms vara oklart. Om kommunernas ansvar för utlänningar som befinner sig i landet utan att ha rätt till det även i fråga om insatser för personligt behov skulle anses vara begränsat till sådana insatser som krävs för att undvika en akut nödsituation blir det avgörande för om dessa utlänningar kan beviljas insatsen skyddat boende om sådant boende betraktas som en insats som krävs för att undvika en akut nödsituation.

Vad som är en akut nödsituation är inte fastställt i lag. Av förarbetena framgår att det framför allt avser sådana situationer som uppstår oväntat och oförutsett, men även andra fall kan förekomma då en enskild inte kan invänta insatser från en annan kommun eller annan huvudman. Avgörande är hur förhållandena ser ut i det enskilda fallet. Det kan t.ex. handla om akuta vård- och stödinsatser. Ett exempel som nämnts är om en hotad person med barn på egen hand givit sig i väg till ett tillfälligt boende som ligger i en annan kommun och inte vill, vågar eller kan återvända till sin bosättningskommun. Då ankommer det på vistelsekommunen att bistå med de nödvändiga stöd- och hjälpinsatser som den akuta situationen kräver, t.ex. ekonomiskt bistånd, boende och insatser som barnet kan behöva.[292] I 9 kap. 5 § uttrycks att socialnämnden ansvarar för att enskilda som behöver stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp kan tas emot i ett skyddat boende. I förarbetena till motsvarande bestämmelse i äldre socialtjänstlagen (6 kap. 1 a §) avses med ”stöd och skydd” att undkomma en fara eller ta sig ur ett kaotiskt tillstånd och för att få stöd med att bygga upp en tillvaro utan hot, våld och andra övergrepp. Skydd innebär t.ex. skalskydd, dvs. bevakning, säkerhetsdörrar, lås och larm och liknande, och andra skyddsåtgärder såsom hemlig adress.

[291] T.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom 2025-09-12 i mål 4571-25.
[292] Prop. 2010/11:49 s. 37.

Stödet kan bestå av stödinsatser som stärker förmågan att klara sig själv och minskar sårbarheten hos den enskilda, t.ex. säkerhetsplanering, rådgivning, assistans i kontakten med myndigheter, samtal och praktisk hjälp i vardagen bör beaktas. Stöd till medföljande barn kan, med anpassning till barnets ålder och mognad, också handla om information om vad som händer, hjälp med läxor och stöd att bearbeta upplevelser av våld. Vidare anges att insatsen skyddat boende beviljas efter en behovsprövning enligt 4 kap. 1 §, dvs. den dåvarande bestämmelsen om försörjningsstöd.[293]

Utredningens bedömning är att det ligger närmast till hands att skyddat boende kan ses som en sådan insats som krävs för att undvika en akut nödsituation, kopplat till den personliga säkerheten. Skyddat boende är i så fall en insats som kan beviljas utlänningar som vistas i landet utan att ha rätt till det, liksom utlänningar som omfattas av mottagandelagen. Den senare gruppen utlänningar har också rätt till skyddat boende redan på den grunden att skyddat boende inte anses motsvara en förmån enligt mottagandelagen. Med dessa utgångspunkter bedöms direktivets krav att skyddade boenden och andra lämpliga tillfälliga boenden ska vara tillgängliga för brottsoffer och närstående under arton år, oavsett nationalitet, medborgarskap, hemvist eller uppehållsstatus, vara uppfyllt.

8.6.2.4 Tillräcklig finansiering och tillgänglighet i kristider (punkt 4)

De skyddade boendena och andra boenden som används för att ge brottsoffer tillfälligt skydd drivs i stor utsträckning av privata aktörer men finansieras delvis av kommunerna och staten genom avgifter och bidrag. Kravet på att det ska finnas tillräckliga ekonomiska resurser för att tillhandahålla boendena bedöms vara uppfyllt. Att det finns tillräckliga personalresurser beror ytterst på att de ekonomiska resurserna är tillräckliga. Som redovisats tidigare (se avsnitt 8.1.2.7) bedöms utgångspunkten vara att Sverige uppfyller direktivets krav på att medlemsstaterna ska sträva efter att säkerställa att de specialiserade stödtjänster som avses i artikeln fortsätter att vara fullt tillgängliga för brottsoffer i kristider. Samma bedömning görs specifikt i fråga om tillgången till skyddade boenden och andra lämpliga tillfälliga boenden

[293] Prop. 2023/24:31 s. 304.

för brottsoffer. Socialtjänsten bör, som nämnts, anses vara en samhällsviktig verksamhet som boendena utgör en del av. Under förutsättning att finansieringen huvudsakligen inte påverkas bör det finnas goda förutsättningar för aktörer som driver skyddade boenden att fortsätta göra det i kristider. Även kraven i denna del bedöms vara uppfyllda.

8.7 Stöd till barn som är brottsoffer (artikel 31)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed påkallad.

8.7.1 Artikel 31

Artikel 31 innehåller krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att ett barn får specifikt lämpligt stöd så snart behöriga myndigheter har rimliga skäl att anta att barnet kan ha utsatts för, eller kan ha bevittnat, våld mot kvinnor eller våld i nära relationer. Stödet till barn ska vara specialiserat, anpassat till barnets ålder, utvecklingsbehov och individuella situation och ta hänsyn till barnets bästa. (Punkt 1.)

Barn som är brottsoffer ska få åldersanpassad sjukvård och emotionellt, psykosocialt, psykologiskt och utbildningsmässigt stöd som är särskilt anpassat till barnets utvecklingsbehov och individuella situation, samt annat lämpligt stöd som är särskilt anpassat till situationer där det har förekommit våld i nära relationer (punkt 2). För att hantera negativa konsekvenser för barn på ett effektivt sätt bör stödåtgärder för barn omfatta specialiserad psykologisk rådgivning som är anpassad till barnets ålder, utvecklingsbehov och individuella situation, vid behov tillsammans med pediatrisk vård, och tillhandahållas så snart behöriga myndigheter har rimlig anledning att anta att barn kan ha utsatts, vilket innefattar barnvittnen. Vid tillhandahållandet av stöd till barn bör barnets rättigheter enligt artikel 24 i EU:s rättighetsstadga komma i främsta rummet.[294]

Om det är nödvändigt att tillhandahålla tillfälligt boende ska barn, efter det att de att fått sina åsikter i frågan hörda, med beaktande av

[294] Skäl 68.

deras ålder och mognad, i första hand placeras tillsammans med andra familjemedlemmar, i synnerhet med en icke våldsam förälder eller person med föräldraansvar, i ett permanent eller tillfälligt boende där det finns tillgång till stödtjänster. Principen om barnets bästa ska vara avgörande vid bedömningen av frågor som rör tillfälligt boende. (Punkt 3.)

8.7.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

8.7.2.1 Lämpligt och anpassat stöd till barn (punkterna 1 och 2)

Socialnämnden i en kommun har ett omfattande ansvar för barn[295] och unga. Socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska också främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga i nära samarbete med vårdnadshavare eller andra som ansvarar för barns och ungas dagliga omsorg. I nämndens ansvar ingår även att på olika sätt förebygga och motverka att barn och unga far illa. I det arbetet ingår bl.a. att nämnden, tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, ska uppmärksamma om barn och unga vistas i miljöer som är skadliga för dem och arbeta för att förhindra att de vistas i sådana miljöer. Socialnämnden ska även särskilt arbeta för och ta initiativ till att förebygga och motverka skadligt bruk, beroende och brottslighet bland barn och unga. Vidare ska nämnden med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Socialnämnden ansvarar för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, får vård, omsorg och uppfostran utanför det egna hemmet. Ansvaret ska utövas i nära samarbete med vårdnadshavaren eller andra som står för barnets eller den unges dagliga omsorg. I frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, ska nämnden samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs (18 kap. 1–6 §§ socialtjänstlagen).

Socialnämndens generella utredningsansvar framgår av 14 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen och innebär att socialnämnden genast ska inleda en utredning om nämnden får information om något som

[295] Med barn avses i socialtjänstlagen en person under arton år (3 kap. 1 § andra stycket).

skulle kunna leda till en åtgärd av nämnden. Det finns särskilda regler om socialnämndens utredning av barn och ungas behov av skydd eller stöd, bl.a. föreskrivs särskild skyndsamhet. Om en anmälan till socialnämnden gäller barn eller unga, ska nämnden dels genast göra en bedömning av om barnet eller den unga behöver omedelbart skydd (omedelbar skyddsbedömning), dels fatta beslut om att inleda eller inte inleda utredning inom fjorton dagar efter det att anmälan har kommit in (förhandsbedömning). Ett sådant beslut behöver dock inte fattas om det redan pågår en utredning om det barn eller den unga som anmälan avser. Tiden för förhandsbedömningen får endast förlängas om det finns synnerliga skäl. (20 kap. 1 och 2 §§.) I en utredning som gäller ett våldsutsatt barn eller ett barn som bevittnat våld ska socialnämnden göra en bedömning av risken för att barnet kommer att utsättas för eller bevittna ytterligare våld. Vid behov ska en ny bedömning göras. (5 kap. 2 § HSLF-FS 2022:39.) Socialnämnden bör i ett ärende som gäller ett våldsutsatt barn eller ett barn som bevittnat våld bl.a. utreda barnets behov av stöd och hjälp akut, inklusive vård eller boende i ett annat hem än det egna, våldets karaktär och omfattning, hur barnets nätverk ser ut, våldets påverkan på barnet och dess relation till föräldrarna, barnets egen uppfattning om våldet, vardera förälderns uppfattning om våldets konsekvenser för barnet, och barnets behov av stöd och hjälp på både kort och lång sikt (allmänt råd till 5 kap. 1 § HSLF-FS 2022:39).

Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand det som bedöms vara barnets bästa beaktas. Vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter. Om ett beslut eller en annan åtgärd rör vård- eller behandlingsinsatser för ett barn, ska det som är bäst för barnet vara avgörande. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Barnet ska kontinuerligt få relevant information vid en åtgärd som rör barnet. Informationen ska vara anpassad till barnets individuella behov och situation i fråga om ålder, mognad och individuella förutsättningar. Den som lämnar informationen ska så långt det är möjligt försäkra sig om att barnet har förstått informationen. (3 kap. 1–3 §§ socialtjänstlagen.)

Socialnämndens övergripande ansvar att erbjuda brottsofferstöd till både den som har utsatts för brott och dennas närstående (13 kap. 1 §) omfattar barn som är brottsoffer eller närstående. Socialnämnden

ansvarar för att ett barn som har utsatts för brott, och barnets närstående, får de insatser som de behöver, och ska beakta att även ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott (18 kap. 7 §).[296]

För att socialnämnden ska kunna fullgöra sin uppgift att förebygga, erbjuda stödinsatser eller vidta andra åtgärder för att skydda barn behöver nämnden få kännedom om barn som far illa eller misstänks fara illa. Socialnämnden kan uppmärksamma barn som far illa eller som misstänks fara illa bl.a. i det förebyggande arbetet eller genom den egna uppsökande verksamheten eller genom samverkan med andra samhällsorgan, t.ex. polisen och skolan. Vissa myndigheter, anställda och yrkesverksamma har enligt 19 kap. 1 § socialtjänstlagen en skyldighet att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (se avsnitt 7.1.2.5). Även allmänheten uppmanas enligt socialtjänstlagen att anmäla missförhållanden rörande barn till socialnämnden. Av 19 kap. 4 § framgår således att var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa bör anmäla detta till socialnämnden. Uppmaningen riktar sig till såväl allmänheten som de myndigheter och yrkesverksamma som inte omfattas av anmälningsskyldigheten i 19 kap. 1 §.[297] En anmälan kan göras av exempelvis en granne, släkting eller vän till den anmälan gäller. Efter att en sådan s.k. orosanmälan har gjorts, bör socialnämnden enligt 19 kap. 5 § erbjuda barnet, vårdnadshavaren och anmälaren ett möte, om det är lämpligt med hänsyn till barnets bästa. Syftet med bestämmelsen är att ta tillvara anmälarens engagemang och kompetens och att uppmärksamma barnets situation, oavsett om anmälan leder till utredning eller inte.[298]

Vid anmälan om brott ska Polismyndigheten så snart som möjligt göra en individuell skyddsbedömning enligt 13 f § förundersökningskungörelsen. En målsägande som är under arton år ska då alltid anses ha ett särskilt skyddsbehov. Samverkan ska ske med socialnämnden för att barnet ska få både det skydd och det stöd som det behöver (se avsnitt 7.3.2.1). Ett barn kan vara i behov av stöd av socialnämnden oavsett polisens och åklagarens ställningstagande med anledning

[296] För barnfridsbrott döms den som begår en brottslig gärning som utgör t.ex. vissa brott enligt 3 kap. (brott mot liv och hälsa), eller 4 kap. (brott mot frihet och frid) brottsbalken, om gärningen har bevittnats av ett barn som är närstående eller tidigare närstående till både gärningspersonen och den som gärningen begås mot (4 kap. 3 § brottsbalken).
[297] Clevesköld, Socialtjänstlagen (2025:400) 19 kap. 4 §, Karnov (JUNO), besökt 2026-04-30.
[298] Prop. 2012/13:10 s. 136.

av polisanmälan och socialnämnden har en skyldighet att bedriva sin utredning och göra sina egna bedömningar i fråga om barnets behov av skydd och stöd. Socialnämnden ska således bilda sig en uppfattning om barnets behov av skydd eller stöd, oberoende av en brottsutredning och vad åklagaren kommer fram till.[299]

När det gäller vilka insatser som ska ges till ett barn som är brottsoffer – vilket i det här sammanhanget alltså även omfattar barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående – eller närstående till brottsoffer är utgångspunkten barnets behov (18 kap. 7 § socialtjänstlagen). Socialnämnden ska erbjuda ett våldsutsatt barn och ett barn som bevittnat våld insatser, akut och på kort och lång sikt, med utgångspunkt i barnets behov av (1) skydd, (2) råd och stöd, och (3) vård och behandling. Nämndens utredning, inklusive den aktuella riskbedömningen, ska ligga till grund för bedömningen av vilka insatser som ska erbjudas. (6 kap. 3 § HSLF-FS 2022:39.) Socialnämnden bör se till att de metoder som används för att ge stöd och hjälp till våldsutsatta och barn som bevittnat våld är utformade med utgångspunkt i bästa tillgängliga kunskap. Såväl vid planering av verksamheten som i enskilda ärenden bör socialnämnden beakta den särskilda utsatthet eller sårbarhet som en våldsutsatt kan ha på grund av hens personliga omständigheter, däribland ålder. (Allmänt råd i HSLF-FS 2022:39 till 13 kap. 1 § socialtjänstlagen.) I Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården om våld i nära relationer framhålls att insatserna behöver anpassas till bl.a. barnets ålder, erfarenheter och individuella förutsättningar och behov samt till våldets karaktär. Vidare framhålls att behovet av insatser också kan variera över tid. Konsekvenserna av vad barnet varit med om kanske inte visar sig omedelbart, utan först efter en tid.[300]

Socialnämnden ska samverka (internt) för att samordna sina insatser så att de inte motverkar varandra. Om insatser ges till flera personer i en familj, ska samtliga insatser samordnas. Vid samordningen ska behovet av trygghet och säkerhet hos de våldsutsatta och de barn som bevittnat våld beaktas. Socialnämnden ska även samverka externt med berörda verksamheter, myndigheter och organisationer för att skapa förutsättningar för att samordna de olika aktörernas insatser och åtgärder så att de inte motverkar varandra. Om insatser och åt-

[299] Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården om våld i nära relationer, s. 144–145.
[300] Handboken s. 178–179.

gärder riktar sig till flera personer i en familj, ska nämnden även samverka för att skapa förutsättningar för att samordna samtliga insatser och åtgärder. Också vid sådan samordningen ska behovet av trygghet och säkerhet hos de våldsutsatta och de barn som bevittnat våld beaktas. (2 kap. 9 och 10 §§ HSLF-FS 2022:39.)

Ett vanligt sätt att organisera samråd och samverkan kring barn som misstänks vara utsatta för brott, inklusive våld i nära relationer, är att göra det inom ramen för barnahus. Målet för denna samverkan är att tillförsäkra dessa barn rättstrygghet, gott bemötande och stöd samt, vid behov, omgående kris- och behandlingsinsats. En övergripande målsättning är att barnet ska få skydd och stöd från samhället utifrån en helhetssyn. Barnahus finns i stora delar i Sverige, men inte i varje kommun. Oftast har flera kommuner gått ihop och har ett gemensamt barnahus. De aktörer som ofta samarbetar inom barnahus är Polismyndigheten, socialtjänsten, hälso- och sjukvården, Åklagarmyndigheten och Rättsmedicinalverket. I de kommuner där det inte finns tillgång till barnahus är det förstås lika viktigt att hitta samverkansformer med de myndigheter som ska utreda brottet, t.ex. polis och åklagare, och med de myndigheter som ska ge barnet stöd och hjälp på andra sätt, som hälso- och sjukvården.[301]

När det gäller äldre barn kan nämnas att många kommuner har särskilda stödcentrum för unga brottsutsatta. Dessa centrum erbjuder stöd i form av bl.a. stödsamtal, rådgivning, information och praktisk hjälp. Praktisk hjälp kan innebära hjälp att ta kontakt med polisen, försäkringsbolag och åklagare. Även vittnen, anhöriga och närstående kan vända sig till vissa stödcentrum för stöd. De flesta stödcentrum erbjuder stöd oavsett vilket brott det handlar om. Det kan skilja sig åt vilka åldersgrupper som kommunerna tar emot. Vanligast är att stödcentrumen är öppna för brottsutsatta upp till tjugo år. Stödcentrumen erbjuder både stöd i fysisk miljö och digitalt via telefon, e-post eller chatt. De som arbetar på stödcentrumen har speciell kompetens för att kunna stödja brottsutsatta. Vilken utbildning och befattning personalen har skiljer sig däremot mellan kommunerna. På de olika stödcentrumen arbetar exempelvis socionomer, beteendevetare och ungdomsbehandlare.[302]

Det finns även ett stort antal av civilsamhällets organisationer som har barn och unga, inklusive barn och unga som är brottsoffer, som

[301] Handboken s. 242–243.
[302] Brottsoffermyndigheten, Samhällets samlade stöd till brottsoffer, 2024 s. 40.

målgrupp. Bland dessa kan nämnas Stiftelsen 1 000 Möjligheter och Barnets Rätt i Samhället (Bris).

Barnafrid vid Linköpings universitet[303] har fått i uppdrag av regeringen att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn. Barnafrid har tagit fram en kunskapsportal som tjänar som en samlingsplats för yrkesverksamma som möter barn och unga i sitt arbete. Med utgångspunkt i forskning och beprövad erfarenhet samlar portalen digitala utbildningar, publikationer, föreläsningar, formulär och metodstöd om våld mot barn och unga.[304] Bland annat tillhandahåller Barnafrid ett basprogram om våld mot barn och unga som ska ge kunskap och verktyg för att upptäcka, bemöta och hjälpa barn och unga som varit utsatta för våld och övergrepp.[305] Tidigare uppdrag för Barnafrid har innefattat att utvärdera barnahusverksamheterna och att ta fram en handbok om hedersrelaterat våld och förtryck för den inom arbetar i dessa verksamheter.[306] Barnafrid har också tillsammans med Myndigheten för delaktighet utvecklat en praktiskt orienterad version av basprogrammet om våld mot barn och unga med särskilt fokus på barn och unga med funktionsnedsättning.[307]

Utifrån det redovisade bedömer utredningen att artikelns generella krav på att barn som är brottsoffer ska ges lämpligt stöd så snart behöriga myndigheter har rimliga skäl att anta att barnet kan ha utsatts för, eller kan ha bevittnat, våld mot kvinnor eller våld i nära relationer är uppfyllt. Det kan konstateras att brottsofferstödet till barn, enligt lag samt föreskrifter och allmänna råd från Socialtjänsten, ska vara specialiserat samt anpassat till barnets ålder, utvecklingsbehov och individuella situation. Barnets bästa ska enligt lag vara vägledande för alla insatser som ges.

Även direktivets specifika krav på vilka stödjande insatser barn som är brottsoffer ska få – åldersanpassad sjukvård och emotionellt, psykosocialt, psykologiskt och utbildningsmässigt stöd som är särskilt anpassat till barnets utvecklingsbehov och individuella situation, samt

[303] Barnafrid är ett nationellt centrum för kunskap om våld mot barn som samlar och sprider kunskap om våld till yrkesverksamma som i sitt arbete möter, eller tar beslut som rör, barn och unga (https://liu.se/forskning/barnafrid).
[304] https://barnafrid.se/kunskapsportal/.
[305] https://barnafrid.se/kunskapsportal/basprogram/.
[306] Barnafrid (2019), Slutrapport. Utvärdering av Barnahus, dnr LiU-2018-00240 och En handbok om hedersrelaterat våld och förtryck för dig inom Barnahusen (2021), dnr BKV-2020-00066.
[307] https://barnafrid.se/kunskapsportal/basprogram-om-vald-mot-barn-och-unga-gruppspar-barn-och-unga-med-funktionsnedsattning/ och https://www.mfd.se/samhallsomraden/brott-och-utsatthet/kurser-om-vald-i-nara-relationer/basprogram-om-vald-mot-barn-och-unga/.

annat lämpligt stöd som är särskilt anpassat till situationer där det har förekommit våld i nära relationer – bedömer utredningen är uppfyllt. Samtliga specifika insatser som nämnts kan komma i fråga för barn som är brottsoffer. I Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården om våld i nära relationer ges en översikt och närmare vägledning om olika slags insatser. Där nämns skyddsåtgärder, råd och stöd, kontaktperson, stöd i förskola och skola, kontakt med frivilligorganisationer och andra aktörer, vård och behandling, ekonomiskt bistånd samt brottsskadeersättning.[308] I fråga om hälso- och sjukvårdsinsatser framhålls att många våldsutsatta och barn som bevittnat våld behöver insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården och att de kan vara i behov av eller redan har kontakt med vårdcentraler, barnavårdscentraler (BVC), mödravårdscentraler (MVC), ungdomsmottagningar, barn- och ungdomspsykiatrin (BUP) samt vuxenpsykiatrin. Det anges att det även kan vara viktigt att samverka med elevhälsan.[309] När en person behöver insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården finns en skyldighet att upprätta en individuell plan (10 kap. 8 § socialtjänstlagen). Det gäller även för barn.

En särskild fråga gäller krav på samtycke till insatser för barn som är brottsoffer. Om ett barn inte har fyllt tolv år, får socialnämnden besluta om insatser för att tillgodose barnets personliga behov endast om vårdnadshavaren samtycker till det. För ett barn som har fyllt tolv men inte femton år får nämnden besluta om insatser för att tillgodose barnets personliga behov även utan vårdnadshavarens samtycke, om det är lämpligt och barnet samtycker till det. För ett barn som har fyllt femton år får nämnden besluta om insatser för att tillgodose barnets personliga behov även utan vårdnadshavarens samtycke, om det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det. Vårdnadshavarens samtycke krävs dock alltid för insatser i form av vård i ett familjehem, jourhem, stödboende eller hem för vård eller boende och för insatser i form av boende i bostäder med särskilt stöd. (21 kap. 1 § socialtjänstlagen). Gäller samtyckeskrav måste vid gemensam vårdnad båda vårdnadshavarna samtycka till de insatser som erbjuds barnet (6 kap. 11 och 13 §§ föräldrabalken).

Kan barnet av någon anledning inte beredas vård på annat sätt finns möjlighet att besluta om vård enligt lagen (1990:52) med särskilda be-

[308] Handboken s. 178–181.
[309] Handboken s. 112.

stämmelser om vård av unga (LVU). Lagens syfte är att till skydd för den unga kunna bereda hen vård i vissa situationer då det inte går att få samtycke till vården. Motsätter sig föräldrarna eller annan vårdnadshavare de insatser som socialnämnden anser vara nödvändiga kan en tillämpning av lagen komma i fråga. Den ungas åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hens ålder och mognad, och om den unga har fyllt femton år, har hen rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt denna lag (36 §). Lagen är emellertid inte ovillkorligen knuten till frågan om huruvida samtycke föreligger eller inte. Även i en situation då någon av föräldrarna, t.ex. på grund av utlandsvistelse, inte kan nås av nämnden kan lagen bli tillämplig. Det kan också förekomma att föräldrarna tidigare har undandragit sig att medverka till den vård till vilken de har samtyckt varför deras samtycke nu inte kan tillmätas betydelse.[310] Vård enligt LVU ska beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den ungas hälsa eller utveckling skadas (2 §) eller om den unga utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 §).

Som nämnts på annat håll (se avsnitt 7.5.2.3) finns ett förslag om att den nuvarande lagen ska ersätts av en ny lag om omhändertagande för vård av barn och unga och en ny lag om särskilda befogenheter för den statliga barn- och ungdomsvården. Nuvarande bestämmelser om de generella förutsättningarna för att omhänderta ett barn eller en ung person för vård föreslås föras över till den nya lagen om omhändertagande för vård av barn och unga oförändrade i sak, med förtydligande om att den planerade vården måste vara nödvändig. Vissa ändringar föreslås i fråga om förutsättningarna för omhändertagande för vård på grund av förhållanden i hemmet och eget beteende.[311] Vidare föreslås andra ändringar på området i betänkandet Rättssäker samhällsvård för barn och unga (SOU 2026:8) Betänkandet innehåller bl.a. förslag som ska göra det tydligare vad som krävs för att ett omhändertagande ska upphöra.

[310] Lundgren & Sunesson, Nya sociallagarna. Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2026, 1 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, 2025, JUNO Version 40.
[311] Lagrådsremiss För barns rättigheter och trygghet – en ny lag om omhändertagande för vård av barn och unga s. 115, 149, 156 och 168.

Utredningens bedömning är att det svenska regelverket i fråga om samtyckeskrav och undantag från kravet för insatser till barn är förenligt med direktivet.

8.7.2.2 Tillfälligt boende för barn (punkt 3)

Enligt punkten ska barn, om det är nödvändigt att tillhandahålla tillfälligt boende, efter det att de att fått sina åsikter i frågan hörda, med beaktande av deras ålder och mognad, i första hand placeras tillsammans med andra familjemedlemmar, i synnerhet med en icke våldsam förälder eller person med föräldraansvar, i ett permanent eller tillfälligt boende där det finns tillgång till stödtjänster.

I avsnitt 8.6.2.1 finns en redogörelse för de olika tillfälliga boendeformer utanför hemmet som kan komma i fråga för barn som är brottsoffer. Sammanfattningsvis kan ett barn som är brottsoffer behöva en insats i form av en placering utanför hemmet, t.ex. i skyddat boende, familjehem eller hem för vård eller boende (HVB-hem). Barnet kan ha ett sådant behov både akut och på kort och lång sikt. Placeringen kan behövas för att barnet ska skyddas från den miljö där hen har utsatts för eller bevittnat våld eller övergrepp, eller för att få stöd och behandling. I annat fall kan barnet komma att bo med en förälder eller person med föräldraansvar som inte gjort sig skyldig till brott mot barnet. Oavsett boendeform och var barnet bor har socialnämnden ansvaret för att barnet får brottsofferstöd (13 kap. 1 § socialtjänstlagen).

Som tidigare nämnts ska i första hand det som bedöms vara barnets bästa beaktas vid alla åtgärder som rör barn. Vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter. Om ett beslut eller en annan åtgärd rör vård- eller behandlingsinsatser för ett barn, ska det som är bäst för barnet vara avgörande. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. (3 kap. 1 och 2 §§.)

Såsom det svenska regelverket på området är utformat går det inte att garantera att ett barn som är brottsoffer alltid kommer att placeras tillsammans med andra familjemedlemmar, företrädesvis en förälder eller person med föräldraansvar som inte gjort sig skyldig till brott mot barnet. Det är i stället en bedömning som får göras i det

enskilda fallet utifrån vad som är bäst för barnet och i fall det är förenligt med barnets bästa kommer således barnet att bo tillsammans med familjemedlemmar. Utredningens tolkning är dock att direktivet inte uppställer något sådant krav utan att, såsom också uttryckligen anges, principen om barnets bästa ska vara det avgörande vid bedömningen av frågor som rör tillfälligt boende. Även skrivningen om att barnet ”i första hand” ska placeras tillsammans med andra familjemedlemmar tyder på att detta inte är något absolut krav. Direktivets krav i detta avseende bedöms därmed vara uppfyllt.

8.8 Barns säkerhet (artikel 32)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed påkallad.

8.8.1 Artikel 32

Enligt artikel 32 ska medlemsstaterna säkerställa att de relevanta behöriga myndigheterna har tillgång till information om våld mot kvinnor eller våld i nära relationer som involverar barn, i den mån det är nödvändigt för att denna information ska kunna beaktas vid bedömningen av barnets bästa inom ramen för civilrättsliga förfaranden som rör sådana barn (punkt 1). Medlemsstaterna ska inrätta och upprätthålla säkra platser som möjliggör kontakt under säkra förhållanden mellan ett barn och en person med föräldraansvar som har utövat, eller misstänks för, våld mot kvinnor eller våld i nära relationer, i den mån personen med föräldraansvar har umgängesrätt. Tillsyn ska, enligt vad som är lämpligt, utövas av utbildad personal med hänsyn till barnets bästa. (Punkt 2.)

8.8.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

8.8.2.1 Behöriga myndigheters tillgång till information om våld mot kvinnor eller våld i nära relationer som involverar barn (punkt 1)

Barnets bästa ska vara avgörande för alla frågor om vårdnad, boende och umgänge. Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska det fästas avseende särskilt vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för våld eller annat övergrepp, eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa. (6 kap. 2 a § föräldrabalken; jfr art. 3 i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen.) Vad som är barnets bästa ska avgöras i varje enskilt fall utifrån en bedömning av de individuella förhållandena. Bedömningen ska bygga på kunskap och beprövad erfarenhet. Så långt möjligt bör såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter för barnet beaktas.[312] Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (6 kap. 2 b §). Också den uppräkning av barnets grundläggande rättigheter som görs i 6 kap. 1 § kan vara till hjälp vid bedömningen av barnets bästa.[313] Ett barn har enligt den bestämmelsen rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Även i ärenden om verkställighet av beslut om vårdnad, boende och umgänge ska barnets bästa komma i främsta rummet (21 kap. 1 §). Har barnet nått en sådan ålder och mognad att dess vilja bör beaktas, får verkställighet inte ske mot barnets vilja utom då rätten finner det nödvändigt av hänsyn till barnets bästa och rätten ska vägra verkställighet, om det är uppenbart att verkställigheten är oförenlig med barnets bästa (21 kap. 5 och 6 §§).

Beslutsfattare i civilrättsliga förfaranden som rör barn är de allmänna domstolarna. Domstolen ska se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillräckligt utredda. Innan ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge avgörs ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Om nämnden har tillgång till upplysningar som kan ha betydelse för frågans bedömning, är nämnden skyldig att lämna sådana upplysningar till rätten. Domstolen får också, om det behövs, ge socialnämnden eller något annat organ i uppdrag

[312] Prop. 2020/21:150 s. 129.
[313] Prop. 2005/06:99 s. 40.

att utföra en utredning om vårdnad, boende och umgänge. Om det inte är olämpligt, ska den som utför utredningen höra barnet och redovisa barnets åsikter samt lämna förslag till beslut. Barnet får höras inför rätten, om särskilda skäl talar för det och det är uppenbart att barnet inte kan ta skada av att höras. (6 kap. 19 §.)

Domstolen får, om det behövs, besluta om vårdnad, boende eller umgänge för tiden till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har fått laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden (interimistiskt beslut). Innan ett interimistiskt beslut meddelas ska motparten få tillfälle att yttra sig i frågan och domstolen kan hämta in upplysningar från socialnämnden. Innan socialnämnden lämnar upplysningar ska den, om det inte är olämpligt, höra föräldrarna och barnet. Om rätten har meddelat ett (interimistiskt) beslut som ännu gäller när målet eller ärendet ska avgöras (slutligt), ska rätten ompröva beslutet. (6 kap. 20 §.)

Socialnämndens utredning syftar till att ge domstolen underlag att bedöma vad som är barnets bästa i den fråga som domstolen har att ta ställning till. Den som utför utredningen ska som utgångspunkt ge både barn och föräldrar tillfälle att framföra sina åsikter.[314] Barnet ska höras om det inte är olämpligt (6 kap. 19 § fjärde stycket). I ett förfarande om vårdnad, boende eller umgänge får ett barn höras även utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande (6 kap. 20 a §). Utredaren har även en skyldighet att göra en riskbedömning i sin utredning. Bedömningen gäller risken – enligt 6 kap. 2 a § – för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för våld eller annat övergrepp, eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa.[315] Enligt Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd [HSLF-FS 2017:51] om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge bör utredaren ta reda på om det har förekommit hot, missbruk, psykisk ohälsa eller andra problem i familjen. I samtalen med föräldrarna bör utredaren ta reda på om barnet eller någon annan i familjen har utsatts för våld eller andra övergrepp eller om barnet olovligen har förts bort, hållits kvar eller på något annat sätt farit illa. I så fall bör utredaren ställa frågor till föräldrarna om vad barnet har upplevt, om barnet självt har blivit utsatt och hur barnet har påverkats. Utredaren

[314] Prop. 2025/26:12 s. 23.
[315] A. prop. s. 23.

bör vidare ta reda på hur föräldrarnas omsorgsförmåga har påverkats och vilka möjligheter de har att tillgodose barnets behov. I samtalet med föräldrarna bör också tas upp om det föreligger risk för att barnet kan fara illa.[316] Vid en tvist i frågor om vårdnad, boende eller umgänge kan ibland fler än socialnämnden ha uppgifter av betydelse för domstolens bedömning. Den som utför en utredning har därför också möjlighet att kontakta referenspersoner, för att ta in uppgifter från personer som genom sin professionella roll känner barnet väl. Det kan t.ex. handla om personal vid förskola, skola och fritidshem. Det kan också handla om att hämta in information från exempelvis en barnavårdscentral och barn- och ungdomspsykiatrin. De uppgifter som hämtas in från referenspersoner kan fylla en viktig funktion och bidra till att i vissa fall ge en mer objektiv och heltäckande bild av barnets situation.[317]

Utgångspunkten är att det krävs samtycke från vårdnadshavaren, och i vissa fall även barnet, för att en referensperson ska kunna lämna uppgifter, alternativt att det finns någon sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör ett uppgiftslämnande. Det är den som får frågan om att lämna uppgifter som avgör om det finns lagstöd för att lämna dem.[318] Vissa referenspersoner får dock lämna uppgifter utan samtycke från vårdnadshavaren. Enligt 6 kap. 20 c § föräldrabalken är de som är verksamma i sådana verksamheter som avses i 1 kap. 1 och 2 §§ skollagen (2010:800) skyldiga att lämna uppgifter som kan ha betydelse för bedömningen av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge på begäran av en socialnämnd som ska lämna upplysningar eller utföra en utredning enligt 6 kap. 19 eller 20 §.[319] Detsamma gäller när uppgifterna begärs av den som socialnämnden har utsett att utföra en utredning enligt 19 §. Uppgiftsskyldigheten gäller dock inte skolläkare, skolsköterskor, psykologer eller kuratorer inom elevhälsan. Bestämmelsen är inte tillämplig när domstolen har uppdragit

[316] HSLF-FS 2017:51 s. 8.
[317] Prop. 2025/26:12 s. 22–23 och 61 samt HSLF-FS 2017:51 s. 9–10.
[318] A. prop. s. 61.
[319] Uppgiftsskyldigheten omfattar – genom hänvisningen till kap. 1 och 2 §§ skollagen – de som är verksamma inom utbildning inom skolväsendet, vilket består av skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (1 kap. 1 § andra stycket skollagen). I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer (1 kap. 1 § tredje stycket skollagen). Uppgiftsskyldigheten omfattar också de som är verksamma inom vissa särskilda utbildningsformer samt annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet (1 kap. 2 § skollagen).

åt ett annat organ än en socialnämnd[320] att utse någon att utföra utredningen enligt samma bestämmelse.[321]

Uppgiftsskyldigheten avser uppgifter som kan ha betydelse för bedömningen av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge. Den kan således omfatta många olika typer av uppgifter och det är ytterst uppgiftslämnaren som har att bedöma uppgiftsskyldighetens omfattning, dvs. vilka uppgifter som kan lämnas ut. För att en socialnämnd, eller den som nämnden har utsett att utföra en utredning, ska få del av nödvändiga och relevanta uppgifter bör den som begär uppgifterna tydligt ange vilka uppgifter det kan finnas behov att få del av inom ramen för bedömningen av barnets bästa. Att skolläkare, skolsköterskor, psykologer och kuratorer inom elevhälsan undantas från tillämpningsområdet för uppgiftsskyldigheten hindrar inte att uppgifterna ändå kan lämnas ut till en socialnämnd om samtycke finns. Övriga yrkeskategorier inom elevhälsan, t.ex. specialpedagoger och speciallärare, omfattas däremot av uppgiftsskyldigheten.[322]

Genom uppgiftsskyldigheten blir den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen tillämplig och uppgifterna kan därmed överlämnas från referenspersonen till socialnämnden utan hinder av sekretess och oberoende av om vårdnadshavaren eller barnet har lämnat sitt samtycke.

Domstolen ska också hämta in ett sakkunnigutlåtande från en legitimerad psykolog, om det i ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge är nödvändigt för att bedöma risken för att barnet far illa (6 kap. 19 a § föräldrabalken). Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt, i särskilt komplicerade och svårbedömda fall. Som exempel nämns i förarbetena att psykologen ska uttala sig om innebörden och betydelsen av barnets reaktioner efter tidigare kontakt med en förälder som uppges ha varit våldsam. Det kan också handla om att bedöma konsekvenserna för ett barn som uttrycker en stark ovilja inför umgänge med en förälder utan att det framgår var den oviljan kommer ifrån.[323]

Socialnämnden har i mål om vårdnad, boende eller umgänge möjlighet att, även om en förälder motsätter sig det, hämta in uppgifter ur polisens belastnings- och misstankeregister. För uppgift ur miss-

[320] Med socialnämnd avses en nämnd som fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänsten (4 kap. 2 § socialtjänstlagen).
[321] A. prop. s. 118.
[322] A. prop. s. 118–119.
[323] Prop. 2024/25:10 s. 78.

tankeregistret gäller det endast misstanke om brott för vilket åtal har väckts. (11 § första stycket 8 b förordningen [1999:1134] om belastningsregister och 4 § 8 b förordningen [1999:1135] om misstankeregister.) Enligt Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd bör utredaren i regel hämta in uppgifter om föräldrarna och nya partner från belastnings- och misstankeregistren.[324]

När uppgifter om våld förs fram i ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge måste uppgifterna alltid prövas och en riskbedömning göras. Riskbedömningen ska grundas bl.a. på vad som är utrett om tidigare inträffade händelser och om andra faktiska omständigheter. Omständigheter som kan ha betydelse för bedömningen är t.ex. tidigare övergrepp, hot om övergrepp, allmän attityd till våld, missbruksproblem och psykisk sjukdom. I familjemål gäller inte lika höga beviskrav som i brottmål, och ett påstående om övergrepp ska beaktas i dessa mål även om t.ex. en förundersökning hos polisen har lagts ned. Inte bara domstolen utan även den som utreder frågor om vårdnad, boende och umgänge ska pröva påståenden om övergrepp och göra en riskbedömning. Utredningen ger ett viktigt underlag för domstolens beslut och måste därför ta upp alla sådana omständigheter som är väsentliga för domstolen att ha kännedom om. I de fall där domstolen kommer fram till att det finns en risk för att barnet kommer att fara illa, bör detta väga tungt i den helhetsbedömning av samtliga omständigheter som ska göras. Om en förälder utsätter barnet eller någon annan i familjen för våld, trakasserier eller andra kränkningar, är det i de allra flesta fall bäst för barnet att den föräldern inte får del i vårdnaden. Prövningen kan också mynna ut i att något umgänge inte alls bör äga rum. I andra fall kan bedömningen göras att ett umgänge visserligen är bäst för barnet men att det bör ske i särskilda former, t.ex. i närvaro av en kontaktperson. Det måste dock som alltid bli beroende av en individuell prövning, där det avgörande är vad som är bäst för barnet. Genom att det i lagtexten anges att särskilt avseende ska fästas vid risken för att barnet far illa betonas att domstolar och socialnämnder ska vara uppmärksamma på risken för

[324] HSLF-FS 2017:51 s. 10.

våld och andra övergrepp och att risken, som nämnts, också ska väga tungt vid bedömningen av vad som är bäst för barnet.[325]

Mot den redovisade bakgrunden bedöms artikelns krav på att relevanta behöriga myndigheter – de allmänna domstolarna i egenskap av beslutsfattare i mål om vårdnad, boende och umgänge – har tillgång till nödvändig information om våld mot kvinnor eller våld i nära relationer som involverar barn i civilrättsliga förfaranden vara uppfyllt.

8.8.2.2 Säkra platser för kontakt mellan barn och person med föräldraansvar (punkt 2)

Enligt punkten ska medlemsstaterna inrätta och upprätthålla säkra platser som möjliggör kontakt under säkra förhållanden mellan ett barn och en person med föräldraansvar som har utövat, eller misstänks för, våld mot kvinnor eller våld i nära relationer, i den mån personen med föräldraansvar har umgängesrätt. Medlemsstaterna ska säkerställa att tillsyn, enligt vad som är lämpligt, utövas av utbildad personal med hänsyn till barnets bästa.

Barnet ska ha rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med, utom när det strider mot barnets bästa. Umgänget kan ske genom att barnet och föräldern träffar varandra eller genom att de har annan kontakt. (6 kap. 15 § första stycket föräldrabalken.) Som tydliggörs i bestämmelsen ska barnets bästa vara avgörande för frågor om umgänge (jfr 6 kap. 2 a §).

På talan av en förälder som vill umgås med sitt barn får rätten besluta om umgänge mellan barnet och den föräldern. En sådan talan får också föras av socialnämnden. Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem, får de avtala om barnets umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med. Avtalet ska gälla, om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det. (6 kap. 15 a §.)

Som nämnts ovan ska vid bedömningen av vad som är bäst för barnet fästas avseende särskilt vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för våld eller annat övergrepp, eller att bar-

[325] Prop. 2005/06:99 s. 42–43. (Uttalandena gjordes före den ändring av bestämmelsen i 6 kap. 2 a § andra stycket föräldrabalken som innebar att barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna inte längre nämns som en omständighet det ska fästas särskilt avseende vid inom ramen för bedömningen av vad som är bäst för barnet. Efter lagändringen får således risken för att barnet ska utsättas för våld och andra övergrepp anses väga ännu tyngre än tidigare vid den bedömningen.)

net olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa (6 kap. 2 a §). Vid prövningen av vilket umgänge som kan anses bäst ska således en bedömning göras av risken för att barnet far illa av umgänget. Det gäller särskilt om det finns uppgifter om övergrepp mot barnet eller någon i familjen, eller om det finns risk för att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar. Hänsyn måste också tas till de praktiska förutsättningarna att genomföra umgänget på ett sätt som är gynnsamt för barnet. Riskbedömningen bör göras i två steg. Först bör det konstateras om en risk i ett visst hänseende föreligger och därefter hur stor risken är och om den kan hanteras.[326]

När rätten beslutar om umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med, får rätten, om barnet har behov av det, besluta att en person som utses av socialnämnden ska medverka vid umgänget (umgängesstöd). Ett beslut om umgängesstöd ska gälla för en viss tid. Innan ett beslut om umgängesstöd meddelas ska rätten inhämta yttrande från socialnämnden. Nämnden ska efter rättens beslut om umgängesstöd utse en viss person att medverka vid umgänget. Nämnden ska följa upp hur umgänget fungerar och verka för att stödet inte består längre än nödvändigt. (6 kap. 15 c §.)[327] Domstolen får fatta ett interimistiskt beslut om umgänge med umgängesstöd (6 kap. 20 §). Om ett intermistiskt beslut har fattats är domstolen, som nämnts ovan, skyldig att ompröva beslutet i samband med att målet avgörs.

Barnet kan behöva umgängesstöd vid hämtning och lämning, om det behövs för att hen ska slippa uppleva konfliktfyllda konfrontationer mellan föräldrarna. Barnet kan också behöva umgängesstöd om hen av någon anledning känner en oro över umgänget. Denna oro kan t.ex. vara ett resultat av att något umgänge inte skett under lång tid. Ytterligare fall när ett barn kan ha behov av umgängesstöd kan vara att det finns anledning att anta att umgängesförälderns om-

[326] ”Det uteblivna umgänget” NJA 2024 s. 480 p. 22–23 med vidare hänvisning.
[327] Ett annat stöd vid umgänge kan vara en kontaktperson eller kontaktfamilj utsedd av socialnämnden. Nämnden får utse en person (kontaktperson) eller en familj (kontaktfamilj) med uppgift att hjälpa den enskilda och hens närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilda begär eller samtycker till det (13 kap. 7 § första stycket socialtjänstlagen). Kontaktperson eller kontaktfamilj kan bl.a. utses i det fall en umgängesberättigad förälder anser sig behöva stöd och hjälp av nämnden vid umgängesrättens utövande. Vårdnadshavarens medgivande krävs inte för att en kontaktperson ska kunna utses i dessa situationer (prop. 1979/80:1 s. 529). Domstolen kan inte fatta beslut om att utse en kontaktperson enligt socialtjänstlagen. En följd av detta är att domstolen inte som ett villkor för umgänge kan förordna om en kontaktperson enligt socialtjänstlagen (Sjösten, Vårdnad, boende och umgänge samt verkställigheten av sådana avgöranden och överenskommelser, 2024, JUNO Version 6, s. 245–246).

sorgsförmåga i något avseende är bristande. Stor hänsyn måste naturligtvis tas till barnets vilja. Domstolens möjlighet att besluta om umgängesstöd är avhängig av att barnet har behov av det. Det är inte umgängesförälderns behov av stöd eller den andra förälderns tveksamheter till umgänget som i sig ska ligga till grund för bedömningen. En annan sak är att sådana faktorer kan ha betydelse vid bedömningen av barnets behov av umgängesstöd. Det ligger i sakens natur att behovet av den trygghet som umgängesstödet kan bidra till bara finns i särskilda fall, såsom de nämnda.[328]

En av socialnämnden utsedd person som ska närvara vid umgänget har inte någon befogenhet att hindra en förälder från att föra bort barnet. Ett beslut om umgängesstöd kan därför inte motiveras med att risken för bortförande kan minska. Vidare är ett umgängesstöd avsett att vara en övergångslösning, vilket innebär att det bör beslutas endast i de fall då umgänget bedöms efter en viss tid kunna övergå till att ske utan sådant stöd.[329] Av motsvarande skäl kan inte ett umgängesstöd motiveras med att risken för att barnet utsätts för våld eller andra övergrepp kan minska. Med andra ord får inte domstolen vid behovsprövningen förutsätta att personen som medverkar vid umgänget utgör en garant mot skadliga åtgärder från en förälders sida. Om barnet inte kan antas vara tryggt utan sådant skydd, är umgängesstöd inte något alternativ och konsekvensen kan bli att något umgänge inte ska förekomma.[330]

Det är vanligt att en socialnämnd verkställer ett beslut om umgängesstöd genom att tillhandahålla en lokal där det finns personal som kan vara stöd till barnet och föräldern under umgänget.[331] Justitieombudsmannen (JO) har uttalat att detta sätt att verkställa ett beslut om umgängesstöd inte alltid står i överensstämmelse med vad domstolen har förordnat och att det inte finns stöd för att nämnden regelmässigt förlägger allt umgänge med umgängesstöd till en viss umgängeslokal som nämnden disponerar, eller att nämnden erbjuder umgängesstöd endast under förutsättning att det kan förläggas till en sådan lokal. JO har konstaterat att begreppet ”umgängesstöd” i lagtexten ger uttryck för en medverkan av en person som – efter beslut av domstol – ska utses av en socialnämnd. Umgängesstödet ska alltså vara en person och inte en umgängesverksamhet i en särskild

[328] Prop. 2009/10:192 s. 10–11 och 29.
[329] ”Risken för bortförande II” NJA 2023 s. 1018 p. 17.
[330] Sjösten s. 237.
[331] Sjösten s. 244.

lokal, såsom varit fallet i flera av de beslut som JO kritiserat (JO har också konstaterat att det inte finns laglig grund för en socialnämnd att erbjuda umgängesstöd endast under förutsättning att umgänget kan förläggas till en umgängeslokal nämnden disponerar).[332] Däremot kan det beslutas om var hämtning och lämning i samband med umgänge ska ske.[333]

Barnets bästa och barnets rätt att inte utsättas för våld eller andra övergrepp tillgodoses primärt i mål om vårdnad, boende och umgänge genom att barnets bästa är vägledande för alla beslut och att det vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska fästas avseende särskilt vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för våld eller annat övergrepp, eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa (6 kap. 2 a § föräldrabalken). Bestämmelsen i 6 kap. 2 a § ändrades den 1 januari 2025 och barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna nämns inte längre som en omständighet det ska fästas särskilt avseende vid inom ramen för bedömningen av vad som är bäst för barnet. Ändringen syftade till att ge risken för att barnet far illa en särskilt framträdande plats vid bedömningen av barnets bästa och även markera att andra hänsyn, bl.a. behovet av en nära och god kontakt med båda föräldrarna, är underordnade risken för att barnet far illa. Det gjordes också ett tillägg som lyfter fram risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för våld (tidigare användes endast den övergripande termen övergrepp). Innebörden av bestämmelsen är att om det kan förutses en risk för att barnet far illa ska den risken väga tyngst vid bedömningen av vad som är bäst för barnet. En åtgärd eller ett beslut som riskerar att skada barnet är inte förenligt med barnets bästa.[334]

Umgänge med umgängesstöd kan således möjliggöra umgänge mellan barn och förälder (eller person med föräldraansvar) som inte haft kontakt under en längre tid eller då barnet av annat skäl är i behov av stöd på grund av oro eller motvilja att träffa föräldern, men är inte ett alternativ om det bedöms finnas en risk för att barnet kan fara illa vid umgänget. Finns en sådan risk – exempelvis på grund av att föräldern har utövat, eller misstänks för, våld mot kvinnor eller våld i nära relationer – bör det i stället inte beslutas om något umgänge. Om det däremot bedöms att umgänge kan ske utan någon

[332] JO:s beslut den 30 juni 2020, dnr 9119-2019, och beslut den 19 januari 2021, dnr 1325-2020.
[333] NJA 1990 s. 219 och Sjösten s. 228–229.
[334] Prop. 2024/25:10 s. 75.

sådan risk kan ett umgängesstöd vara ett sätt att möjliggöra umgänge under former som är trygga för barnet. Särskilt i de fall då domstolen beslutat att ett umgängesstöd ska närvara vid umgänget tillhandahåller många kommuner anpassade lokaler för umgänget där socialnämndens personal också kan utöva tillsyn. Umgänge kan också ske på annat sätt än genom att barnet och föräldern träffas (6 kap. 15 § första stycket andra meningen), t.ex. genom telefon eller brev. Detta blir ett sätt att reglera umgänget när det inte är förenligt med barnets bästa att träffa föräldern men däremot att upprätthålla kontakten. Möjligheten att besluta om dessa former av umgänge bör användas bara i undantagsfall som ett sätt att åstadkomma kontakt i situationer där ett vanligt umgänge inte kan komma till stånd i någon egentlig utsträckning. Så kan t.ex. vara fallet om föräldrarna bor långt ifrån varandra eller om en förälders rörelsefrihet är inskränkt t.ex. på grund av långvarig sjukhusvistelse. Ett annat exempel är om barnet och föräldern sedan en längre tid inte har haft kontakt alls eller endast ringa kontakt. Under en inledande period kan då ett umgänge genom t.ex. telefon framstå som bäst för barnet. Det kan ibland vara lämpligt att ett umgänge genom att barnet och föräldern träffar varandra kombineras med annan kontakt.[335]

Om föräldern sitter i fängelse genomförs umgänget på anstalten, i särskilda besöksrum eller besökslägenheter. Barnet behöver ha sällskap av en vuxen.[336] I likhet med andra former av umgänge kan umgänge i anstalt enbart ske om det är förenligt med barnets bästa och bedöms kunna ske utan risk för att barnet tar skada. För att domstolen ska kunna besluta om umgänge på en anstalt krävs att yttrande inhämtas från Kriminalvården om möjligheten och lämpligheten av ett umgänge. Ett umgänge på anstalt kräver beslut på denna som rör anstaltsspecifika frågor vilka domstolen inte kan besluta om.[337]

Sammantaget bedömer utredningen att direktivets krav är uppfyllt genom att all kontakt mellan ett barn och en person med föräldraansvar som har utövat eller misstänks för våld mot kvinnor eller våld i nära relationer, i den mån personen med föräldraansvar har umgängesrätt, ska ske med beaktande av vad som är bäst för barnet och förutsätter att barnet inte riskerar att fara illa. Enligt utredningens uppfattning bör direktivets krav på att det ska finnas säkra platser

[335] Prop. 2005/06:99 s. 88–89.
[336] https://www.kriminalvarden.se/for-domd-eller-haktad/domd-till-fangelse/till-dig-med-barn/.
[337] Sjösten s. 251.

som möjliggör kontakt mellan barn och förälder under säkra förhållanden förstås så att sådana platser ska tillhandahållas i situationer då det annars funnits en risk att barnet skulle fara illa. Därmed bör det inte vara något problem att Sverige inte har en ordning som innebär att det finns några sådana platser. Beaktandet av barnets bästa – innebärande att en åtgärd eller ett beslut som riskerar att skada barnet aldrig kan vara förenligt med barnets bästa – innebär nämligen i praktiken ett mer långtgående skydd för barnet än tillgången till sådana platser får anses göra. Det ska i sammanhanget beaktas att direktivet inte innehåller någon familjerättslig reglering. I artikeln kan det således inte läsas in något krav på att medlemsstaterna genom tillhandahållandet av säkra platser ska möjliggöra umgänge i större utsträckning än som annars varit fallet, utan artikeln bör förstås så att umgänge – i enlighet med den materiella regleringen i nationell rätt – ska kunna ske under säkra förhållanden. I övrigt bedöms anstalterna, och även de särskilda lokaler som socialnämnderna i förekommande fall tillhandahåller, uppfylla grundläggande krav på att vara säkra och ändamålsenliga för umgänge mellan barn och förälder.

8.9 Riktat stöd till brottsoffer med intersektionella behov och riskutsatta grupper (artikel 33)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed påkallad.

8.9.1 Artikel 33

Artikel 33 innehåller krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att specifikt stöd ges till brottsoffer som utsätts för intersektionell diskriminering vilka löper ökad risk att utsättas för våld mot kvinnor eller våld i nära relationer (punkt 1). Det kan handla om kvinnor med funktionsnedsättning, kvinnor vars uppehållsstatus eller uppehållstillstånd är avhängig(t) en närstående, papperslösa kvinnliga migranter, kvinnor som ansöker om internationellt skydd, kvinnor som flyr väpnade konflikter, kvinnor som drabbats av hemlöshet, kvinnor med en mino-

ritetsbakgrund i fråga om etnisk tillhörighet, kvinnor som bor i landsbygdsområden, kvinnor i prostitution, kvinnor med låg inkomst, fängelseintagna kvinnor, homosexuella, bisexuella, transpersoner eller intersexuella, äldre kvinnor eller kvinnor med alkohol- och narkotikamissbruk.[338] De stödtjänster som avses i artiklarna 25–30 i direktivet ska ha tillräcklig kapacitet att ta emot brottsoffer med funktionsnedsättning med hänsyn till deras särskilda behov, t.ex. av personlig assistans (punkt 2).

Stödtjänster ska vara tillgängliga för tredjelandsmedborgare som är brottsoffer, i enlighet med principen om icke-diskriminering i artikel 1 i brottsofferdirektivet. Och brottsoffer som så begär ska kunna hållas avskilda från personer av annat kön i förvar för tredjelandsmedborgare som omfattas av återvändandeförfaranden eller inkvarteras separat på förläggningar för personer som ansöker om internationellt skydd. (Punkt 3.) Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att personer kan anmäla fall av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer på institutioner, förläggningar och i förvar till relevant personal och att det finns förfaranden för att säkerställa att denna personal eller de behöriga myndigheterna hanterar sådana anmälningar på lämpligt sätt och utan dröjsmål i enlighet med kraven i artiklarna 16, 17 och 18 (punkt 4).

8.9.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

8.9.2.1 Specifikt stöd till brottsoffer som utsätts för intersektionell diskriminering (punkterna 1 och 2)

Utgångspunkten är att det stöd som socialnämnden ger till ett brottsoffer ska vara anpassat till det individuella brottsoffrets behov och utgå från brottsoffrets situation (se avsnitt 8.1.2.1). I bedömningen av lämpliga insatser kan faktorer som ålder, kön, etnisk bakgrund, sexuell läggning, könsidentitet och funktionsnedsättning vara aspekter att ta hänsyn till då de påverkar utsattheten för och konsekvenserna av brott och därmed individens behov av stöd. Även information om vilket stöd som erbjuds behöver vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning och för den som inte talar svenska.[339]

[338] Skäl 71.
[339] Socialstyrelsen, Brottsoffer och deras närstående. Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp s. 14 och 22.

Specifikt vad gäller stöd till våldsutsatta personer och barn som bevittnat våld bör socialnämnden såväl vid planering av verksamheten som i enskilda ärenden rörande stöd till denna grupp beakta den särskilda utsatthet eller sårbarhet som en våldsutsatt kan ha på grund av bl.a. ekonomisk situation, funktionsnedsättning, hedersrelaterad kontext, kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, skadligt bruk eller beroende, sexuell läggning, tillhörighet till en nationell minoritet, utländsk bakgrund eller ålder (allmänna råd till 13 kap. 1 § socialtjänstlagen, HSLF-FS 2022:39). Som nämnts i annat sammanhang (se avsnitt 8.1.2.5) motsvarar dessa sårbarhetskriterier – som endast är exemplifierande – i huvudsak de diskrimineringsgrunder som avses i artikel 21 i EU:srättighetsstadga (avseende icke-diskriminering).

Alla stödtjänster som erbjuds brottsoffer i allmänhet ska även erbjudas brottsoffer med funktionsnedsättning.[340] Ett skäl till att brottsoffer med funktionsnedsättning, liksom brottsoffer som inte behärskar svenska, är särskilt sårbara är att de kan ha svårare att tillvarata sin rätt till stöd. Det är därför särskilt angeläget att den information om tillgängliga stödinsatser som ges till dem är anpassad så att de kan tillgodogöra sig informationen. I sammanhanget ska nämnas att myndigheter, t.ex. socialtjänsten, ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilda ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. En myndighet ska under samma förutsättningar använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala. (13 § förvaltningslagen.)

Inom hälso- och sjukvården ska information som ges en patient anpassas till mottagarens ålder, mognad, erfarenhet, språkliga bakgrund och andra individuella förutsättningar (3 kap. 6 § första stycket patientlagen [2014:821]). Det innebär bl.a. att hälso- och sjukvårdspersonal, om det behövs, ska använda tolk när de informerar. Med ”andra individuella förutsättningar” avses kognitiva och andra funktionsnedsättningar, utbildningsbakgrund, könsidentitet, religion, livssituation och andra omständigheter som kan påverka hur informationen bör ges.[341] Enligt hälso- och sjukvårdslagen finns även en

[340] I Socialstyrelsens termbank definieras funktionsnedsättning som en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Det anges att en funktionsnedsättning kan uppstå till följd av sjukdom eller annat tillstånd eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Sådana sjukdomar, tillstånd eller skador kan vara av bestående eller av övergående natur.
[341] Prop. 2013/14:106 s. 53 och 118.

skyldighet för regionen att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade (8 kap. 7 § första stycket 3). Regionens ansvar innebär samtidigt inte någon inskränkning i de skyldigheter som andra kan ha enligt annan lag (andra stycket andra meningen), t.ex. enligt 13 § förvaltningslagen. Socialtjänsten använder sig även av s.k. alternativ och kompletterande kommunikation (AKK). AKK är ett samlingsnamn för olika kommunikationssätt och metoder som stödjer kommunikation mellan människor och hjälper personer med kommunikationssvårigheter att förstå andra och att uttrycka sig. Vanliga former av AKK är tecken som stöd, bilder, symboler, konkreta föremål, talande hjälpmedel och datorer.[342] Vissa kvinno- och tjejjourer har en texttelefon för att kunna ge stöd till kvinnor med hörselnedsättning och det finns även en nationell jourverksamhet som ger stöd på teckenspråk.[343]

En annan svårighet som kan finnas för brottsoffer med funktionsnedsättning att tillgodogöra sig stöd är hänförlig till begränsningar i fråga om tillgängligheten till stödet som sådant. Ett exempel där brister funnits i detta hänseende avser tillgången till skyddade boenden som är anpassade för personer med funktionsnedsättning och deras särskilda behov.[344] Det har uppmärksammats att särskilda krav kan behöva ställas när det gäller lokaler, bemanning och kompetens hos personalen vid skyddade boenden som tar emot personer med olika funktionsnedsättningar. Det kan handla om dessa personers möjlighet att kunna använda hjälpmedel, att eventuell medicinering fungerar och att personerna vid behov kan få hjälp med vardagssaker.[345] I sitt regleringsbrev för 2024 fick Socialstyrelsen i uppdrag att se över myndighetens kvalitetsindikatorer för skyddade boenden på nationell nivå och följa upp verksamheten vid sådana boenden med särskilt fokus på behov hos barn, våldsutsatta med funktionsnedsättningar samt våldsutsatta i hederskontext. De reviderade indikatorerna planeras att användas för första gången våren 2026.[346]

I Socialstyrelsens kartläggning av skyddade boenden 2024, som är den senaste, uppgav 64 procent av de skyddade boendena att de tog emot personer med fysisk funktionsnedsättning. Det var små

[342] https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/funktionshinder/alternativ-och-kompletterande-kommunikation/alternativ-och-kompletterande-kommunikation/.
[343] Brottsoffermyndigheten, Samhällets samlade stöd till brottsoffer, 2024 s. 63.
[344] Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands läns kartläggning av skyddat boende för särskilt utsatta personer, 2016.
[345] Socialstyrelsens kartläggning av skyddade boenden i Sverige 2024 s. 44.
[346] Socialstyrelsens kartläggning s. 14.

skillnader mellan driftformerna (kommunala, privata eller ideella aktörer). När det gällde personer med psykisk funktionsnedsättning uppgav 85 procent av kommunala skyddade boenden att de kunde ta emot denna målgrupp jämfört med 70 procent av de ideella skyddade boendena och 82 procent av de privata skyddade boendena.[347] Samtidigt var det få skyddade boenden som hade anpassningar för andra fysiska funktionsnedsättningar än rörelsebegränsningar. Medan två tredjedelar av alla skyddade boenden hade olika former av anpassningar för den gruppen hade endast 18 procent av de skyddade boendena anpassningar för personer med blindhet eller med synsvårigheter. För personer med dövhet eller hörselnedsättningar var det 27 procent som gjort anpassningar och för andra fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar var det 39 procent.[348] Andelen skyddade boenden som hade personal med kompetens att ta emot och ge stöd till särskilt utsatta grupper varierade också – 69 procent hade kompetens att ta emot och ge stöd till personer med psykisk funktionsnedsättning, 61 procent personer med intellektuell funktionsnedsättning och 53 procent personer med fysisk funktionsnedsättning.[349]

Även om det således finns en tydlig förbättringspotential bedömer utredningen att direktivets krav är uppfyllt i fråga om tillgången till skyddade boenden för brottsoffer med funktionsnedsättning. Det bör i sammanhanget beaktas att Socialstyrelsen har ett pågående uppdrag att se över myndighetens kvalitetsindikatorer för skyddade boenden på nationell nivå och följa upp verksamheten vid sådana boenden med särskilt fokus på behov hos barn, våldsutsatta med funktionsnedsättningar samt våldsutsatta i hederskontext. Under 2026 planerar myndigheten att genomföra en ny uppföljning av kvaliteten i skyddat boende med reviderade kvalitetsindikatorer.[350]

När det gäller andra särskilt sårbara grupper framgår av kartläggningen att många skyddade boenden – 86 procent – använde tolk vid samtal med skyddssökande som inte talar svenska. I kartläggningen framhålls att om en skyddssökande har bristande kunskaper i svenska kan det innebära att personalen inte kan uppmärksamma och tillgodose viktiga skydds- och stödbehov. Genom att anlita tolk kan skyddade boenden försäkra sig om att personalen förstår den enskildas behov

[347] Socialstyrelsens kartläggning s. 21–22.
[348] Socialstyrelsens kartläggning s. 45–46.
[349] Socialstyrelsens kartläggning s. 54–55.
[350] Socialstyrelsens kartläggning s. 68.

och önskemål och att den enskilda kan ta del av säkerhetsinformation och annan information som ges på det skyddade boendet.[351] Vidare konstaterades att en klar majoritet av de skyddade boendena tog emot barn (91 procent), personer utsatta för hedersrelaterat våld (96 procent) och hbtqi-personer (88 procent). Ungefär hälften av boendena (51 procent) tog emot personer med en underliggande beroende- eller missbruksproblematik.[352]

Utifrån det som redovisats om de nationella stödlinjerna för brottsoffer (se avsnitt 8.5.2.2) bedömer utredningen att dessa – bl.a. genom att erbjuda en chattfunktion och information på webbplatserna på teckenspråk – uppfyller kravet på att vara anpassade för personer med olika funktionsnedsättningar. Stödlinjerna är också genom tolktjänster och översättning av webbplatser i stor utsträckning tillgängliga på andra språk än svenska.

Vad gäller brottsofferstöd i övrigt ska socialnämnden som nyss nämnts såväl vid planering av verksamheten som i enskilda ärenden som rör stöd till våldsutsatta beakta den särskilda utsatthet eller sårbarhet som en våldsutsatt kan ha på grund av bl.a. ekonomisk situation, funktionsnedsättning, hedersrelaterad kontext, kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, skadligt bruk eller beroende, sexuell läggning, tillhörighet till en nationell minoritet, utländsk bakgrund eller ålder. Som nämnts tidigare (se avsnitt 8.1.2.5) finns även i kunskapsstödet, som riktar sig till socialnämnden och avser brottsoffer i allmänhet, en beskrivning – motsvarande den i det allmänna rådet för socialnämnden – av särskilt sårbara brottsoffer och det konstateras att brottsoffers individuella förutsättningar kan påverka behovet av stöd. Sammantaget bedömer utredningen att direktivets krav på att specifikt stöd ska erbjudas till brottsoffer som utsätts för intersektionell diskriminering är uppfyllt.

8.9.2.2 Brottsoffer som är tredjelandsmedborgare och brottsoffer i förvar och på asylboenden (punkt 3)

Punkten innehåller krav på att stödtjänster ska vara tillgängliga för tredjelandsmedborgare som är brottsoffer.

Sverige har genomfört brottsofferdirektivet, inklusive kravet på att de rättigheter som fastställs i det direktivet ska gälla brottsoffer

[351] Socialstyrelsens kartläggning s. 47.
[352] Socialstyrelsens kartläggning s. 20.

på ett icke-diskriminerande sätt, inbegripet när det gäller deras uppehållsstatus (artikel 1.1). Utgångspunkten är att de brottsofferstödjande insatser – t.ex. skyddat boende eller samtalsstöd och rådgivning – för vilka socialnämnden, enligt 13 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen, har ett övergripande ansvar ska vara tillgängliga även för tredjelandsmedborgare. I likhet med vad som konstaterats gälla specifikt i fråga om skyddat boende (se avsnitt 8.6.2.3) bedömer utredningen att lagstiftningen på området innebär att också stödtjänster i allmänhet faktiskt är tillgängliga för tredjelandsmedborgare.

För hälso- och sjukvård gäller visserligen särskilda regler bl.a. för vuxna asylsökande, personer i förvar och andra som saknar uppehållstillstånd eller de som har tidsbegränsat uppehållstillstånd under genomförande av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål[353], enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Även de nämnda grupperna har dock rätt till bl.a. vård som inte kan anstå (6 § lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och 7 § lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd).

Utöver av socialnämnden och hälso- och sjukvården ges brottsofferstöd i stor utsträckning av civilsamhällets organisationer, företrädesvis brottsofferjourer, kvinno- och tjejjourer samt ungdomsjourer (se avsnitt 8.1.2.1). Som nämnts hänvisar polisen – inom ramen för sin informationsskyldighet enligt 13 a § förundersökningskungörelsen – numera alla brottsoffer till Brottsofferjouren Sverige (BOJ), som ger stöd och hänvisar vidare till andra brottsofferstödjande verksamheter. BOJ erbjuder stöd på omkring 30 olika språk genom sin verksamhet Stöd på eget språk.[354] Vissa kvinno- och tjejjourer riktar sig till utlandsfödda kvinnor och det finns de som erbjuder stöd på ett flertal olika språk.[355]

Rätten till målsägandebiträde och särskild företrädare för barn gäller oberoende av brottsoffrets medborgarskap eller uppehållsstatus. Målsägande som behöver en tolk har rätt att få det vid domstolsförhandlingar (5 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken). Domstolen är även skyldig att på begäran av en målsägande översätta en handling i ett brottmål, eller de viktigaste delarna av den, om det är av väsent-

[353] Se 5 kap. 15 § utlänningslagen.
[354] https://www.brottsofferjouren.se/brottsofferstod/stod-pa-eget-sprak/.
[355] Brottsoffermyndigheten, Samhällets samlade stöd till brottsoffer, 2024 s. 63.

lig betydelse för att målsäganden ska kunna tillvarata sin rätt (33 kap. 9 § första stycket).

I sammanhanget ska också nämnas möjligheten för ett utländskt brottsoffer att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras (5 kap. 15 § utlänningslagen). För det krävs att utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser, och hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas. Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om hen vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras och hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.[356]

Sammantaget bedömer utredningen att kravet att stödtjänster ska vara tillgängliga för tredjelandsmedborgare som är brottsoffer, i enlighet med principen om icke-diskriminering i artikel 1 i brottsofferdirektivet, är uppfyllt.

När det gäller rätten för brottsoffer att hållas avskilda från personer av annat kön i förvar för tredjelandsmedborgare som omfattas av återvändandeförfaranden regleras förutsättningarna för att ta utlänningar som vistas i Sverige i förvar i 10 kap. 1–5 §§ utlänningslagen. En utlänning som har fyllt arton år får tas i förvar bl.a. om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (10 kap. 1 § andra stycket 3). En annan situation då en utlänning får tas i förvar är om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 2, 3, 6, 8, 9 eller 10 § eller 11 § första stycket utlänningslagen (10 kap. 1 § andra stycket 2). I bägge fallen får beslut om förvar meddelas endast om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (tredje stycket). För i vart fall dessa grupper av förvarstagna gäller

[356] Jfr skäl 35. Av skälstexten framgår att det i synnerhet bör säkerställas att verkställigheten av återvändandeförfarandet enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG (Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna) inte hindrar brottsoffer från att utöva rätten att höras enligt brottsofferdirektivet.

direktivets krav i fråga om brottsoffer som tagits i förvar för tredjelandsmedborgare som omfattas av återvändandeförfaranden.

En utlänning som hålls i förvar enligt utlänningslagen ska, i annat fall än som avses i 10 kap. 20 §[357], vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler. Migrationsverket har också ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar. (11 kap. 2 §.) Det finns sex förvar utspridda över landet. På samtliga förvar finns särskilda avdelningar för män, kvinnor och barnfamiljer. Förutom i de undantagsfall när barn är förvarstagna vistas kvinnor och män på olika avdelningar.[358] För förvarstagna som är placerade i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar (11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen). Enligt 2 kap. 2 § häkteslagen får en intagen inte placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna av motsatt kön. En sådan placering får dock göras om det finns särskilda skäl för det och om det i övrigt är lämpligt. Ett sådant särskilt skäl kan t.ex. vara om en kvinna som bytt juridiskt kön från man tidigare som man gjort sig skyldig till sexualbrott mot kvinnor. Vidare bör undantag kunna göras i ett fall där det bedöms finnas en särskilt hög risk för rymning eller fritagning som motiverar en placering på en anstalt med den högsta säkerhetsklassen. Vid lämplighetsbedömningen kan Kriminalvården komma att beakta övriga intagnas inställning om det anses befogat. Utgångspunkten bör annars vara att om det juridiska könet för en intagen har ändrats ska en placering i anstalt eller häkte göras utifrån det kön som framgår av folkbokföringen (dvs. en kvinna-till-man ska placeras tillsammans med män och en man-till-kvinna ska placeras tillsammans med kvinnor).[359]

Brottsoffer som bor på förläggningar för personer som ansöker om internationellt skydd, för Sveriges del asylboenden, ska enligt direktivet ha rätt att inkvarteras separat, åtskilda från personer av annat kön. Bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som är asylsökande finns i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. [360] Lagen reglerar också asylsökandes boende. Sedan den 1 mars 2025 gäller enligt 3 § första stycket att Migrationsverket

[357] Som avser placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.
[358] SOU 2024:5 s. 157 och SOU 2025:16 s. 116 samt https://www.migrationsverket.se/om-migrationsverket/migrationsverket-svarar/2024/2024-06-03-vad-ar-ett-forvar.html.
[359] Bet. 2023/24:SoU22 s. 144–145.
[360] Enligt 1 § första stycket 1 räknas som asylsökande den som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser.

ska tilldela asylsökande en plats på ett asylboende. För personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (1 § första stycket 2) ska Migrationsverket erbjuda en plats på ett asylboende eller anvisa en kommun som ska ordna boendet. Undantag gäller för ensamkommande barn. För dessa barn ska Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boendet (andra stycket.) Motsvarande bestämmelser kommer från och med den 1 oktober 2026 att i stället finnas i en ny mottagandelag.[361]

För att förbereda för det reformerade mottagningssystemet gavs Migrationsverket i uppdrag att planera och genomföra anpassningar av myndighetens boendebestånd. I stället för lägenhetsboenden ska i huvudsak kollektiva boenden användas som mottagnings- och återvändandecenter. Lägenhetsboenden ska dock kunna användas om och endast i den utsträckning det är nödvändigt för att Migrationsverket ska kunna utföra sitt uppdrag kostnadseffektivt, exempelvis vid ett betydande ökat antal asylsökande.[362] Migrationsverket har redovisat att verket vid tidpunkten för redovisningen (januari 2025) hade fyra anläggningar (mottagnings- eller återvändandecenter) med kollektiva boenden men att fler behövs. I dessa center kommer det utöver kollektivt boende även att ingå lägenheter i närheten där personer med särskilda behov kan tilldelas plats. För att uppnå trygga och säkra center har Migrationsverket bedömt att särskilda delar inom ett center ska kunna avdelas till specifika målgrupper, i form av sektionering. Sektionering innebär att ett specifikt utrymme på ett boende tillgängliggörs alternativt inte tillgängliggörs på individ- eller gruppnivå. Beroende på centrets utformning kan det röra sig om enskilda hus eller utvalda korridorer som avdelas. En grundläggande sektionering vid center kommer att ske utifrån ensamstående kvinnor, med eller utan barn. Migrationsverket bedömer däremot att det skulle begränsa användbarheten och flexibiliteten i för stor utsträckning om sektioneringen inom centermiljön skulle bli för omfattande eller särskilda center för olika målgrupper, som exempelvis center enbart för barnfamiljer, inrättades. Skälet till detta är att det är svårt att prognosticera sammansättningen av asylsökande. När det inte är möjligt att möta individuella behov vid ett boende i ett

[361] Prop. 2025/26:229.
[362] Ju2024/00608 s. 1 och 3.

center, kommer boende i lägenhet att vara en möjlighet också i framtiden.[363]

Utredningen bedömer att direktivets krav är uppfyllt i fråga om att brottsoffer som så begär ska kunna hållas avskilda från personer av annat kön i förvar för tredjelandsmedborgare som omfattas av återvändandeförfaranden eller inkvarteras separat på förläggningar för personer som ansöker om internationellt skydd.

8.9.2.3 Möjlighet att anmäla brott på institutioner, förläggningar och i förvar (punkt 4)

Punkten innehåller krav på att personer ska kunna anmäla fall av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer på institutioner, förläggningar och i förvar till relevant personal. Det ska finnas förfaranden för att säkerställa att denna personal eller de behöriga myndigheterna hanterar sådana anmälningar på lämpligt sätt och utan dröjsmål i enlighet med kraven i artiklarna 16, 17 och 18.

Som nämnts tidigare (se avsnitt 7.1.2.1) anmäls brott till Polismyndigheten. Anmälningar kan ske i första hand per telefon eller genom besök på en polisstation. Vissa brott går även att anmäla på nätet. Att det inte är möjligt att anmäla brott till någon annan myndighet är inget problem om kravet i artikeln, vilket utredningen bedömer, ska förstås som att personer som befinner sig på institutioner, förläggningar och i förvar ska kunna få hjälp av personalen där att anmäla fall av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer till Polismyndigheten. Det ska således finnas rutiner för att hänvisa dessa personer till polisen för att möjliggöra att brott anmäls och anmälningarna hanteras på lämpligt sätt och utan dröjsmål.

Migrationsverket ansvarar för de utlänningar som hålls i förvar eller bor på asylboenden. I Migrationsverkets uppdrag ingår att jämställdhetsintegrera och utforma verksamheten så att jämställda villkor för kvinnor och män respektive för flickor och pojkar uppnås (4 § 6 förordningen [2019:502] med instruktion för Migrationsverket). Migrationsverket ska dessutom motverka vissa former av allvarlig brottslighet (5 §). Ett av målen i myndighetens plan för jämställdhetsintegrering 2022–2025 var att motverka alla typer av könsrelaterat våld. Migrationsverkets arbete mot könsrelaterat våld innebär bl.a. att ver-

[363] Migrationsverket, Redovisning av uppdraget att förbereda för ett reformerat mottagningssystem (Ju2024/00608), dnr: 1.1.2-2025-513 s. 3, 19 och 22.

ket ska upptäcka våld och beakta våldsutsattas sårbarhet under handläggningen. Det innebär också att Migrationsverket i olika kanaler informerar om vart en person som är våldsutsatt kan vända sig. Migrationsverket har konstaterat att könsrelaterat våld har en tydlig koppling till myndighetens kärnuppdrag då utsatthet eller risk för att utsättas för våld kan vara grund för att beviljas uppehållstillstånd.[364]

I den tidigare nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (2017–2026) framhöll regeringen att samhället aktivt och systematiskt måste verka för att öka upptäckten av våld.[365] Med hänsyn till att detta arbete var eftersatt beslutade regeringen 2018 att ge Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram en plan för utökad samverkan på området 2019–2021.[366] Därefter har regeringen gett de fyra myndigheterna och Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att verka för förbättrad upptäckt av våld m.m., först under 2019–2021 och sedan under 2022–2024.[367] Uppdraget för 2022–2024 inbegrep att myndigheterna skulle utveckla samverkan om rutiner och metoder för upptäckt av våldsutsatthet och våldsutövande, samt hänvisning till rätt instans, förstärkt stöd till relevant personal med klientkontakter och att stödja ledning och styrning för att arbetet med ökad upptäckt av våld ska kunna göras uthålligt över tid och implementeras i myndigheternas ordinarie verksamheter. Myndigheterna skulle också redovisa de åtgärder som genomförts för att öka medarbetares och chefers kunskaper om mäns våld mot kvinnor och en gemensam grundförståelse för frågor om våld samt dess orsaker, omfattning och konsekvenser. I uppdraget skulle de resultat som redovisades i uppdraget för 2019–2021 beaktas.[368] I Jämställdhetsmyndighetens slutredovisning av uppdraget för 2022–2024 konstateras att Migrationsverket har rutinhandböcker och metodstöd för ökad upptäckt av våld i alla ärendeslag som handläggs av Migrationsverket förutom medborgarskap. Under uppdragsperioden hade stödmaterialet uppdaterats och fler rutiner tillkommit. Ett exempel på en sådan ny rutin avsåg hur våld ska dokumenteras. Det konstaterades också att Migrationsverket under våren 2024 antagit en bindande policy för området könsrelaterat våld som gäller

[364] Migrationsverket, Plan för jämställdhetsintegrering 2022–2025, dnr 1.2.2.1-2021-15627 s. 6 och Migrationsverket, Migrationsverkets insatser inom regeringsuppdraget Förbättrad upptäckt av våld, dnr 1.3.4-2022-4047 s. 4, 8–9 och 15.
[365] Skr. 2016/17:10 s. 132.
[366] S2018/03696.
[367] A2019/01517 och A2022/00842.
[368] A2022/00842 s. 1.

sökande, med årlig uppföljning. I styrdokumentet tydliggörs hur chefer och medarbetare ska arbeta för att öka upptäckten av våld i verksamheten. De övergripande principerna för arbetet mot våld lyfts fram och vikten av utbildning och kunskap betonas för att kunna upptäcka och hantera våldsutsatthet.[369] När det gäller barn ska nämnas att Migrationsverket och anställda hos verket är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (19 kap. 1 § första stycket 14 socialtjänstlagen).

Migrationsverket har nu ett pågående uppdrag att vidta åtgärder som stärker tryggheten och säkerheten på myndighetens boenden på kort och lång sikt. Åtgärderna ska främja omställningen av mottagningssystemet och särskilt fokusera på att förbättra förhållandena för grupper som kan vara särskilt sårbara, framför allt barn. Åtgärderna ska bl.a. omfatta ökad personalnärvaro, utvärdering av kompetensbehov, säkerhetshöjande åtgärder i boendemiljön och förbättrad boendestandard samt förbättrad tillgång till insatser, inklusive ökad samverkan med andra aktörer. Migrationsverket ska även i övrigt vidta åtgärder som myndigheten bedömer är lämpliga för att stärka tryggheten och säkerheten på boendena. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 december 2027.[370]

Migrationsverket, som ansvarar för de utlänningar som hålls i förvar och bor på asylboenden, arbetar således aktivt och systematiskt med att utveckla arbetet med att upptäcka och hantera fall av våld mot dessa grupper. Utredningens bedömning är att personer som hålls i förvar och bor på asylboenden bör kunna få den hjälp de behöver av personal där att anmäla fall av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer till polisen och att kravet på att anmälningarna hanteras på lämpligt sätt och utan dröjsmål därmed är uppfyllt.

I punkten nämns utöver förläggningar och förvar även institutioner. Personer som vistas på dessa ska således kunna få den hjälp de behöver av personal där att anmäla fall av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer. Utredningen bedömer att de institutioner som avses i artikeln för svenskt vidkommande främst är sådana institutioner som bedrivs i statlig regi och som Statens institutionsstyrelse, SiS, ansvarar för. Det rör sig i så fall om institutioner för personer som vårdas på

[369] Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheter i samverkan ökar upptäckten av våld. Slutredovisning av uppdrag om ökad upptäckt av våld m.m. 2022–2024 s. 28–29.
[370] Ju2022/03315.

särskilda boenden med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) samt ungdomar som dömts till sluten ungdomsvård och bor på SiS-hem.[371] Även andra institutioner kan dock omfattas såsom inrättningar för psykiatrisk tvångsvård. Under alla förhållanden omfattades nämnda institutioner av det samhällsomfattande uppdraget att, inom ramen för den tidigare nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2017–2026, aktivt och systematiskt verka för att öka upptäckten av våld. Vidare kan konstateras att Statens institutionsstyrelse genom regleringsbrev för 2025 fick i uppdrag att fortsätta vidta åtgärder för att göra myndighetens verksamhet känd samt tillgänglig och anpassad för barn, bl.a. genom att stärka möjligheterna för barn att framföra klagomål till någon som de inte är i beroendeställning till. Uppdraget omfattar både barn som är placerade på Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem och andra barn, t.ex. anhöriga till placerade barn.[372] I fråga om barn som vistas på särskilda boenden med stöd LVU eller i SiS-hem omfattas personalen av anmälningsskyldigheten till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Detta gäller även om det är fråga om yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet. (19 kap. 1 § första stycket 21 och 22 socialtjänstlagen.)[373]

Sammantaget bedöms direktivets krav vara uppfyllt även i denna del.

[371] https://www.stat-inst.se/om-sis/. I prop. 2025/26:132 föreslås att barn och unga, i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas, ska dömas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård. Förslaget innebär att Kriminalvården blir ansvarig för verkställigheten och att sluten ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet.
[372] S2024/02156 (delvis).
[373] Prop. 2025/26:12 s. 127.

9 Förebyggande arbete och tidig intervention (artiklarna 34–37)

9.1 Förebyggande åtgärder (artikel 34)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms i huvudsak uppfylla direktivets krav.

Förslag

Relevanta myndigheter – inklusive Brottsoffermyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten och Polismyndigheten – ska ges i uppdrag att, i samverkan med varandra, ta fram och besluta om riktade medvetandegörande och kunskapshöjande insatser om de nya brott som enligt förslagen i kapitel 11 ska genomföra artiklarna 5–8.

9.1.1 Artikel 34

Artikel 34 innehåller krav på att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra våld mot kvinnor och våld i nära relationer genom att anta en omfattande flernivåstrategi (punkt 1). Förebyggande åtgärder ska bl.a. omfatta genomförande av eller stöd till riktade informationskampanjer eller informationsprogram som riktar sig till personer från tidig ålder. Kampanjerna eller programmen får omfatta forsknings- och utbildningsprogram för att öka allmänhetens medvetenhet om och kunskap om de olika yttringarna av och grundorsakerna till alla former av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, behovet av förebyggande arbete och, i lämpliga fall, konsekven-

serna av sådant våld, särskilt för barn. I relevanta fall får programmen utformas i samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället, specialiserade tjänster, arbetsmarknadens parter, berörda samhällsgrupper och andra intressenter. (Punkt 2.)

Vidare ska medlemsstaterna göra information om förebyggande åtgärder, brottsoffers rättigheter, tillgång till rättslig prövning och advokat samt skydds- och stödåtgärder, inbegripet sjukvård, tillgänglig och lättåtkomlig för allmänheten, med beaktande av de mest talade språken på respektive territorium (punkt 3). Riktade åtgärder ska inriktas på grupper med förhöjd risk, såsom de som avses i artikel 33.1. Information för barn ska formuleras på ett barnvänligt sätt eller anpassas så att den blir barnvänlig. Informationen ska presenteras i format som är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. (Punkt 4.)

Förebyggande åtgärder ska i synnerhet syfta till att ifrågasätta skadliga könsstereotyper, främja jämställdhet, ömsesidig respekt och rätten till personlig integritet och uppmuntra alla, särskilt män och pojkar, att fungera som positiva förebilder för att främja beteendeförändringar i hela samhället i linje med målen i direktivet (punkt 5). Åtgärder för att förhindra att skadliga könsstereotyper vidmakthålls med syftet att utrota föreställningen om kvinnors underordning eller stereotypa roller för kvinnor och män kan även omfatta åtgärder för att säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller heder inte betraktas som ett rättfärdigande av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer, eller av en mildare behandling av sådana brott. Förebyggande åtgärder bör uppmuntra män och pojkar att vara positiva förebilder för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män, men bör också syfta till att få bukt med stereotyper som innebär att män avhålls från att söka hjälp i situationer där de utsätts för våld. Med tanke på att barn från mycket tidig ålder exponeras för könsroller som formar deras uppfattning om sig själva och påverkar deras akademiska och yrkesmässiga val samt förväntningarna på deras roller som kvinnor och män under hela deras livstid är det mycket viktigt att motverka könstereotyper i förskoleverksamhet och barnomsorg.[1]

Förebyggande åtgärder ska också syfta till att rikta in sig på och minska efterfrågan på brottsoffer som utsatts för sexuellt utnyttjande (punkt 6) samt bidra till eller öka medvetenheten om den skadliga sedvänjan med kvinnlig könsstympning och tvångsäktenskap, med

[1] Skäl 75.

beaktande av antalet personer som riskerar att drabbas eller som drabbas av dessa sedvänjor i respektive medlemsstat (punkt 7). Vidare ska förebyggande åtgärder specifikt inriktas på de nätbrott som avses i artiklarna 5–8. Medlemsstaterna ska i synnerhet säkerställa att sådana förebyggande åtgärder inbegriper utvecklingen av digital kompetens, t.ex. ett kritiskt förhållningssätt till den digitala världen och kritiskt tänkande, så att användare kan upptäcka och hantera fall av nätvåld, söka hjälp och förhindra att sådant våld utövas. Medlemsstaterna ska främja multidisciplinärt samarbete och samarbete mellan olika intressenter, t.ex. mellan relevanta leverantörer av förmedlingstjänster och behöriga myndigheter, för att ta fram och genomföra åtgärder för att hantera de nätbrott som avses i artiklarna 5–8. (Punkt 8.)

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 26 i direktiv 2006/54/EG ska medlemsstaterna vidta adekvata och lämpliga åtgärder för att sexuella trakasserier i arbetslivet ska tas upp i relevant nationell politik, när detta utgör ett brott enligt nationell rätt. Sådan nationell politik får identifiera och fastställa de riktade åtgärder som avses i punkt 2 för de sektorer där arbetstagarna är mest utsatta. (Punkt 9.)

9.1.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav

9.1.2.1 En omfattande flernivåstrategi (punkt 1)

I ett tidigare kapitel (se avsnitt 4.3) redovisas att Sverige inom ramen för det jämställdhetspolitiska arbetet har tagit fram en tioårig nationell strategi (2026–2035) mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck.[2] Strategin har ett tydligt fokus på det våldsförebyggande arbetet, i syfte att betona att våldet ska upphöra, inte enbart hanteras. Den har tre utgångspunkter som ska genomsyra genomförandet.

[2] Frihet från våld, förtryck och utnyttjande – En nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck (skr. 2025/26:245).

1. Rättighetsbaserade insatser och ett stärkt brottsofferperspektiv.
2. En ändamålsenlig samverkan för att motverka samtliga våldsområden.
3. Ett kunskapsbaserat arbete.

Ett rättighetsbaserat arbetssätt fokuserar på att stärka individer, främja lika rättigheter och delaktighet, motverka diskriminering och säkerställa det allmännas ansvar. Ett brottsofferperspektiv innebär att aktivt främja brottsoffers rättigheter, behov och intressen. Det framgår även i strategin att arbetet behöver inkludera fler faktorer än kön, exempelvis faktorer kopplade till könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Det finns även andra omständigheter som kan bidra till ökad risk för våldsutsatthet och som behöver uppmärksammas för ett likvärdigt stöd och skydd. Exempelvis kan det finnas skäl att se över om riskanalyser och metodstöd beaktar social och ekonomisk utsatthet, exempelvis hemlöshet, beroendeproblematik eller att stå utanför arbetsmarknaden. Vidare är det viktigt att ta hänsyn till geografiska förutsättningar för att säkerställa en jämlik tillgång till stöd och skydd för olika grupper och i olika delar av landet.[3]

En ändamålsenlig samverkan för att motverka samtliga våldsområden innebär att myndigheterna bör vidareutveckla metoder och rutiner för strukturerad samverkan mellan aktörer som hanterar individärenden, exempelvis polis, socialtjänst och hälso- och sjukvård. Sådana arbetssätt bör finnas i hela landet och ta hänsyn till olika förutsättningar i glesbygd och tätort samt utgå från individens behov. Stödet till utsatta inom olika våldsområden bör samordnas när det är möjligt och bedöms vara effektivt. Det är vidare angeläget att myndigheterna samordnar sitt arbete med det generella brottsförebyggande arbetet på lokal, regional och nationell nivå. Vidare lyfts att berörda aktörer bör skapa förutsättningar för att ha tillräcklig kompetens för att kunna hantera bredden av olika våldsuttryck och vid behov kunna identifiera utsatthet som kräver specifika åtgärder. Det gäller även aktörer som är specialiserade på ett visst våldsområde, t.ex. hedersrelaterat våld och förtryck eller våld i nära relationer. Aktörerna bör även beakta de särskilda förutsätt-

[3] Skr. 2025/26:245 s. 26–27.

ningar och behov som finns inom vissa våldsområden, exempelvis genom att utveckla särskilda metoder, rutiner och arbetssätt för att uppmärksamma vissa grupper eller våldsformer och att tillhandahålla insatser som är anpassade efter individens behov.[4] Ett kunskapsbaserat arbete innebär att arbetet för att nå de jämställdhetspolitiska delmålen mot våld, förtryck och utnyttjande behöver baseras på aktuella läges- och problembilder. Kunskap ska vara baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet. Kunskapsproducerande myndigheter – myndigheter vars primära uppgift är att ta fram, analysera, sammanställa och sprida kunskap, data och forskningsbaserad information inom sina respektive sektorer – har en viktig roll i att stödja ett kunskapsutvecklande och kunskapsbaserat arbete inom sina respektive verksamhetsområden. Kunskaps- och metodstöd behöver hålla hög kvalitet genom prövning och kvalitetssäkring och komma till användning i yrkesverksammas praktiska arbete med både våldsutsatta och våldsutövare.[5]

Den nationella strategin ersätter den nationella strategi mot mäns våld mot kvinnor som gällde för 2017–2026. I det tredje åtgärdsprogrammet[6] inom ramen för den tidigare strategin – avseende 2024–2026 – lyfts fyra utvecklingsområden som regeringen fokuserar mer på för att säkerställa ett kraftfullt och effektivt arbete:

1. Ett lämnaprogram för att lämna destruktiva relationer.
2. Kraftsamling mot hedersrelaterat våld och förtryck.
3. Stärkt stöd till barn och unga som upplever våld, inklusive barn som förs utomlands i hederskontexter.
4. Ökad kunskap om digitala dimensioner av mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.

[4] A. skr. s. 28.
[5] A. skr. s. 29.
[6] Fri och trygg utan våld och förtryck. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026 (A2024/00869).

Åtgärderna är indelade under sex målsättningar, utifrån regeringens prioriteringar, den nationella strategin och Istanbulkonventionen:

1. Övergripande åtgärder för en långsiktig och hållbar struktur för stöd, organisering och uppföljning
2. Tidiga och förebyggande insatser, med fokus på barn och unga och hedersrelaterat våld och förtryck
3. Återfallsförebyggande insatser med fokus på våldsutövare
4. Förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd till utsatta
5. Effektivare brottsbekämpning
6. Förbättrad kunskap och metodutveckling

I januari 2026 inrättade regeringen ett råd för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, Rådet för kvinnofrid. Arbetet i rådet vägleds av en nollvision för det dödliga våldet mot kvinnor och är en del av Regeringskansliet. I rådet ingår statsministern, justitieministern, socialministern, socialtjänstministern, jämställdhetsministern, rikspolischefen, chefen för Polismyndighetens nationella operativa avdelning, riksåklagaren, generaldirektörerna vid Brottsförebyggande rådet, Kriminalvården, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten samt chefen för avdelningen för vård och omsorg vid Sveriges kommuner och regioner. Rådet leds av statsministern.[7]

Inriktningen på jämställdhetpolitiken och den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck får anses utgöra nivåer i en sådan omfattande flernivåstrategi för att förhindra våld mot kvinnor och våld i nära relationer som direktivet avser.[8] Som nämnts ovan har att den nationella strategin ett tydligt fokus på det våldsförebyggande arbetet, i syfte att betona att våldet ska upphöra, inte enbart hanteras. Vidare är ett stort antal såväl avslutade som pågående åtgärder i det senaste åtgärdsprogrammet enligt

[7] https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/01/statsministern-inrattar-ett-rad-for-kvinnofrid/ och https://www.regeringen.se/artiklar/2026/03/mote-i-radet-for-kvinnofrid--fokus-pa-vald-i-nara-relation/.
[8] ”Omfattande flernivåstrategi” är inte definierat. Jfr *comprehensive multi-layered approach* och *approche globale à plusieurs niveaux* i de engelska respektive franska språkversionerna.

den tidigare strategin förebyggande. Regeringen har inte tagit fram något motsvarande särskilt åtgärdsprogram kopplat till den nya nationella strategin. I stället ska prioriteringar på området redovisas i kommande budgetpropositioner. Det kan förväntas att dessa prioriteringar kommer vara sådana att direktivets innehåll gällande förebyggande åtgärder är uppfyllt. Därutöver utgör Rådet för kvinnofrid ett nav i det övergripande förebyggande arbetet på central nivå. Som framgår i det följande bedrivs också för närvarande flera riktade informationskampanjer på området. Det övergripande kravet att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra våld mot kvinnor och våld i nära relationer genom att anta en omfattande flernivåstrategi bedöms därmed vara uppfyllt.

9.1.2.2 Riktade informationskampanjer eller informationsprogram om våld mot kvinnor och våld i nära relationer (punkt 2)

Den typ av informationskampanjer och informationsprogram som lyfts fram i direktivet bedrivs huvudsakligen av olika myndigheter, inom ramen för den nationella strategin och i regel genom regeringsuppdrag. Som nämnts på annat håll (se avsnitt 7.1.2.3) bedriver Polismyndigheten för närvarande informationskampanjen ”Våld är inte en privatsak” som syftar till att belysa det våld som sker under radarn: inom hemmets fyra väggar, i kommentarsfält, i chattar, i taxin, på krogen. Med kampanjen vill polisen förmedla att mäns våld mot kvinnor inte är privata angelägenheter utan straffbara handlingar som ska förebyggas, stoppas och lagföras. Jämställdhetsmyndigheten, länsstyrelserna, Polismyndigheten och Stiftelsen 1000 Möjligheter bedriver årligen den gemensamma informationskampanjen ”Svartsjuka är inte romantiskt” som särskilt riktas mot unga vuxna. På webbplatsen för kampanjen finns utförlig information om innehållet i den. Där går det också att ta del av ett särskilt stödmaterial med information för yrkesverksamma och andra vuxna som ska hålla i samtal med unga om schyssta nära relationer, killars våld mot tjejer och våld i ungas partnerrelationer. Vidare finns kampanjmaterial att beställa, bl.a. det nämnda stödmaterialet, affischer och filmer. Kampanjmaterialet innehåller information om vart den kan vända sig som vill ha råd och stöd eller vill veta mer om killars våld mot tjejer och

våld i ungas partnerrelationer. Kampanjmaterialet tillhandahålls i både tryckt och digitalt format.[9]

Brottsoffermyndigheten bedrev under hösten 2025 en informationskampanj på sociala medier med syftet att förebygga våld i ungas nära relationer och minska utsattheten för sexuell exploatering på nätet.[10] I kampanjen, som var en del i ett regeringsuppdrag om att bl.a. utveckla informationsinsatser och kunskap om internet som brottsplats samt om näthatets omfattning och mekanismer, användes fiktiva chattar som gradvis övergår till att bli mer kontrollerande och pressande mot användaren. Huvudbudskapet med kampanjen är att våld och hot i en relation aldrig är okej och att detsamma gäller att sprida bilder och filmer mot någons vilja. Det understryks att agerandet även kan vara brottsligt. Vidare framhålls att oavsett vad som har hänt finns det stöd och hjälp att få. I samband med lanseringen av kampanjen uppdaterade Brottsoffermyndigheten även webbplatsen ”Jag vill veta”, där barn och unga kan få information om bl.a. olika brottstyper och barns och ungas rättigheter, med ny information om olika typer av våld i ungas nära relationer och sexualbrott på nätet, t.ex. groomning. Den nya informationen vänder sig till alla mellan tretton och tjugofem år. Andra delar av webbplatsen är till för alla under arton år och som tror eller vet att de har utsatts för brott, eller är oroliga för en kompis eller ett syskon. Där kan barn och unga även få information om hur de kan reagera efter att de drabbats av brott och hur de kan få stöd och hjälp.[11]

Vidare satsar regeringen i vårändringsbudgeten för 2026 10 miljoner kronor på en nationell informationskampanj för att öka kunskapen hos allmänheten om hur det dödliga våldet mot kvinnor och flickor kan förebyggas och stoppas. Den nationella kampanjen kan exempelvis omfatta information om hur våld kan förebyggas och upptäckas och hur allmänheten bör agera när man upptäcker att människor utsätts för våld samt var våldsutsatta kan få stöd och skydd. Vidare föreslås i budgeten en förstärkning på 8 miljoner kronor under 2026 till Socialstyrelsens arbete för att motverka mäns våld mot kvinnor. Satsningen syftar till att bidra till att förbättra stödet

[9] https://www.svartsjukaarinteromantiskt.se/sv/for-dig-som-arbetar-med-unga/kampanjen-svartsjuka-ar-inte-romantiskt/.
[10] https://www.brottsoffermyndigheten.se/om-oss/aktuellt/nyheter/ny-kampanj-till-unga-om-vald-och-sexuell-utsatthet/.
[11] https://www.jagvillveta.se/.

till våldsutsatta kvinnor och förstärka det förebyggande arbetet.[12] En annan satsning, på 10 miljoner kronor, under 2026 avser att stärka det förebyggande arbetet mot sexuellt våld mot bl.a. barn (se mer nedan).

Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK) tillhandahåller en kunskapsbank om våld på sin webbplats för den som söker kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Kunskapsbanken innehåller bl.a. forskningsprojekt, publikationer från myndigheter, ämnesguider, litteraturtips och en söktjänst.[13] Därutöver erbjuder NCK flera webbstöd för den som i olika sammanhang kommer i kontakt med personer som utsatts för våld mot kvinnor och våld i nära relationer eller annars arbetar med sådana frågor.[14] I webbstödet för den som arbetar inom kommun och socialtjänst finns praktiskt inriktade texter, publikationer från myndigheter och reportage i form av ”lärande exempel” från olika kommuner. Webbstödet för den som arbetar i hälso- och sjukvården eller tandvården innefattar information om det medicinska omhändertagandet av brottsoffer, tecken och symtom på våld samt kopplingar mellan våldsutsatthet och ohälsa. För den som undervisar om våld på universitet och högskolor finns ett webbstöd för lärosäten som syftar till att underlätta arbetet med att implementera examensmålet om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer (se mer nedan). NCK har också, i samverkan med Socialstyrelsen och länsstyrelserna, tagit fram en introduktionskurs – webbkurs om våld – som ger grundläggande kunskap om våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Webbkursen, som passerat 200 000 användare, kan användas av den som arbetar inom exempelvis socialtjänst, vård, omsorg, skola och rättsväsende. Utöver detta erbjuder NCK ett antal universitetskurser för både studenter och yrkesverksamma som det går att söka till samt bedriver uppdragsutbildningar inom flera områden som berörs i direktivet, för flera av de yrkesgrupper som omnämns.

I samarbete med Jämställdhetsmyndigheten har NCK tagit fram ett kunskapsstöd om våld mot kvinnor och våld i nära relationer som är särskilt utvecklat för yrkesverksamma inom rättsväsendet och specifikt riktar sig till poliser, åklagare, domare och anställda

[12] https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/03/nya-satsningar-for-kvinnors-frihet-och-trygghet/.
[13] https://www.uu.se/centrum/nck/kunskapsbank-om-vald.
[14] https://www.uu.se/centrum/nck/for-yrkesverksamma.

inom kriminalvården. Kunskapsstödet har tagits fram på uppdrag av regeringen.[15]

Här kan också nämnas att Socialstyrelsen har tagit fram ett kunskapsstöd om våld i ungas nära relationer. Kunskapsstödet är i första hand tänkt att användas av socialtjänsten för att ge stöd och förebygga fortsatt våld, men informationen kan även vara till nytta för skolan eller andra verksamheter.[16]

Utifrån sin myndighetsinstruktion har Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppgift att bidra till att verksamheterna inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat, bl.a. genom att identifiera angelägna utvecklingsområden för rättsväsendet. Brå har identifierat bl.a. våld i nära relationer och brott mot barn som angelägna utvecklingsområden, och publicerar återkommande forskningsrapporter, utredningar m.m. som rör sådan brottslighet. För den som söker efter information om våld mot kvinnor och våld i nära relationer samlar Brå relevanta rapporter under specifika ämnessidor på myndighetens webbplats. Bland annat finns ämnessidorna ”Våld i nära relation” och ”Brott mot barn”.[17] I början av 2026 inledde Brå ett forskningsprojekt om polisens arbete mot våld i nära relationer med fokus på våldsutövare. Utgångspunkten för studien är Polismyndighetens nationella operation Beta (2023–2025), som var en kunskapshöjande insats med syftet att göra polisarbetet mot högriskaktörer av grovt, systematiskt och dödligt våld mer offensivt. Studien ska ge en övergripande bild av vilka förutsättningar som finns för det operativa arbetet och hur det är organiserat i olika delar av landet. Det gäller såväl det förebyggande och utredande arbetet som användningen av både traditionella och nya polisiära verktyg. Projektet kan bidra till en vidareutveckling av polisens arbete och på sikt innebära att färre individer utsätts för upprepat och dödligt våld i nära relationer.

Brå ger också ekonomiskt stöd till brottsförebyggande insatser – som kan innefatta insatser avseende våld mot kvinnor och våld i nära relationer – samt utvärdering och uppföljning av sådana insatser.[18] Brå har tre olika stödformer. Kommuner kan beviljas stöd för lokala brottsförebyggande åtgärder. Syftet med stödet är att stärka och

[15] https://kunskapomvald.se/.
[16] https://kunskapsguiden.se/aktuellt/nytt-tema--vald-i-ungas-parrelationer/.
[17] https://bra.se/amnen/vald-i-nara-relation och https://bra.se/amnen/brott-mot-barn.
[18] https://bra.se/kunskapsstod/ekonomiskt-stod#h-Ekonomisktstodforutvarderingochuppfoljning.

främja utvecklingen av kunskapsbaserade brottsförebyggande åtgärder. Bidraget fördelas med stöd av förordningen (2023:442) om statsbidrag till kommuner för brottsförebyggande åtgärder. Brå kan fördela cirka 50 miljoner kronor. Stöd får lämnas till kommuner för projekt som syftar till att stärka, utveckla eller utvärdera brottsförebyggande åtgärder.[19] Vidare kan brottsförebyggande aktörer ges ekonomiskt stöd för utvärderingar och uppföljningar av brottsförebyggande insatser. Dessa kan ha initierats och genomförts i samverkan med en eller flera aktörer, som kommun, polis, näringsliv, civilsamhälle eller andra organisationer. Därutöver kan brottsförebyggande aktörer söka ekonomiskt stöd för innovativt brottsförebyggande utvecklingsarbete.

Jämställdhetsmyndigheten har tagit fram en grundkurs på nätet för att förebygga våld. I kursen ges information om hur ett förebyggande arbete mot mäns våld mot kvinnor kan bedrivas och utvecklas. Utbildningen riktar sig till alla som vill skapa förutsättningar för ett långsiktigt, systematiskt och kunskapsbaserat våldsförebyggande arbete, oavsett roll i en organisation. Den som arbetar på operativ nivå får hjälp att förstå sin roll i helheten, medan den som arbetar på strategisk nivå får kunskap och hjälp med att planera och sätta mål.[20] Jämställdhetsmyndigheten har också introducerat handboken Inget att vänta på som samlar kunskap om våld, genus och prevention på ett och samma ställe. Den ger konkret vägledning för hur ett systematiskt och kunskapsbaserat våldsförebyggande arbete kan genomföras i fem steg. Handboken är i första hand skriven för strateger inom länsstyrelse, kommun eller civilsamhället. Även den som arbetar våldsförebyggande direkt med barn och unga kan ha nytta av handboken, i likhet med andra tjänstepersoner, chefer och förtroendevalda som har en central roll i att möjliggöra det våldsförebyggande arbetet.[21] Som en komplettering till handboken har Brå tagit fram ett kunskapsstöd om hur man kartlägger bl.a. våld i nära relationer. Stödet är en fördjupning av det andra steget i den samverkansprocess som beskrivs ingående i Brås handbok för samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete.[22]

[19] https://bra.se/kunskapsstod/ekonomiskt-stod/ekonomiskt-stod-till-kommuner-for-brottsforebyggande-atgarder.
[20] https://webbutbildning.jamstalldhetsmyndigheten.se/att-forebygga-vald-en-grundkurs och https://jamstalldhetsmyndigheten.se/aktuellt/nyheter/ny-webbkurs-om-att-forebygga-vald/.
[21] Jämställdhetsmyndigheten, Inget att vänta på. Handbok för våldsförebyggande arbete.
[22] https://bra.se/kunskapsstod/metodstod-och-verktyg/kartlaggning-av-tre-valdstyper.

Sedan 2015 arrangeras i november varje år i samband med den internationella dagen mot våld mot kvinnor (Orange Day) kampanj- och aktivitetsveckan ”En vecka fri från våld” som sätter ljuset på det förbyggande arbetet mot mäns och killars våld. Under veckan genomförs kampanjer, föreläsningar och andra insatser runt om i landet. En vecka fri från våld är ett initiativ skapat av organisationerna Unizon och MÄN och stödjs av Jämställdhetsmyndigheten, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt länsstyrelserna.[23]

När det gäller information riktad särskilt till barn och unga har Jämställdhetsmyndigheten fått i uppdrag av regeringen[24] att översätta och anpassa de våldsförebyggande amerikanska programmen ”Safe Dates” och ”Dating Matters”[25] till en svensk kontext. I de delar som rör skolväsendet ska arbetet ske tillsammans med Skolverket. Skolverket ska även bistå med erfarenheter från tidigare arbete med att utifrån svenska förhållanden anpassa program, metoder och arbetssätt som i andra länder har kunnat påvisa önskvärda effekter. Myndigheteten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska bistå Jämställdhetsmyndigheten i arbetet med att anpassa de delar av programmen som avser information och stöd till föräldrar. Jämställdhetsmyndigheten ska vid behov samråda med övriga berörda myndigheter. I arbetet med anpassningen av programmen ska myndigheterna beakta ett funktionshinders- respektive hbtqi-perspektiv. Vidare ska Skolverket och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd bistå Jämställdhetsmyndigheten med att identifiera ett antal kommuner och enskilda huvudmän som ska erbjudas att genomföra båda eller något av programmen i formen av en pilotstudie. Jämställdhetsmyndighetens arbete med att ta fram en svensk version – som myndigheten kallar Relationskompassen – av programmen pågår. Relationskompassen vänder sig till elever, föräldrar samt skol- och fritidspersonal för årskurs 5–6. Under 2025 och 2026 ska delar av Relationskom-

[23] https://jamstalldhetsmyndigheten.se/mans-vald-mot-kvinnor/en-vecka-fri-fran-vald/ och https://www.unizonjourer.se/aktuellt/kalendarium/en-vecka-fri-fran-vald/.
[24] A2022/00840.
[25] De båda våldsförebyggande programmen riktas till skolungdomar men innehåller också moment av kommunövergripande insatser samt föräldraskapsstöd. ”Safe Dates” utgör ett utvärderat våldsförebyggande program i sin egen rätt men ingår också som en utbildningsmodul i det mer omfattande programmet ”Dating Matters”. Programmen har utvecklats i en amerikansk kontext, implementerats i flera delstater och skolor samt genomgått utvärderingar vid olika tidpunkter. Resultaten av utvärderingarna visar att programmen har positiva effekter på både våldsutsatthet och våldsutövning i ungas parrelationer. ”Dating Matters” har även visat positiva effekter på utövning av och utsatthet för sexuella trakasserier, delaktighet i våld och andra typer av brott samt bruk av alkohol, tobak och narkotika (A2022/00840 s. 3).

passen utvecklas i samarbete med ett fåtal kommuner för att sedan spridas i större skala.[26]

Vidare har Polismyndigheten och Polismuseet tagit fram ett utbildningsmaterial ”Våld i ungas nära relationer” som ger lärare färdiga lektionsupplägg för att kunna starta viktiga samtal i klassrummet. Materialet handlar om våld i ungas nära relationer – hur det kan börja, hur det normaliseras och vad lagen säger. Eleverna får också lära sig hur våldet tar sig uttryck, och vilka konsekvenser det kan få för både den som utsätts och den som utsätter någon annan. Materialet består av fem moduler som kan användas fristående eller som en helhet. Varje modul består av information om våld och övningar för att eleverna ska kunna fördjupa sin förståelse av våld i relationer.[27]

I sammanhanget kan också nämnas att Polismyndigheten genomför s.k. fridsinsatser för att förebygga våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Från början rörde det sig om ett enskilt initiativ i ett lokalpolisområde. I dag används fridsinsatserna inom ett stort antal lokalpolisområden i hela landet. Fridsinsatserna används såväl riktat som allmänpreventivt. Polisen arbetar således både mot i förväg utvalda fokuspersoner där det finns hög oro för våld och gentemot allmänheten. En metod som används är dörrknackning i flerfamiljshus där det finns historik av våld, i syfte att sprida information, uppmuntra de boende att agera vid misstanke om våld och inhämta information om de personer som det finns en oro för. En annan metod består av uppsökande arbete gentemot aktörer som omfattas av kontaktförbud, för att samtala om förbudet och vad det innebär. Detta görs i syfte att förmå aktörerna att följa kontaktförbudet och inte heller i övrigt begå brott. Vidare bedrivs s.k. krogspan med civil polisiär närvaro för att kunna följa upp beteenden som bråk mellan par, kontrollerande beteende och andra oroväckande tecken. Utöver dessa metoder, som från början använts inom ramen för fridsinsatserna, har det bl.a. tillkommit en mer direkt form av uppföljande samtal med personer som identifierats som högriskpersoner att utöva våld, men också mer generella metoder som att använda trafikkontroller och synlighet vid andra arrangemang för att tillgängliggöra informationslämning till polisen. Fridsinsatserna har ingen nationellt fastslagen metodik, utan anpassas till olika målgrupper

[26] https://jamstalldhetsmyndigheten.se/mans-vald-mot-kvinnor/att-forebygga-mans-vald-mot-kvinnor/dating-matters-blir-relationskompassen/.
[27] https://polismuseet.se/skola/Utbildningsmaterial/vald-i-ungas-nara-relationer/.

och lokala förutsättningar. Metoder väljs ut och anpassas för att kunna säkra att polisen kan prata med våldsutövare och våldsutsatta separat. De flesta fridsinsatser planeras in inför högtider och ledigheter, då förekomsten av våld tenderar att öka. På flera orter har en nära samverkan utvecklats med bl.a. socialtjänsten, kommunala bostadsbolag, psykiatrin och civilsamhällets organisationer.

Enligt skollagen ska utbildningen utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. (1 kap. 5 §.) I enlighet med det är jämställdhet inskrivet i samtliga skolformers läroplaner som ett av de grundläggande värden förskolan, skolan och vuxenskolan ska förmedla.

I läroplanen för förskolan anges att miljön i förskolan ska erbjuda alla barn varierade aktiviteter i olika sammanhang och att det är viktigt att alla som arbetar i förskolan bidrar till att barnen oavsett könstillhörighet ges förutsättningar för utvidgade upplevelser och uppfattningar om sina möjligheter. Förskolans miljö ska inspirera och utmana barnen att bredda sina förmågor och intressen utan att begränsas av könsstereotypa uppfattningar. Förskollärare ska ansvara för att aktivt inkludera ett jämställdhetsperspektiv så att alla barn får likvärdiga möjligheter till utvidgade perspektiv och val oavsett könstillhörighet. Arbetslaget ska medvetet och aktivt arbeta med jämställdhet och det hör till rektorns ansvar att inkludera arbetet med jämställdhet i det systematiska kvalitetsarbetet.[28]

I läroplanerna för grundskolan (som även omfattar förskoleklassen och fritidshemmet) och anpassade grundskolan samt för gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan definieras dessa skolors uppdrag på jämställdhetsområdet på liknande sätt. I samtliga läroplaner anges att skolan aktivt ska verka för jämställdhet samt gestalta och förmedla lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter för alla oavsett kön. Under rubriken ”En likvärdig utbildning” slås fast att skolan aktivt och medvetet ska främja elevernas lika rättigheter och möjligheter, oberoende av könstillhörighet. Skolan har också ett

[28] Läroplan (Lpfö18) för förskolan (https://www.skolverket.se/undervisning/forskolan/laroplan-lpfo-18-for-forskolan).

ansvar för att motverka – och på nivåerna över förskola synliggöra – könsmönster som begränsar elevernas lärande, val och utveckling.

Genom utbildningen i grundskolan/anpassade grundskolan ska eleverna utveckla en förståelse av hur olika föreställningar om vad som är kvinnligt och manligt kan påverka människors möjligheter. Skolan ska därigenom bidra till att eleverna utvecklar sin förmåga att kritiskt granska könsmönster och hur de kan begränsa människors livsval och livsvillkor.[29] Genom undervisningen i gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan ska eleverna utveckla kunskaper om könsmönster och hur de kan påverka människors livsval och livsvillkor. Skolan ska därigenom bidra till att eleverna utvecklar sin förmåga att kritiskt granska hur normer, värderingar och strukturer kan begränsa kvinnors och mäns makt att forma såväl samhället som sina egna liv.[30] I såväl grundskolan som gymnasieskolan samt motsvarande skolformer har skolan ett ansvar för att eleverna återkommande under skolgången får möta frågor som rör sexualitet, samtycke och relationer. Utbildningen ska därigenom främja alla elevers hälsa och välbefinnande samt stärka deras förutsättningar att göra medvetna och självständiga val. Skolan ska bidra till att eleverna utvecklar förståelse för egna och andras rättigheter och förmedla betydelsen av att sexualitet och relationer präglas av samtycke. I utbildningen ska maktstrukturer kopplade till kön och hedersrelaterat våld och förtryck kritiskt granskas. Eleverna ska även ges möjlighet att utveckla ett kritiskt förhållningssätt till hur relationer och sexualitet framställs i olika medier och sammanhang, bl.a. i pornografi.[31]

Sedan 2022 ingår i läroplanerna för såväl grundskolan som gymnasieskolan samt motsvarade skolformer kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer (tidigare sex och samlevnad). Kunskaps-

[29] Läroplan (Lpfö22) för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet (https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/laroplan-lgr22-for-grundskolan-samt-for-forskoleklassen-och-fritidshemmet/) och läroplan (Lgra22) för anpassade grundskolan (https://www.skolverket.se/undervisning/anpassade-grundskolan/laroplan-for-anpassade-grundskolan-lgra22).
[30] Läroplan (Lgy25) för gymnasieskolan (https://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/laroplan-gy25-for-gymnasieskolan) och läroplan (Lgyan25) för anpassade gymnasieskolan (https://www.skolverket.se/undervisning/anpassade-gymnasieskolan/laroplan-for-anpassade-gymnasieskolan-lgyan25).
[31] T.ex. läroplan (Lgy25) för gymnasieskolan (https://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/laroplan-gy25-for-gymnasieskolan) och läroplan (Lgyan25) för anpassade gymnasieskolan (https://www.skolverket.se/undervisning/anpassade-gymnasieskolan/laroplan-for-anpassade-gymnasieskolan-lgyan25).

området omfattar frågor om identitet, hälsa, jämställdhet, normer, sexualitet och relationer. Undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer är ämnesintegrerad och begrepp som sexualitet, relationer, jämställdhet, normer och identitet ingår i flera kurs- och ämnesplaner. Kunskapsområdet ingår också i arbetet med likabehandling och skolans värdegrund. I samtliga läroplaner anges att rektorn ansvarar för att sexualitet, samtycke och relationer samt kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen.[32] I läroplanerna för grundskolan och anpassade grundskolan framhålls att personlig trygghet och självkänsla grundläggs i hemmet, men att även skolan har en viktig roll. Eleverna ska få kännedom om hur de kan få hjälp om de upplever otrygghet i eller utanför skolan.

Av vuxenutbildningens (komvux) läroplan framgår utbildningens uppdrag och värdegrund: grundläggande värden, förståelse och medmänsklighet, saklighet och allsidighet, en likvärdig utbildning samt rättigheter och skyldigheter. Läroplanen innehåller även åtta perspektiv som ska belysas i den utsträckning det är relevant för den aktuella utbildningen. Två av dessa perspektiv är att vuxenutbildningen ska aktivt verka för jämställdhet och ge eleverna möjlighet att diskutera frågor som rör sexualitet, samtycke, relationer och hälsa. När det gäller det sistnämnda perspektivet betonas att utbildningen ska bidra till förståelse för egna och andras rättigheter och skyldigheter, förmedla betydelsen av samtycke och respekt samt kritiskt granska maktstrukturer kopplade till kön och hedersrelaterat våld och förtryck.[33]

Skolverket fick 2022 i uppdrag att mot bakgrund av de då reviderade läroplanerna och det nya kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer erbjuda skolpersonal kompetensinsatser som utifrån skolans förebyggande roll skulle bidra till att motverka mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Insatserna skulle vidare främja jämställdhet och motverka diskriminering, rasism, intolerans och hedersrelaterat våld och förtryck.[34] Inom ramen för uppdraget vidareutvecklade Skolverket innehållet i flera webbstöd om skolans förebyggande arbete mot våld. Därutöver tog myndigheten också fram nytt innehåll för att bidra med ökad kunskap och medvetenhet

[32] Skolverket, Kompetensinsatser med fokus på mäns våld mot kvinnor, dnr 2022:2012 s. 9.
[33] Läroplan (Lvux12) för vuxenutbildningen (https://www.skolverket.se/undervisning/komvux/laroplan-lvux12-for-vuxenutbildningen) och SOU 2025:55 s. 263–264.
[34] U2020/06271 (delvis), U2021/01369 (delvis), U2021/02806 m.fl.

om t.ex. hur kopplingen mellan destruktiva könsnormer och risker för våld kan ta sig uttryck och om att våld kan förekomma i ungas partnerrelationer. Skolverket hänvisade till andra våldsförebyggande insatser som myndigheten bedriver genom andra uppdrag, t.ex. det nationella uppdraget ”Tidiga samordnade insatser”.[35]

Enligt högskolelagen (1992:1434) ska jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas i universitetens och högskolornas verksamhet (1 kap. 1 § andra stycket och 1 kap. 5 § andra stycket). Orden ”och främjas” lades till för att ytterligare markera vikten av ett aktivt jämställdhetsarbete inom alla delar av den högre utbildningens verksamhet.[36] Regeringen har gett universitet och högskolor i uppdrag att arbeta med jämställdhetsintegrering, eftersom lärosäten anses ha en viktig roll i att bidra till de jämställdhetspolitiska målen. Enligt regleringsbrevet för 2025 ska universitet och högskolor fortsatt arbeta med att verksamheterna ska bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen i linje med de inrapporterade inriktningarna för arbetet med jämställdhetsintegrering 2023–2025, t.ex. i fråga om lika möjligheter till karriärvägar, könsbundna studieval och genomströmning.[37] Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att stödja lärosätena i arbetet med jämställdhetsintegrering. Stöduppdraget slutredovisades i april 2026.[38] I slutredovisningen konstaterar myndigheten att kapaciteten för arbetet med jämställdhetsintegrering har stärkts bland de flesta lärosäten och att arbetet ger resultat. För att bidra till mer genomgripande och varaktiga förändringar behöver dock arbetet utvecklas vidare.[39]

Sedan 2018 är kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer ett obligatoriskt moment i grundutbildningar till yrken som innebär möten med våldsutsatta kvinnor och barn. Examens-

[35] Skolverket, Kompetensinsatser med fokus på mäns våld mot kvinnor s. 4 och 12. ”Tidiga samordnade insatser” är ett nationellt uppdrag som Skolverket och Socialstyrelsen driver sedan år 2017. Uppdraget handlar om att barn och unga ska få stöd i ett tidigt skede av en ogynnsam utveckling. Inom ramen för uppdraget följer och stödjer myndigheterna 35 utvecklingsarbeten runt om i landet som har som huvudsyfte att stärka samverkan mellan skola, socialtjänst, hälsovård och i vissa fall polis så att barn och unga ska få samordnat stöd i ett så tidigt skede som möjligt. Vissa av arbetena har en brottsförebyggande inriktning. Skolverket och Socialstyrelsen bidrar med bl.a. kompetensutveckling, nätverksträffar och uppföljning.
[36] Prop. 1996/97:141 s. 23.
[37] U2025/00736. Motsvarande skrivning återfinns inte i regleringsbrevet för 2026, U2024/02840 och U2025/02412 (delvis).
[38] A2022/01653, 2022/01607(delvis).
[39] Jämställdhetsmyndigheten, Tydlig riktning och långsiktighet för större genomslag. Jämställdhetsmyndighetens slutredovisning av jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) och jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet (JiHU) (2026:4) s. 6.

målet att visa kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer omfattar examen för fysioterapeuter, jurister, läkare, psykologer, socionomer, sjuksköterskor, tandläkare och tandhygienister (högskoleförordningen [1993:100], bilaga 2). Universitetskanslersämbetet (UKÄ) redovisade 2022 en uppföljande kartläggning av hur kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer inkluderas i femton utbildningar. Uppföljningen visar att det jämfört med en tidigare kartläggning 2015 var betydligt vanligare med undervisning inom området. Allra störst var ökningen bland jurist- och tandläkarutbildningar, följt av socionom-, läkar-, och sjuksköterskeutbildning.[40] Jämställdhetsmyndigheten har i sin slutrapport avseende uppdraget att stödja lärosäten kring mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer konstaterat att de studier som gjorts inom uppdraget visar att de program som tilldelats examensmålet också har implementerat det, och att flera övergått till att arbeta med progression kopplat till lärandet. Det kvarstår vissa behov av kunskap, möjlighet till dialog och samverkan.[41]

På flera universitet och högskolor är det möjligt att läsa kurser om våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Exempelvis erbjuder Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK) kurser både på grundläggande och avancerad nivå.[42] En av grundkurserna är tvärprofessionell och utformad för redan yrkesverksamma som möter våldsutsatta. En annan grundkurs riktar sig till dem som i sitt yrke har i uppgift att sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor.[43] NCK arbetar för att på sikt utveckla en masterutbildning inom genusrelaterat våld och hälsa.

I sammanhanget kan också lyftas fram att ett av de strategiska områdena i den nya nationella strategin (se avsnitt 4.3 och 9.1.2.1) är att förstärka det våldsförebyggande arbetet, med särskilt fokus på barn och unga. Området är i första hand inriktat på universella våldsförebyggande insatser med barn och unga i fokus. Det framhålls som centralt att det våldsförebyggande arbetet påbörjas i tidig ålder. Det innebär att skolan och andra arenor där barn vistas är centrala aktörer och att vårdnadshavare har en viktig roll. Förskolan

[40] Universitetskanslersämbetet, Hur mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer beaktas i högre utbildning. Rapportering av ett regeringsuppdrag (Rapport 2022:19) s. 4.
[41] Jämställdhetsmyndigheten, Utbildning leder till ökad upptäckt av våld. Slutrapport av uppdraget att stödja lärosäten kring mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer (2024:6) s. 16.
[42] https://www.uu.se/centrum/nck/utbildning.
[43] https://www.uu.se/centrum/nck/utbildning/kurser-pa-grundniva.

och skolan är viktiga arenor för tidiga våldsförebyggande insatser eftersom det där finns möjlighet att nå alla barn. Detta gäller inte minst den anpassade skolan och specialskolan eftersom barn med funktionsnedsättning kan vara särskilt sårbara för att utsättas för våld, förtryck och utnyttjande. Utbildningen ska främja respekt för mänskliga rättigheter och allas lika värde. Våldsförbyggande insatser bör vara en integrerad del av skolans arbete, så att alla barn och unga, inom ramen för skolans uppdrag, nås av våldsförebyggande insatser under sin skolgång.[44]

Utredningen konstaterar att en grundläggande och viktig del av arbetet för att förebygga våld mot kvinnor och våld i nära relationer bedrivs i skolan där arbetet riktar sig till personer från tidig ålder. I skolan ligger fokus särskilt på främjandet av jämställdhet mellan könen och motverkandet av begränsande och skadliga könsnormer för både flickor och pojkar. Skolan har dessutom ett särskilt ansvar att förebygga alla typer av våld. Inom den högre utbildningen finns också ett tydligt fokus på att främja jämställdhet mellan könen och kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer är numera obligatoriska moment i grundutbildningar till yrken som innebär möten med våldsutsatta kvinnor och barn. Det förebyggande arbetet inom skol- och utbildningsväsendena kompletteras med olika kunskapshöjande åtgärder riktade till allmänheten, i första hand regelbundna informationskampanjer från myndigheter och aktörer i civilsamhället. Det pågår också ett fortsatt arbete med att utveckla det våldsförebyggande arbetet i hela samhället, inte minst inom ramen för den nya nationella strategin. Ett av de tre strategiska områdena i strategin är ett förstärkt våldsförebyggande arbete med särskilt fokus på barn och unga. Sammantaget bedöms direktivets krav i denna del vara uppfyllt.

9.1.2.3 Tillgänglig och lättåtkomlig information (punkt 3)

Enligt punkten ska information om förebyggande åtgärder, brottsoffers rättigheter, tillgång till rättslig prövning och advokat samt skydds- och stödåtgärder, inbegripet sjukvård, göras tillgänglig och lättåtkomlig för allmänheten, med beaktande av de mest talade språken på respektive territorium.

[44] Skr. 2025/26:245 s. 31–32.

Den information om brottsoffers rättigheter och stöd till brottsoffer som tillhandahålls bl.a. på myndigheters och civilsamhällsorganisationers webbplatser, däribland Brottsoffermyndighetens, Polismyndighetens och Brottsofferjouren Sveriges (se avsnitt 8.1.2.4), bedöms vara tillgänglig och lättåtkomlig för allmänheten. Därutöver lämnar polisen, som nämnts, motsvarande information som tillhandahålls på webbplatsen i en fysisk folder som överlämnas till brottsoffer – ”Stöd vid våld och övergrepp”. Foldern finns på svenska, engelska, arabiska, somaliska, polska och tigrinja. Samlad information om arbetet med att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer finns bl.a. på Jämställdhetsmyndighetens och Nationellt centrum för kvinnofrids (NCK) hemsidor. Myndigheternas hemsidor är i regel översatta till engelska – samt i vissa fall ytterligare språk – och tillgänglighetsanpassade för personer med funktionsnedsättningar, i enlighet med lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.[45] Förebyggande åtgärder mot våld utgör dessutom en integrerad del av skolan och den högre utbildningen, vilket innebär att information om sådana åtgärder också kommer att ges den vägen till en betydande del av befolkningen. Utredningens bedömning är att kravet på tillgänglig och lättåtkomlig information är uppfyllt.

9.1.2.4 Riktade åtgärder inriktade på grupper med förhöjd risk (punkt 4)

Punkten ställer krav på att riktade förebyggande åtgärder ska inriktas på grupper med förhöjd risk, såsom de som avses i artikel 33.1. Som nämnts i avsnittet om den artikeln (8.9.2.1) kan det handla om bl.a. kvinnor som är asylsökande eller invandrare eller annars har en minoritetsbakgrund i fråga om etnisk tillhörighet, kvinnor med funktionsnedsättning, hbtqi-personer, äldre kvinnor samt kvinnor med alkohol- och narkotikamissbruk eller som är hemlösa. Även barn omfattas.

De grupper som kan vara relevanta anges inte uttömmande i direktivet. I det följande redovisas åtgärder inriktade på grupper som i en svensk kontext får anses ha en förhöjd risk att drabbas av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Det ska understrykas att det finns en medvetenhet om behovet av att uppmärksamma

[45] T.ex. Jämställdhetsmyndighetens webbplats – https://jamstalldhetsmyndigheten.se/om-jamstalldhetsmyndigheten/om-webbplatsen/tillganglighetsredogorelse/.

omständigheter av det slag som avses i artikeln, oavsett en persons tillhörighet till en viss grupp. Således konstateras i den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck att våldsutsatthet i vissa grupper eller för personer i särskilt sårbara livssituationer upptäcks mer sällan av samhället. Det anges att detta kan bero på bristande kunskap som leder till att utsattheten inte synliggörs och att de rutiner, arbetssätt och metoder som används inte är anpassade efter målgruppernas behov. I strategin framhålls att samhällets kapacitet att upptäcka särskild sårbarhet eller utsatthet bland individer och grupper därför behöver stärkas, t.ex. bland barn, hbtqi-personer, kvinnor med utländsk bakgrund, personer som lever i en hederskontext, personer i prostitution och människohandel, personer med funktionsnedsättningar, äldre samt kvinnor med beroendeproblematik. Det är dessutom viktigt att särskilt uppmärksamma flickor och kvinnor som tillhör nationella minoriteter samt barn och unga i samhällsvård.[46]

Kommunerna ska erbjuda samhällsorientering för personer som är nyanlända till Sverige enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Varje kommun ska erbjuda samhällsorientering till de nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen och som omfattas av lagen (3 §). Samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter det att den nyanlända har folkbokförts i kommunen (4 §). Kommunen ska aktivt verka för att nå de nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta i denna (5 §). I förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare finns bestämmelser om bl.a. samhällsorienteringens syfte och innehåll. Samhällsorienteringen syftar till att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet och den ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Målet ska vara att deltagarna utvecklar kunskap om fyra områden: (1) de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, (2) den enskildas rättigheter och skyldigheter i övrigt, (3) hur samhället är organiserat, och (4) praktiskt vardagsliv (2 §). Samhällsorienteringen ska innehålla delarna (1) att komma till Sverige, (2) att bo i Sverige, (3) att försörja sig och utvecklas i Sverige, (4) individens rättigheter och skyldigheter, (5) att bilda familj och leva med

[46] Skr. 2025/26:245 s. 37.

barn i Sverige, (6) att påverka i Sverige, (7) att vårda sin hälsa i Sverige och (8) att åldras i Sverige. Tyngdpunkten ska ligga på den praktiska aspekten av att leva i Sverige. Det exakta innehållet, omfattningen och tyngdpunkten i varje del bör anpassas efter deltagarna och de lokala förutsättningarna. (3 §.) Samhällsorientering ska omfatta minst 100 timmar och den ska kunna kombineras med arbete, studier och andra aktiviteter för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet (5 §). Kommunen bestämmer hur samhällsorienteringen ska utformas och i vilken ordningsföljd dess delar ska behandlas. Samhällsorienteringen ska ge utrymme för dialog och reflektion. (6 §.) Samhällsorienteringen ska i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Vid behov ska tolk anlitas. De personer som ger samhällsorienteringen ska ha lämplig pedagogisk utbildning eller erfarenhet och ämneskunskap. (7 §.)

En särskild utredare har haft i uppdrag att göra en översyn av samhällsorienteringen. Syftet med översynen är att göra samhällsorienteringen obligatorisk och koppla den till relevanta ersättningssystem samt att stärka kunskaperna om det svenska samhället hos, och tydliggöra vilka förväntningar samhället har på, personer som bor i Sverige.[47] I kommittédirektiven lyfts fram att det offentliga ännu tydligare måste informera om lagar och regler samt om grundläggande normer och värderingar som finns i det svenska samhället. Samhällsorienteringen har enligt direktiven en viktig roll i detta. Till exempel kan det handla om att öka kunskapen om myndigheternas roll i samhället, rättsstatens principer, möjligheter till demokratisk delaktighet samt allas rätt till yttrande- och religionsfrihet, innefattande både rätten att välja och välja bort religion. Det framhålls att det finns ett behov av att tydliggöra att jämställdhet är en grundläggande värdering i det svenska samhället, som också innefattar frågor om hedersrelaterat våld och förtryck samt barnets rättigheter. Jämfört med i dag behöver betoningen på jämställdhet, kvinnors rättigheter, religionsfrihet och samhällets övriga grundvärderingar bli tydligare i samhällsorienteringen.[48] I betänkandet En reformerad samhällsorientering för bättre integration föreslås att samhällsorientering ska ingå som en nationell kurs i den kommunala vuxenutbildningen (komvux) i svenska för invandrare (Sfi). Detta innebär att lagen och förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända

[47] Dir. 2023:169 och dir. 2024:89.
[48] Dir. 2023:169 s. 8.

invandrare ska upphävas, och kursen ska i stället omfattas av skollagen och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.[49] Utredningen har bedömt att Skolverket bör utgå från tre delar vid framtagandet av centralt innehåll för kursen i samhällsorientering: grundläggande värderingar, hur samhället är organiserat och praktiskt vardagsliv. Kursen ska ge grundläggande kunskap om det svenska samhället, med tyngdpunkt på grundläggande värderingar baserade på lagstiftning. Ett förstärkt jämställdhetsperspektiv bör inkluderas där det är relevant. Några av de grundläggande värderingar som det svenska samhället vilar på som kursen bör ha ett tydligt fokus på är demokrati och grundlagar, rättsstatens principer, pressfrihet och mediernas roll, central lagstiftning, mänskliga rättigheter, barnens rättigheter, jämställdhet, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, förbud mot diskriminering, samt förbud mot hat, hot och fientlighet.[50]

För asylsökande och utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd[51] anordnar Migrationsverket samhällsintroduktion. Deltagande i samhällsintroduktionen är obligatorisk för den som fyllt sexton år. Det gäller dock inte om utlänningen med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte delta. (3 c § lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande m.fl.)[52] Enligt 2 e § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. ska samhällsintroduktionen innehålla information om migrations- och asylprocessen, hur det svenska samhället fungerar, svensk lagstiftning, demokrati, barnets rättigheter samt svenska normer och värderingar bl.a. vad gäller jämställdhet. Informationen bör anpassas till målgruppens behov. Samhällsintroduktionen för asylsökande ska tillhandahållas muntligt så snart som möjligt efter att en asylansökan har registrerats och ska motsvara en heldag. Samhällsintroduktionen för utlänningar som har eller har ansökt om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får tillhandahållas digitalt. Barn under sexton år som inte deltar i samhällsintroduktion ska ges ett åldersanpassat skriftligt material som motsvarar den information som ges i introduktionen.

[49] SOU 2025:55 s. 21.
[50] A. SOU s. 27–28.
[51] 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
[52] I prop. 2025/26:229 föreslås att en bestämmelse med motsvarande innehåll ska tas in i en ny mottagandelag.

I förarbetena uttalas att Migrationsverket bör tillhandahålla samhällsintroduktionen på ett sätt som innebär att det är praktiskt möjligt för alla som är skyldiga att delta att genomföra den, bl.a. i fråga om språk, lokalisering och barntillsyn. Introduktionen behöver också anpassas till bl.a. personer med särskilda behov. Information som ges inom ramen för samhällsintroduktionen för asylsökande ska utformas med det huvudsakliga syftet att underlätta asylprocessen och anpassningen till det svenska samhället samt, för det fall en ansökan leder till avslag, frivilligt återvändande. Samhällsintroduktionen bör kontinuerligt utvecklas och utvärderas. Målsättningen bör vidare vara att samhällsintroduktion ska erbjudas tidigt under asylprocessen. Dock kan tidsramarna och upplägget behöva anpassas till de praktiska förutsättningarna, exempelvis till tillgången till tolkning. I förarbetena framhålls vidare att det är viktigt att de som deltar i samhällsintroduktion får information om jämställdhet och kvinnors rättigheter och att dessa frågor bör vara ett naturligt inslag i samhällsintroduktionen.[53] Exempel på information som bör ingå i passet om svensk lagstiftning är information om barns rättigheter, jämställdhet, rättigheter för hbtq-personer, samtyckeslagstiftningen, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt förbuden mot månggifte, könsstympning och barnäktenskap.[54]

Informationsverige.se är länsstyrelsernas gemensamma webbplats med information om det svenska samhället. Den är primärt riktad till asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn, men är också ett användbart verktyg för den som möter dessa grupper i olika sammanhang och verksamheter. Webbplatsen är resultatet av ett regeringsuppdrag och drivs av länsstyrelserna i samarbete med Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Via webbplatsen kan användaren få tillgång till en guide med lättförståeliga texter och filmer på tio språk med samlad, grundläggande och tillförlitlig information om det svenska samhället. Guiden tillhandahåller, genom materialet och metodstödet för samhällsorientering ”Om Sverige”, liknande information som nyanlända får genom kommunernas samhällsorientering. Området ”Individens rättigheter och skyldigheter” har en underkategori om kvinnors rättigheter och jämställdhet. Där

[53] Prop. 2024/25:49 s. 64–65.
[54] Ju2020/01481/SIM och SOU 2022:64 s. 215.

ges information om bl.a. våld mot kvinnor och våld i nära relationer samt om samtyckeslagstiftningen.[55]

Här kan också nämnas åtgärder som riktar sig mot de nationella minoriteterna. Jämställdhetsmyndigheten har ett pågående uppdrag att sammanställa en lägesbild av utsattheten för mäns våld mot kvinnor, annat våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck hos barn och vuxna som tillhör de nationella minoriteterna. Vidare ska myndigheten främja insatser som syftar till att bekämpa sådant våld och förtryck, såsom att främja utvecklingen av förebyggande insatser, sprida kunskap till relevanta målgrupper om tillgängliga skydds- och stödinsatser för våldsutsatta barn och vuxna och arbeta med kunskapshöjande insatser som bidrar till god omsorg och gott bemötande i ärenden som rör våldsutsatta barn och vuxna som tillhör de nationella minoriteterna. Inom ramen för uppdraget att sammanställa en lägesbild ska myndigheten även redogöra för vilka förebyggande och stödjande insatser som finns i dag, såsom skydd och stöd av våldsutsatta barn och vuxna inom de nationella minoriteterna, och i vilken mån dessa har utvärderats. Uppdraget ska slutredovisas i mars 2027.[56]

Myndigheten för delaktighet (MFD) har tagit fram fem webbkurser och fyra filmer till olika målgrupper som ett stöd i arbetet mot våld i nära relationer. En av kurserna fungerar som kunskapsbas för övriga kurser och heter ”Vad alla bör veta om våld”. Kursen ökar användarens kunskap om hur våld i nära relationer kan ta sig uttryck när den utsatta eller utövaren har en funktionsnedsättning. De övriga kurserna är:

– ”Motverka särskild utsatthet” – för den som möter barn och unga med funktionsnedsättning
– ”Att leda arbetet mot våld” – för den som arbetar som chef eller strateg på en kommun och ansvarar för arbetet med våld i nära relationer
– ”Att agera mot våld i vardagen” – för den som i en kommun arbetar med insatser och myndighetsutövning kring våld i nära relationer

[55] https://www.informationsverige.se/sv/om-sverige/individens-rattigheter-och-skyldigheter/kvinnors-rattigheter-och-jamstalldhet.html.
[56] Ku2024/00383.

– ”Att förebygga och bekämpa våld” – för den som arbetar på en statlig myndighet och vill veta hur arbetet mot våld kan inkludera personer med funktionsnedsättning[57]

”Motverka särskild utsatthet” är en del i ett stödmaterial som MFD på uppdrag av regeringen tagit fram för att förebygga våldsutsatthet bland barn och unga med bl.a. intellektuella, kognitiva eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. I uppdraget ingick även att kartlägga hedersrelaterat våld och förtryck mot personer med funktionsnedsättning. Myndigheten skulle bl.a. identifiera kunskapsluckor kring multiutsatthet i hederskontexter samt inventera yrkesverksammas behov av arbetssätt och metoder för att kunna arbeta både förebyggande och reaktivt.[58] Med utgångspunkt i det tidigare uppdraget har myndigheten fått i uppdrag att – i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen, Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt centrum för kunskap om våld mot barn), länsstyrelserna samt regioner, kommuner och andra för uppdraget relevanta myndigheter och aktörer – sprida framtaget stöd- och utbildningsmaterial för att förebygga och motverka våld mot barn och unga med funktionsnedsättning. Myndigheten ska också genomföra kunskapshöjande insatser till relevanta verksamheter med utgångspunkt i den fördjupade kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck som myndigheten tagit fram i tidigare uppdrag, inklusive om könsstympning av flickor och kvinnor. Uppdraget ska slutredovisas i mars 2027.[59]

I övrigt är, som nämnts ovan, hemsidorna för myndigheter som tillhandahåller samlad information om förebyggande åtgärder mot våld mot kvinnor och våld i nära relationer samt brottsofferstöd i regel tillgänglighetsanpassade för personer med funktionsnedsättningar och översatta till andra språk än svenska.

Jämställdhetsmyndigheten har nyligen haft i uppdrag att kartlägga hbtqi-personers utsatthet för våld i nära relationer. I uppdraget ingick också att göra en analys av behov av insatser, och föreslå insatser, riktade till såväl målgruppen som berörda yrkesgrupper samt att identifiera kvarstående kunskapsluckor och ge förslag på framtida kunskapsutveckling.[60] Inom ramen för uppdraget har NCK upprättat

[57] https://www.mfd.se/samhallsomraden/brott-och-utsatthet/kurser-om-vald-i-nara-relationer/.
[58] S2023/02178.
[59] S2025/00473.
[60] A2023/01065.

en rapport om stödsökande som visar att på en övergripande nivå möter hbtqi-personer specifika hinder för att identifiera sig, och bli sedda som, våldsutsatta.

I sin slutrapport konstaterar Jämställdhetsmyndigheten att det finns många brister i kunskapen om hbtqi-personers utsatthet för våld i nära relationer och i det stöd som ges till gruppen.[61] Myndigheten har lämnat förslag på en rad åtgärder i syfte att öka stödet för hbtqi-personer utsatta för våld i nära relationer. Bland dessa kan nämnas förslag om att Skolverket ska få i uppdrag att i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten se över möjligheten att inkludera kunskaper om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck i relevanta grundutbildningar inom gymnasieskolan och komvux samt att Myndigheten för yrkeshögskolan ska få i uppdrag att i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten se över de befintliga föreskrifterna för tandsköterska, stödpedagog inom funktionshinderområdet, socialpedagog och specialistundersköterska inom vård och omsorg av äldre, i syfte att inkludera kunskaper om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck. Kunskaperna både inom skolan och den högre utbildningen behöver tydligt omfatta hbtqi-personers utsatthet. Vidare föreslås att regeringen ska uppdra åt NCK att i genomförandet av en ny befolkningsstudie om våldsutsatthet inkludera hbtqi-gruppen.[62] NCK har därefter fått medel för att, i samarbete med Jämställdhetsmyndigheten, utveckla kunskapsproduktion och webbstöd vad gäller våld mot hbtqi-personer.[63]

En av de informationskampanjer som Polismyndigheten för närvarande driver – ”Våld är inte en privatsak” – hade under 2025 ett särskilt fokus på våld i äldres relationer.[64] Jämställdhetsmyndigheten har också – inom ramen för redovisningen av ett regeringsuppdrag – uppmärksammat att samhället behöver erbjuda bättre stöd till äldre som utsätts för våld och har föreslagit flera åtgärder för att uppnå den målsättningen. Särskilt finns det stora kunskapsluckor

[61] Jämställdhetsmyndigheten, Utanför normen, utanför skyddsnäten? Redovisning av regeringsuppdraget att kartlägga hbtqi-personers utsatthet för våld i nära relationer och analysera behov av insatser (2025:12) s. 5.
[62] Jämställdhetsmyndigheten, Utanför normen, utanför skyddsnäten? Redovisning av regeringsuppdraget att kartlägga hbtqi-personers utsatthet för våld i nära relationer och analysera behov av insatser (2025:12) s. 6.
[63] A2025/00634, A2025/00764.
[64] https://polisen.se/aktuellt/nyheter/nationell/2025/november/nu-startar-vald-ar-inte-en-privatsak/.

om våld mot äldre både inom äldreomsorgen och hälso- och sjukvården. Myndigheten pekar också på att äldre personer inte uppfattar att de är inkluderade i det generella stödet för våldsutsatta, t.ex. det som ges av kvinnojourer, vilket gör det svårt att veta vart de ska vända sig för att få stöd och skydd. Civilsamhällesorganisationer spelar dock en viktig roll även för våldsutsatta äldre; t.ex. erbjuder några ideella tantjourer samtalsstöd till äldre kvinnor.[65] Här kan också nämnas att Sveriges kommuner och regioner (SKR) i december 2025 har tilldelats extra medel för sitt arbete för att minska våldsutsattheten hos äldre och personer med funktionsnedsättning som de kommunala verksamheterna möter. Enligt SKR:s ansökan till regeringen är syftet med bidraget att fortsätta sprida kunskap om våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck med särskilt fokus på områden där det fortfarande finns stora kunskapsluckor. Enligt SKR är dessa områden våld mot äldre och våld mot personer med funktionsnedsättningar.

När det gäller andra grupper med förhöjd risk att utsättas för våld, såsom kvinnor med alkohol- och narkotikamissbruk eller kvinnor som är hemlösa, finns det inga aktuella informationskampanjer eller utbildningsprogram med specifikt fokus på våldsutsattheten hos någon av dessa grupper. Flera av de informationskampanjer som nämnts – t.ex. Polismyndighetens kampanj ”Våld är inte en privatsak” och den myndighetsgemensamma kampanjen ”Svartsjuka är inte romantiskt” – har dock en allmän brottsförebyggande inriktning avseende våld mot kvinnor och våld i nära relationer och är därmed relevanta för och inkluderar även dessa grupper. Vidare framhålls det, som nämnts, i arbetet med att genomföra den nationella strategin att samhällets kapacitet att upptäcka särskild sårbarhet eller utsatthet bland individer och grupper behöver stärkas, t.ex. bland barn, hbtqi-personer, kvinnor med utländsk bakgrund, personer som lever i en hederskontext, personer i prostitution och människohandel, personer med funktionsnedsättningar, äldre samt kvinnor med beroendeproblematik.

De grupper med förhöjd risk som åtgärder enligt artikeln ska omfatta är inte uttömmande angivna. Det är knappast möjligt att identifiera varje sådan grupp och vid varje givet tillfälle tillhandahålla specifika åtgärder mot var och en av dem. Ett sådant krav bedöms heller inte kunna läsas in i artikeln. Utredningen bedömer att

[65] https://jamstalldhetsmyndigheten.se/mans-vald-mot-kvinnor/vald-mot-aldre/.

de ovan redovisade riktade och mer generella åtgärderna, sedda inte minst i ljuset av ett fortlöpande utvärderings- och utvecklingsarbete på området, tillsammans uppfyller de krav som direktivet ställer. För att Sverige också fortsättningsvis ska uppfylla direktivets krav är det nödvändigt att det även framöver åtminstone genomförs eller ges stöd till informationsinsatser med särskild inriktning på grupper med förhöjd risk att utsättas för våld, antingen i särskilda kampanjer eller som en del av mer allmänt inriktade kampanjer, såsom genom fokuset på våld i äldres relationer inom ramen för ”Våld är inte en privatsak”.

De åtgärder för att förebygga våld mot kvinnor och våld i nära relationer som är riktade mot barn kommer främst barnen till del i skolan och är därmed anpassade till barnens förutsättningar i fråga om ålder och mognad. Även de redovisade informationskampanjer och hemsidor som riktar sig till barn är såtillvida anpassade. Ett funktionsnedsättningsperspektiv får anses finnas i bl.a. Barnafrids informationsprogram som riktar sig till barn och unga med funktionsnedsättningar.[66] De hemsidor som har barn och unga som målgrupp – t.ex. Youmo och Bris (se avsnitt 9.2.2.1) – är tillgänglighetsanpassade för personer med funktionsnedsättningar. Sammantaget bedöms direktivets krav i denna punkt vara uppfyllt.

9.1.2.5 Förebyggande åtgärder som syftar till att ifrågasätta skadliga könsstereotyper och främja jämställdhet m.m. (punkt 5)

Enligt punkten ska förebyggande åtgärder i synnerhet syfta till att ifrågasätta skadliga könsstereotyper, främja jämställdhet, ömsesidig respekt och rätten till personlig integritet och uppmuntra alla, särskilt män och pojkar, att fungera som positiva förebilder för att främja beteendeförändringar i hela samhället i linje med målen i direktivet. Enligt relevant skälstext kan åtgärder för att förhindra att skadliga könsstereotyper vidmakthålls även omfatta åtgärder för att säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller heder inte betraktas som ett rättfärdigande av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer, eller av en mildare behandling av sådana brott.[67]

Den nationella strategin har ett tydligt fokus på det våldsförebyggande arbetet, i syfte att betona att våldet ska upphöra, inte enbart

[66] https://liu.se/forskning/barnafrid.
[67] Skäl 75.

hanteras. I strategin konstateras att flickor och kvinnor är särskilt utsatta för det våld som omfattas av den strategin, och denna utsatthet grundar sig i en strukturell maktobalans. Därför behöver ett särskilt fokus riktas mot flickors och kvinnors utsatthet. Arbetet ska bedrivas utifrån denna förståelse och utmana de underliggande könsnormer som reproducerar våld, såsom destruktiva och stereotypa föreställningar om kön och sexualitet. Denna förståelse är central för att förebygga och motverka det våld som omfattas av de jämställdhetspolitiska delmålen.[68]

Även vid utformandet av åtgärdsprogram inom ramen för den tidigare nationella strategin har det betonats att det förebyggande arbetet måste beakta bakgrundsfaktorer av betydelse för förekomst av våld mot kvinnor och flickor samt att främja alternativ till våld i sammanhang där dessa faktorer är relevanta och möjliga att påverka. På ett grundläggande plan handlar det om att utmana föreställningar om makt och maskulinitet som rättfärdigar våld, samt normer som inskränker kvinnors och flickors självbestämmande över t.ex. sexualitet, barnafödande, ekonomi, utbildning och relationer. En central uppgift är att involvera män och pojkar i arbetet. Det har också konstaterats att det förebyggande arbetet med mäns våld mot kvinnor inkluderar arbete för att identifiera och utmana framställningar av kvinnor och män som reproducerar föreställningar om kvinnors underordning, exempelvis inom pornografi.[69]

Åtgärderna för att främja jämställdhet i förskolan och skolan har ett tydligt fokus på att motverka könsnormer som är begränsande och skadliga för både pojkar och flickor (se ovan angående punkt 2). Kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer ska enligt läroplanerna för grundskolan och gymnasieskolan samt motsvarande skolformer främja elevernas hälsa och välbefinnande, stärka förutsättningarna att göra medvetna och självständiga val, bidra till förståelse för egna och andras rättigheter, förmedla betydelsen av samtycke, omfatta kunskaper om maktstrukturer kopplade till kön och hedersrelaterat våld och förtryck samt utveckla elevernas kritiska förhållningssätt till framställningar av relationer och sexualitet i olika medier och sammanhang. Skolverket har också på senare tid vidtagit åtgärder för att bidra med ökad kunskap och medvetenhet om t.ex. hur kopplingen mellan destruktiva könsnormer och risker för våld kan ta sig

[68] Skr. 2025/26:245 s. 26–27.
[69] Skr. 2016/17:10 s. 126.

uttryck och om att våld kan förekomma i ungas partnerrelationer. Problematiseringar av skadliga könsnormer och maktstrukturer ingår även som moment i den högre utbildningen samt i samhällsinformationen för asylsökande och samhällsorienteringen för nyanlända.

Även i regeringens uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) att ta fram en kunskapssammanställning om pojkars och unga mäns jämställdhetsutmaningar riktas ljuset på kopplingen mellan köns- och maskulinitetsnormer och jämställdhet. Kunskapssammanställningen ska behandla områden där pojkar och unga män upplever svårigheter som har bäring på deras livsvillkor utifrån förväntningar och föreställningar kring kön, maskulinitet och jämställdhet. Ett område som särskilt lyfts fram är pojkar och mäns exponering för onlinemiljöer som underbygger misogyna värderingar och som aktivt sprider negativa budskap om jämställdhet, kvinnors och flickors rättigheter och demokratiska värderingar. Sammanställningen bör i den mån det är möjligt belysa hur pojkars och unga mäns liv på nätet påverkar dem och hur det i förlängningen påverkar jämställdheten mellan flickor och pojkar, kvinnor och män. Även goda exempel på positiva förebilder kring maskulinitet och jämställdhet bör belysas.[70] Jämställdhetsmyndigheten har tidigare tagit fram en kunskapsöversikt om mäns delaktighet i och ansvar för att främja jämställdhet samt motverka mäns våld mot kvinnor.[71] Delvis sammanhängande med den kunskapsöversikten har Jämställdhetsmyndigheten fått i uppdrag av regeringen att ur ett jämställdhetsperspektiv undersöka hur flickors och unga kvinnors livsval påverkas av det innehåll som de exponeras för i sociala medier. Myndigheten ska också undersöka vilken förväntan unga män får på kvinnor baserat på innehållet.[72]

Främjandet av jämställdhet mellan könen samt ömsesidig respekt och rätten till personlig integritet är ett tydligt fokus i flera av de informationskampanjer som syftar till att förebygga våld mot kvinnor och våld i relationer samt sexuellt våld. Här kan exempelvis nämnas den myndighetsgemensamma kampanjen ”Svartsjuka är inte romantiskt” som särskilt riktas mot unga vuxna och där ett fokus är information om vad som är schyssta nära relationer och Jämställdhetsmyndighetens kampanj ”Låt inte tystnaden tala” som syftar till att

[70] A2025/00636.
[71] Jämställdhetsmyndigheten, Mäns delaktighet och ansvar. En kunskapsöversikt om att främja jämställdhet och motverka mäns våld mot kvinnor (2024:13).
[72] A2025/01204.

få pojkar och män att säga ifrån när vänner och kollegor pratar om att köpa sex. Slutligen ska framhållas att Sverige bedriver ett omfattande och systematiskt arbete för att motverka s.k. hedersrelaterade normer. Att hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra och att alla, oavsett kön, genom hela livet ska ha samma rätt och möjlighet att leva sitt liv utan att begränsas av kollektivt grundade hedersnormer är numera det sjunde jämställdhetspolitiska delmålet och i den nationella strategin ingår att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck. För att kraftsamla kring det nya delmålet kommer även en handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck att tas fram för åren 2026–2028.[73]

Utredningens bedömning är att direktivets krav i denna del är uppfyllt.

9.1.2.6 Förebyggande åtgärder som syftar till att rikta in sig på och minska efterfrågan på brottsoffer som utsatts för sexuellt utnyttjande (punkt 6)

Enligt punkten ska förebyggande åtgärder syfta till att rikta in sig på och minska efterfrågan på brottsoffer som utsatts för sexuellt utnyttjande.[74] Uttrycket är inte helt klart, men terminologin (utnyttjande/exploatering) kan i en europeisk kontext eventuellt förstås som att det främst handlar om utnyttjande i människohandels- eller liknande kommersiella sammanhang.

Utredningen tolkar för säkerhets skull punkten brett och utgår från att vad som avses är åtgärder för att minska antalet personer som utsätts för brott innebärande någon form av sexuellt utnyttjande. Åtgärder för att förebygga och motverka våldtäkt och annat sexuellt våld samt främja samtyckets centrala roll i sexuella relationer (artikel 35) redovisas emellertid utförligt i avsnitt 9.2.2 och berörs därför inte närmare här.

Sverige bedriver ett omfattande arbete för att förebygga och motverka prostitution samt människohandel för sexuella ändamål. Det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet omfattar att utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra och den nationella

[73] https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/09/nytt-sjunde-delmal-for-att-forebygga-och-motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/.
[74] Jfr *sexual exploitation* och *exploitation sexuelle* i den engelska respektive franska språkversionen.

strategin anknyter till hela delmålet och avser således att – utöver mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck förebygga – förebygga och bekämpa utnyttjande i prostitution och människohandel. I strategin betonas bl.a. att det förebyggande arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt andra former av sexuell exploatering behöver utvecklas, både när det gäller utnyttjande som sker fysiskt och det som sker online.[75]

I den tidigare nationella strategin (2017–2026) identifierades att det fanns behov av att stärka och under mer långsiktiga förutsättningar bedriva det slags verksamhet som hade utvecklats inom det nationella metodstödsteamet mot prostitution och människohandel vid Länsstyrelsen i Stockholms län.[76] Detta resulterade i att Jämställdhetsmyndigheten sedan 2018 har ansvaret för att på nationell nivå samordna arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling (4 § 3 förordning [2017:937] med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten). Den nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM) är en del av Jämställdhetsmyndigheten med en egen webbplats där NSPM:s arbete beskrivs.[77]

Regeringen avser att ta fram en ny nationell handlingsplan mot utnyttjande i prostitution och människohandel för 2026–2028.[78] Syftet är att förebygga och bekämpa utnyttjande i prostitution och människohandel för alla ändamål samt stärka skyddet för utsatta personer. Handlingsplanen kommer bl.a. att bygga på förslag från Delegationen mot arbetslivskriminalitet, Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution (SOU 2023:98), NSPM vid Jämställdhetsmyndigheten, den nationella rapportören mot människohandel vid Polismyndigheten samt ta hänsyn till rekommendationer från GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Europarådets granskande expertgrupp för rådets konvention om bekämpande av människohandel).[79]

[75] Skr. 2025/26:245 s. 34.
[76] Skr. 2016/17:10 s. 134.
[77] https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/om-nspm/.
[78] Sådana handlingsplaner har tagits fram tidigare, senast 2018 (S2018/00905).
[79] Arbetsmarknadsdepartementet, Fri och trygg utan våld och förtryck. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026 s. 60 och skr. 2024/25:69 s. 41.

Regeringen har tillkännagett nya insatser för att förebygga och bekämpa människohandel, människoexploatering, prostitution och sexuell exploatering som kommer att ingå i den kommande nationella handlingsplanen mot prostitution och människohandel.[80] I regleringsbrev för 2026 har ett antal myndigheter getts uppdrag på området. Här kan nämnas att Jämställdhetsmyndigheten tillsammans med länsstyrelserna uppdragits att inventera behovet av utbildning om människohandel för personal i berörda yrkesgrupper. Inventeringen ska omfatta kunskap dels om den information som utsatta och riskgrupper behöver, dels om vilka åtgärder man bör vidta i mötet med utsatta och riskgrupper, med hänsyn till deras olika behov och förutsättningar. I ett annat uppdrag ska Jämställdhetsmyndigheten kartlägga vilka kunskapshöjande insatser som behövs och hur arbetssätt behöver utvecklas för att hbtqi-personer ska nås med förebyggande arbete avseende sexuell exploatering samt för att upptäckten av utsatta ska ökas. Uppdraget omfattar utsatthet för prostitution och sexuellt utnyttjande i pornografiska syften. Särskilt fokus bör ligga på insatser som rör barn och unga. Uppdraget omfattar även digitala dimensioner av våld.

Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) har tilldelats medel för att utveckla och sprida befintliga kunskaps- och webbstöd med fokus på kunskap om prostitution och människohandel och hedersrelaterat våld och förtryck. Webbstödet ska rikta sig till lärosäten, kommuner, rättsväsendet och hälso- och sjukvården. NCK ska även vid behov föreslå nya kunskapsstöd. Vidare ska Statens institutionsstyrelse (SiS) stärka och anpassa vården för barn och unga som har utsatts för olika former av våld. Det kan vara våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, sexuellt våld och sexuell exploatering, inklusive sexuellt utnyttjande i pornografiska syften. I arbetet ingår att analysera riskerna och förebygga att barn och unga utsätts för sexuellt våld, sexuell exploatering eller prostitution och människohandel. Brottsoffermyndigheten har getts i uppdrag att analysera vad som behövs för att utsatta för människohandel och människoexploatering ska kunna få tillräckligt bra stöd med att söka brottsskadeersättning. Detta görs för att de i praktiken ska kunna använda sig av den rättigheten. Uppdraget omfattar att ta fram förslag på åt-

[80] https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/02/nya-insatser-for-att-forebygga-och-bekampa-manniskohandel-manniskoexploatering-prostitution-och-sexuell-exploatering/.

gärder, både när det gäller den egna myndighetens verksamhet och vad andra aktörer kan göra.

De beskrivna åtgärderna kommer alltså att ingå i den kommande nationella handlingsplanen mot prostitution och människohandel. Handlingsplanen är i sin tur kopplad till den nya nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Syftet med handlingsplanen är att kraftsamla i arbetet med att förebygga och bekämpa utnyttjandet och att stärka skyddet för utsatta personer, med ett särskilt fokus på barn och unga.

Polismyndigheten har ett pågående uppdrag att prioritera och intensifiera arbetet mot sexualbrott mot barn i digitala miljöer. Uppdraget innefattar också att se över möjligheterna att utveckla det pågående samarbetet med internetleverantörer till att, utöver barnpornografiskt material, omfatta blockering även av annat material som i den digitala miljön främjar, möjliggör eller på annat sätt utgör ett led i straffbar sexualbrottslighet. Polismyndigheten ska även säkerställa en ändamålsenlig organisation för anmälan och åtgärder till värdtjänster enligt EU:s förordning (2022/2065) om en inre marknad för digitala tjänster (den så kallade DSA-förordningen) för att barnpornografi och annat material som i den digitala miljön främjar, möjliggör eller på annat sätt utgör ett led i straffbar sexualbrottslighet på ett mer effektivt sätt ska kunna avlägsnas eller göras oåtkomligt. Polismyndigheten ska senast i juni 2027 redovisa vilka åtgärder som har vidtagits och planeras.[81]

Jämställdhetsmyndigheten har nyligen haft i uppdrag att inom ramen för sitt nationella samordningsansvar fortsätta arbetet mot sexuell exploatering av barn, utnyttjande i prostitution och människohandel. I uppdraget ingick att, i syfte att ge stöd och skydd till utsatta, fördela medel i den omfattning som myndigheten fann lämplig för ett ändamålsenligt genomförande till det nationella stödprogram som drivs av Plattformen Civila Sverige mot människohandel, samt det frivilliga återvändandeprogram för offer för människohandel som genomförs av International Organization for Migration (IOM).[82]

Jämställdhetsmyndigheten, länsstyrelserna, Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har för närvarande i uppdrag att förbereda för regionalt och nationellt

[81] Ju2026/00302.
[82] A2025/00634(delvis) och A2025/00698.

stöd i syfte att kommuner och regioner ska kunna erbjuda s.k. exitprogram för personer som har utsatts för prostitution, människohandel för sexuella ändamål eller övergrepp vid produktion eller distribution av pornografi, och program för barn som har utsatts för människohandel för sexuella ändamål eller andra former av sexuell exploatering, inklusive i form av att skildras i bilder eller filmer som sprids. Kommunerna ska med det stöd som avses i uppdraget ha möjlighet att, i samverkan med regioner och andra berörda aktörer, erbjuda individuellt utformade exitprogram för vuxna och särskilda program för barn.[83]

Barnombudsmannen och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har ett annat pågående uppdrag inom bl.a. det här området. Myndigheterna ska utveckla föräldraskapsstöd och kontaktvägar för barn som utsatts för våld och sexuell exploatering. Barnombudsmannens uppdrag avser att identifiera kontaktvägar för barn och unga som har utsatts för våld i partnerrelation, sexuellt våld eller sexuell exploatering. MFoF har i uppdrag att främja utvecklingen av föräldraskapsstöd till barn och unga som riskerar att utsättas eller har utsatts för våld i partnerrelation, sexuellt våld eller sexuell exploatering. Barnombudsmannen ska i denna del av uppdraget bidra genom att inhämta barns och ungas egna erfarenheter och åsikter om hur föräldraskapsstödet kan utgöra ett stöd för barn och unga som har utsatts för våld i partnerrelation, sexuellt våld eller sexuell exploatering.[84]

SBU har också fått i uppdrag att genomföra en internationell och nationell kartläggning för att identifiera metoder för att upptäcka sexuell riskutsatthet, främst inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården, men om möjligt även inom andra områden som omfattas av myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska vidare genomföra en internationell och nationell kartläggning för att identifiera metoder inom hälso- och sjukvården för behandling av barn respektive vuxna som har utnyttjats sexuellt i pornografiska syften eller under liknande omständigheter där bilder eller filmer har delats. I uppdraget ingår att inhämta kunskap från Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK) och Linköpings universitet (Barnafrid) avseende vilka metoder avseende vuxna respektive barn som kan

[83] A2025/00637.
[84] A2025/00608.

anpassas till en svensk kontext och utvärdera dem. Uppdraget bör även genomföras i dialog med Socialstyrelsen.[85]

Jämställdhetsmyndigheten (NSPM) bedriver för närvarande flera informationskampanjer inriktade på groomning, prostitution, sexuell exploatering av barn utomlands och förebyggande insatser mot människohandel.[86] En av dessa är den tidigare nämnda kampanjen Låt inte tystnaden tala som lanserades hösten 2023. Kampanjen syftar till att få pojkar och män att säga ifrån när vänner och kollegor pratar om att köpa sex.[87] En annan kampanj är Resekurage som informerar om sexuell exploatering av barn i samband med turism och resande.[88] Här kan också nämnas t.ex. Brottsoffermyndighetens nämnda informationskampanj på sociala medier under hösten 2025 med syfte att förebygga våld i ungas nära relationer och minska utsattheten för sexuell exploatering på nätet där fiktiva chattar användes.[89] Vidare har Socialstyrelsen tagit fram ett kunskapsstöd om sexuellt våld och sexuellt utnyttjande mot ersättning av barn och unga.[90]

Arbete pågår också med att genomföra ny EU-lagstiftning på människohandelsområdet. EU:s människohandelsdirektiv[91] ändrades 2024 genom ett ändringsdirektiv[92] som ska vara genomfört senast den 15 juli 2026. Utredningen om genomförande av ändringar av människohandelsdirektivet föreslår i sitt betänkande[93] att det ska införas ett nytt brott (olaga tjänsteutnyttjande) som utvidgar det kriminaliserade området och gör det straffbart att beställa eller nyttja en tjänst som tillhandahålls av en person som är utsatt för människohandel eller människoexploatering. Vidare föreslås att straffbestämmelsen om människohandel ska formuleras på ett enklare

[85] S2024/02156 (delvis).
[86] https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/kampanjer/.
[87] https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/kampanjer/lat-inte-tystnaden-tala-till-dig-som-ar-ung/ och https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/kampanjer/lat-inte-tystnaden-tala-till-dig-som-ar-vuxen/.
[88] https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/kampanjer/resekurage/.
[89] https://www.brottsoffermyndigheten.se/om-oss/aktuellt/nyheter/ny-kampanj-till-unga-om-vald-och-sexuell-utsatthet/.
[90] https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/vald-och-fortryck/sex-mot-ersattning-barn/.
[91] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.
[92] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712 av den 13 juni 2024 om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer.
[93] Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel (SOU 2025:119).

och tydligare sätt. Därutöver föreslås bl.a. att Jämställdhetsmyndigheten ska vara nationell samordnare mot människohandel enligt direktivet och nationell kontaktpunkt för den gränsöverskridande vidareslussningen av brottsoffer inom EU samt att uppföljningen och övervakningen av arbetet mot människohandel ska förstärkas genom att Institutet för mänskliga rättigheter ges i uppgift att fungera som oberoende organ enligt direktivet och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.

Sammanfattningsvis bedrivs i Sverige ett omfattande arbete för att förebygga och motverka att människor utnyttjas sexuellt, i prostitution och människohandel men också i samhället i övrigt. De förebyggande åtgärderna är i stor utsträckning uttryckligen inriktade på att minska efterfrågan på brottsoffer som utsatts för sexuellt utnyttjande, bl.a. genom att hjälpa personer som hamnat i utsatthet. Direktivets krav i denna del bedöms vara uppfyllt.

9.1.2.7 Förebyggande åtgärder som bidrar till eller ökar medvetenheten om kvinnlig könsstympning och tvångsäktenskap (punkt 7)

Enligt punkten ska förebyggande åtgärder bidra till eller öka medvetenheten om den skadliga sedvänjan med kvinnlig könsstympning och tvångsäktenskap, med beaktande av antalet personer som riskerar att drabbas eller som drabbas av dessa sedvänjor i respektive medlemsstat.

I Sverige är könsstympning av flickor och kvinnor straffbelagt enligt lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor. Straffansvaret för brott som utgör kvinnlig könsstympning kan tillämpas även om brottet har begåtts utomlands och oavsett om gärningen är straffbar i det land där den har begåtts. Som nämnts på annat håll bedrivs ett kontinuerligt arbete för att förebygga och motverka könsstympning av flickor och kvinnor samt förbättra stödet till utsatta (se avsnitt 8.3.2). Tvångsäktenskap är straffbelagt som äktenskapstvång eller, om den utsatta är ett barn, barnäktenskapsbrott (se avsnitt 6.3.2). Också gärningar som utgör äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott är straffbara även om brottet begås utomlands och oavsett om gärningarna är straffbara i det land där de begås. Både kvinnlig könsstympning och

tvångsäktenskap, inklusive barnäktenskap, är uttrycksformer av hedersrelaterat våld och förtryck.

Det förebyggande arbetet mot både kvinnlig könsstympning och tvångsäktenskap, inklusive barnäktenskap, omfattar ett brett spektrum av åtgärder. Till exempel handlar det om att aktivt arbeta med att förändra attityder, att informera om att könsstympning och tvångsäktenskap inte är tillåtet i Sverige samt att upptäcka barn och unga som kan befinna sig i riskzonen för att utsättas. Det senare innefattar att socialtjänsten bedriver ett aktivt uppsökande arbete och i fråga om kvinnlig könsstympning att hälso- och sjukvårdspersonal har kunskap och kompetens att kunna upptäcka vårdsökande som har utsatts eller riskeras att utsättas. Socialstyrelsen har tagit fram två samtalsstöd om kvinnlig könsstympning för den som arbetar inom socialtjänsten respektive i hälso- och sjukvården och kommer i kontakt med flickor och kvinnor som har utsatts för könsstympning eller riskerar att könsstympas i framtiden.[94] Socialtjänsten kan när den möter utsatta eller deras närstående inom ramen för sin verksamhet lämna över ett könsstympningspass (se avsnitt 8.3.2.1). Passet beskriver att kvinnlig könsstympning är olaglig i Sverige samt är skadlig och kan ge negativa hälsokonsekvenser. Rikshandboken i barnhälsovård, som är ett metod- och kunskapsstöd för den som arbetar i barnhälsovården, föreslår att frågan om kvinnlig könsstympning ska aktivt tas upp med alla familjer som tillhör en riskgrupp. Familjerna ska informeras om bl.a. att kvinnlig könsstympning inte är tillåtet i Sverige och de hälsoproblem som könsstympning kan leda till.[95]

Såvitt avser åtgärder för att bidra till eller öka den generella medvetenheten om kvinnlig könsstympning och tvångsäktenskap kan inledningsvis nämnas att samhällsinformationen till asylsökande och samhällsorienteringen för nyanlända innehåller information om lagstiftning på området (se avsnitt 9.1.2.4) Motsvarande information tillhandahålls på länsstyrelsernas gemensamma webbplats informationsverige.se.[96]

[94] Socialstyrelsen, Kvinnlig könsstympning. Ett samtalsstöd för hälso- och sjukvården och Socialstyrelsen, Kvinnlig könsstympning – ett samtalsstöd för socialtjänsten.
[95] https://www.rikshandboken-bhv.se/halsobesok/barn-som-riskerar-att-fara-illa/konsstympning-av-flickor/.
[96] https://www.informationsverige.se/sv/om-sverige/att-bilda-familj-och-leva-med-barn-i-sverige/barns-rattigheter-och-barnkonventionen.html och https://www.informationsverige.se/sv/om-sverige/individens-rattigheter-och-skyldigheter/kvinnors-rattigheter-och-jamstalldhet.html.

Utförlig information på området har tagits fram av Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (NCH) vid Länsstyrelsen Östergötland, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Myndigheten för stöd till trossamfund, Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten, inom ramen för ett regeringsuppdrag att förebygga och bekämpa könsstympning av flickor och kvinnor.[97] Den 1 januari 2026 tog Jämställdhetsmyndigheten över stora delar av den verksamhet som tidigare fanns hos NCH. Verksamheten ingår nu i Nationella samordningen mot hedersrelaterat våld och förtryck (NSHRV) hos Jämställdhetsmyndigheten. På Jämställdhetsmyndighetens webbplats för NSHRV ges utförlig information om kvinnlig könsstympning som företeelse samt riktad information till den som är utsatt eller närstående till någon som är utsatt samt yrkespersoner som kommer i kontakt med flickor och kvinnor som har utsatts för könsstympning eller riskerar att utsättas. Det går också att ladda ner en broschyr till utsatta och närstående på svenska, arabiska, amhariska, engelska, franska, somaliska och tigrinja.[98] På webbplatsen ges även samlad information om hedersrelaterat våld och förtryck, däribland om tvångsäktenskap och barnäktenskap.[99] Det finns också information om hur olika samhällsaktörer kan arbeta effektivt för att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck.[100]

Bland de pågående regeringsuppdrag som syftar till att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck kan nämnas att Barnafrid sedan 2018 har ett uppdrag att genomföra utbildningsinsatser om hedersrelaterat våld och förtryck och dessas olika uttrycksformer såsom barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning för landets barnahusverksamheter.[101] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har i uppdrag att ta fram och sprida kunskapsunderlag med fokus på hedersrelaterat våld och förtryck och våldsförebyggande arbete till fritidsledare och andra yrkesverksamma som arbetar med ungas fritid samt till idrottsledare och nyckelaktörer som arbetar med ungas idrottsutövande. Uppdraget ska slutredovisas i mars 2027. Jämställdhetsmyndigheten har också ett antal pågående eller nyligen avslutade uppdrag

[97] A2021/01029.
[98] https://nshrv.jamstalldhetsmyndigheten.se/stod-till-yrkesverksamma/.
[99] https://nshrv.jamstalldhetsmyndigheten.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/.
[100] https://nshrv.jamstalldhetsmyndigheten.se/stod-till-yrkesverksamma/ .
[101] https://liu.se/forskning/barnafrid/vart-arbete/regeringsuppdrag-hedersrelaterat-vald.

på området, däribland uppdrag att kartlägga förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap och månggifte i Sverige, inklusive förekomsten av arrangerade äktenskap, s.k. brudpris, s.k. giftomän samt tillfälliga religiösa äktenskap för sexköp och uppdrag att sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse.[102]

Det pågår och har under senare år pågått flera informationskampanjer med inriktning på hedersrelaterat våld och förtryck. Brottsoffermyndigheten har, tillsammans med NCH, Barnafrid, Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten, i två omgångar, först 2022 och sedan 2023 bedrivit informationskampanjer i samband med skolavslutningar och sommarlov.[103] Kampanjerna syftade till att lyfta fram de lagändringar som hade införts de senaste åren dessförinnan för att motverka och förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. Organisationen Plan International Sverige bedriver just nu en informationskampanj som syftar till att stoppa barnäktenskap.[104] Brottsoffermyndigheten har på sin webbplats en förteckning över webbplatser med information och utbildningsmaterial om heder och hedersrelaterad brottslighet.[105]

Sammantaget bedrivs ett kontinuerligt och omfattande medvetandegörande och kunskapshöjande arbete om kvinnlig könsstympning och tvångsäktenskap, inklusive barnäktenskap. Arbetet består av olika insatser som syftar till att bidra till eller öka medvetenheten om företeelserna samt synliggöra effekterna av dessa uttrycksformer av hedersrelaterat våld och förtryck. Direktivets krav i denna del bedöms därmed vara uppfyllt.

[102] Fri och trygg utan våld och förtryck. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026 (A2024/00869) s. 68–69.
[103] https://www.brottsoffermyndigheten.se/om-oss/aktuellt/nyheter/informationskampanj-om-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/ och https://www.brottsoffermyndigheten.se/om-oss/aktuellt/nyheter/nystart-for-kampanj-i-arbetet-mot-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/.
[104] https://plansverige.org/stod-barnen/kampanj/stoppa-barnaktenskap.
[105] https://www.brottsoffermyndigheten.se/utsatt-for-brott/sarskilda-brottstyper/hedersrelaterad-brottslighet/.

9.1.2.8 Förebyggande åtgärder inriktade på vissa nätbrott (punkt 8)

Förebyggande åtgärder ska enligt denna punkt specifikt inriktas på de nätbrott som avses i artiklarna 5–8. Medlemsstaterna ska i synnerhet säkerställa att sådana förebyggande åtgärder inbegriper utvecklingen av digital kompetens, t.ex. ett kritiskt förhållningssätt till den digitala världen och kritiskt tänkande, så att användare kan upptäcka och hantera fall av nätvåld, söka hjälp och förhindra att sådant våld utövas. Vidare ska medlemsstaterna främja multidisciplinärt samarbete och samarbete mellan olika intressenter, t.ex. mellan relevanta leverantörer av förmedlingstjänster och behöriga myndigheter, för att ta fram och genomföra åtgärder för att hantera de ovannämnda nätbrotten.

Sverige har en digitaliseringsstrategi för 2025–2030 med det övergripande målet att den digitala omställningen ska ge ökad medborgarnytta, bättre välfärd, stärkt konkurrenskraft, höjd säkerhet och minskad administration. Ett strategiskt mål avser den digitala kompetensen och innebär att bas-, bredd- och spetskompetensen hos medborgarna ska stärkas med syfte att öka den digitala inkluderingen, öka användningen av ny teknik på arbetsplatsen samt förbättra innovations- och konkurrenskraften.[106] Det beskrivs att digital kompetens är avgörande för befolkningens möjlighet att ta del av digitala samhällstjänster och kunna agera med egenmakt i det moderna samhället. Digital kompetens är också en nödvändighet för att befolkningen ska kunna utöva sina rättigheter och skyldigheter i takt med att samhället blir alltmer digitaliserat.[107]

Digitala dimensioner av våld finns med som ett särskilt utvecklingsområde i åtgärdsprogrammet för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026. I åtgärdsprogrammet konstateras att det som brukar benämnas som digitalt våld, eller digitala dimensioner av våld, är ett brett spektrum av våld eller hot med gemensam nämnare att det begås via internet eller på något sätt underlättas av teknologiska hjälpmedel.[108] Det

[106] Finansdepartementet, Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030 s. 7.
[107] Digitaliseringsstrategin s. 10.
[108] Arbetsmarknadsdepartementet, Fri och trygg utan våld och förtryck. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026 s. 27.

nämns att GREVIO[109] rekommenderar[110] att medlemsstaterna i Europarådet ska genomföra kunskapshöjande kampanjer på området, öka kunskapen bland yrkesverksamma, inkludera de digitala dimensionerna av våld i existerande åtgärder som rör mäns våld mot kvinnor samt säkerställa att statistik avseende våld omfattar denna dimension. För att kunna svara mot GREVIO:s rekommendationer behöver i ett första steg tillräcklig kunskap finnas på nationell nivå. Det finns därför ett behov av att samla den kunskap som finns, bland såväl offentliga som idéburna aktörer samt inom näringslivet, för att skapa en tydligare samordning och översikt.[111]

Jämställdhetsmyndigheten har haft i uppdrag att kartlägga och sammanfatta kunskapsläget från forskning och andra studier som är relevanta för svenska förhållanden om de digitala dimensionerna av mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Myndigheten har vidare kartlagt vilka åtgärder inom offentlig sektor, näringsliv eller civilsamhället som pågår eller nyligen har avslutats inom detta område. I uppdraget ingick även att med utgångspunkt i kartläggningen, inklusive den information som samlas in från samverkande myndigheter, föreslå åtgärder för att förbättra kompetensen på området såväl bland allmänheten som bland yrkesverksamma som bedöms vara särskilt viktiga för att uppmärksamma denna dimension av våld. Vid behov ingick att föreslå åtgärder för att minska utsattheten för de digitala dimensionerna av våld, med särskilt fokus på de grupper som av myndigheten bedöms mest utsatta respektive mest sårbara. Länsstyrelserna fick samtidigt i uppdrag att samla in

[109] Europarådets expertgrupp GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence) är en oberoende expertgrupp som har i uppgift att övervaka parternas efterlevnad av Istanbulkonventionen.

110 GREVIO:s rekommendationer på området omfattar sexuella trakasserier via internet, stalkning på internet eller som underlättas av teknologiska hjälpmedel samt digitala dimensioner av psykiskt våld. Sexuella trakasserier via internet omfattar (1) bild- eller videodelning utan samtycke, (2) att utan samtycke producera eller anskaffa intima bilder eller videor, 3) utnyttjande, tvång och hot, (4) sexualiserad mobbning, och (5) blottning via de funktioner som finns på internet. I åtgärdsprogrammet omfattar begreppet digitala dimensioner av våld även kontaktförsök med barn under arton år i sexuellt syfte via internet. Även prostitution och människohandel har digitala dimensioner, t.ex. genom eskortsidor eller annonser där sexköp kan beställas. Dessutom sprids material föreställande personer som utnyttjas sexuellt i pornografiska syften oftast digitalt (Arbetsmarknadsdepartementet, Fri och trygg utan våld och förtryck. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026 s. 27–28).

[111] Arbetsmarknadsdepartementet, Fri och trygg utan våld och förtryck. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026 s. 27–29.

kunskap om åtgärder på lokal och regional nivå som genomförs inom offentlig sektor, näringsliv eller civilsamhälle.[112] Uppdraget slutredovisades i februari 2026.[113] I Jämställdhetsmyndighetens rapport identifieras tio centrala utvecklingsområden där offentliga aktörer, näringsliv och civilsamhälle tillsammans behöver bidra till arbetet för att motverka teknologifaciliterat våld[114] och det presenteras sex åtgärdsförslag. Dessa avser att genomföra ett myndighetsgemensamt kunskapslyft om teknologifaciliterat våld, stärka nationella stödfunktioner med kunskap om teknologifaciliterat våld, utveckla skydds- och säkerhetsplanering samt riskbedömning vid teknologifaciliterat våld, ta fram stöd gällande digital säkerhetsplanering för yrkesverksamma, etablera ett tvärsektoriellt forum för innovation och kunskapsutbyte samt utveckla anpassat stöd och information till personer med intellektuella och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Som underlag för rapporten används ett antal delrapporter av uppdraget som bygger på forskning på området, exempelvis NCK:s rapport Digitala dimensioner av våld i vuxnas relationer, som ger en överblick över internationella ramverk och forskning i området vuxnas nära relationer.[115]

Brottsoffermyndigheten har för närvarande i uppdrag att följa upp tidigare informationsinsatser för personer som har utsatts för brott på nätet. Myndigheten ska utveckla informationsinsatser och kunskap om internet som brottsplats samt om näthatets omfattning och mekanismer. Uppdraget ska även bidra till att förebygga våld i ungas nära relationer samt minska utsattheten för sexuell exploatering i digitala miljöer. Vid genomförandet ska Brottsoffermyndigheten inhämta kunskap och erfarenheter från Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten och Skolverket. Uppdraget ska redovisas senast den 5 juni 2026.[116] Som nämnts (se avsnitt 9.1.2.2) lanserade Brottsoffermyndigheten som ett led i genomförandet av uppdraget en informationskampanj på sociala medier med syfte att förebygga våld i ungas nära relationer och minska utsattheten för sexuell explo-

[112] A2024/00815.
[113] Jämställdhetsmyndighetens rapport, Det gränslösa våldet – en kartläggning av den digitala teknikens betydelse för mäns våld mot kvinnor och våld mot barn, rapport 2026:1.
[114] I rapporten används begreppet teknologifaciliterat våld i stället för digitalt våld. Teknologifaciliterat våld är ett paraplybegrepp för våldshandlingar som begås eller förvärras genom användandet av informations- och kommunikationsteknik (rapporten s. 6).
[115] Nationellt centrum för kvinnofrid, Digitala dimensioner av våld i vuxnas nära relationer. En kunskaps- och forskningsöversikt om teknologifaciliterat våld och stödprocesser, rapport 2025:4.
[116] Ju2023/02737 (delvis), Ju2023/01296 (delvis), Ju2023/00587.

atering på nätet.[117] Brottsoffermyndigheten har även uppdaterat webbplatsen ”Jag vill veta”, där barn och unga kan få information om bl.a. olika brottstyper och barn och ungas rättigheter, med ny information om olika typer av våld i ungas nära relationer och sexualbrott på nätet, t.ex. groomning.[118]

Brottsoffermyndigheten har också under 2025 genomfört en jämförande enkätstudie om näthatets omfattning och mekanismer. Undersökningen är en uppföljning av en tidigare studie från myndigheten 2021 och inkluderar även utvalda frågor från en kartläggning som genomfördes 2013 av forskare vid Lunds universitet. Undersökningen ger en bild av hur det alltmer fientliga samtalsklimatet, särskilt i form av digitala trakasserier, påverkar den upplevda möjligheten att uttrycka åsikter och engagera sig i samhällsfrågor på nätet. För att möta de utmaningar som framkommit i undersökningen krävs enligt Brottsoffermyndigheten åtgärder på flera områden som syftar till att skapa tryggare förutsättningar för deltagande i det offentliga samtalet online. De tre övergripande åtgärdsområdena är att motverka normalisering av hat, återupprätta förtroendet för institutioner och fördjupa kunskapen.[119]

Skolverket har i mars 2026 redovisat ett uppdrag om elevers utsatthet för digitala dimensioner av våld, dvs. kränkningar, våld och hot om våld, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt rasism och intolerans via digitala enheter. Skolverket föreslår att regeringen ska ta fram en nationell handlingsplan för att förebygga och motverka kränkande behandling och mobbning och att den ska inkludera digitala dimensioner av våld. Vidare föreslås att relevant aktör ska ges i uppdrag att se över hur material kring elevers utsatthet på nätet kan samlas och kommuniceras för att underlätta för målgrupperna och att relevant aktör ska ges i uppdrag att ta fram stödmaterial om elevers digitala liv och risker för utsatthet på nätet till anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan samt vårdnadshavare för elever i dessa skolformer.[120]

I sammanhanget kan också nämnas att flera brottsofferstöjdande organisationer med barn och unga som målgrupp – t.ex. Barnens

[117] https://www.brottsoffermyndigheten.se/om-oss/aktuellt/nyheter/ny-kampanj-till-unga-om-vald-och-sexuell-utsatthet/.
[118] https://www.jagvillveta.se/.
[119] Brottsoffermyndigheten, Näthatets omfattning och mekanismer – en jämförande enkätstudie s. 3, 27 och 31.
[120] Statens skolverk, Uppdrag att undersöka användning av digitala enheter i skolan och fritidshemmet. Redovisning av regeringsuppdrag s. 4–5.

Rätt i Samhället (Bris) – har ett särskilt fokus på att motverka våld och andra kränkningar, inklusive sexuella kränkningar, mot barn och unga på nätet och ger stöd åt barn som är brottsoffer.[121] Ecpat Sverige är en barnrättsorganisation som arbetar mot sexuell exploatering av barn.[122] Ecpat har en stödlinje – Ditt Ecpat – för barn och unga i frågor som rör nakenbilder, sexuella kränkningar, hot och övergrepp, både på och utanför nätet. Användare kan chatta, ringa eller skicka ett meddelande till stödlinjen och kan vara anonyma.[123] Stödlinjen kan hjälpa den som är under arton år att från nätet ta bort nakenbilder och avklädda bilder som tagits och spridits mot personens vilja.[124] På Ditt Ecpat tillhandahålls även en plattformsguide med instruktioner för hur någon tar bort och raderar information, foton och videor på olika sociala medier.[125]

Plattformen Näthatshjälpen skapades av organisationen Make Equal med finansiering av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och drivs numera av Prinsparets Stiftelse med stöd av Tele2. På Näthatshjälpen kan den få hjälp som har utsatts för hat eller kränkningar på nätet. På webbplatsen finns information om olika former av näthat och konkreta verktyg för att hantera näthat som individ, närstående eller i en organisation. Näthatshjälpen har dessutom ett formulär för den som vill polisanmäla ett brott på nätet.[126] Prinsparets Stiftelse arbetar för att säkerställa barns rättigheter och deras möjlighet att vara trygga oavsett var de befinner sig genom förebyggande, främjande och reaktiva insatser. Utöver Näthatshjälpen driver stiftelsen också det nationella initiativet #nejtillnäthat som syftar till att uppmärksamma den utbredda näthatsproblematiken samt att få människor att säga ifrån och aktivt ta ställning mot hat, hot och trakasserier på nätet.[127]

Utredningen konstaterar att genomförandet av direktivet kommer att innebära att nya brott införs i svensk rätt (se förslag om det i avsnitt 11.2). Det kommer i sin tur att kräva informationskampanjer och andra insatser för att höja kunskapen om de nya brotten, i kombination med ett fortsatt arbete med att stärka den allmänna digitala kompetensen bland befolkningen, med särskilt fokus på medveten-

[121] https://www.bris.se/for-barn-och-unga/vanliga-amnen/natet/utsatthet-och-brott-pa-natet/.
[122] https://ecpat.se/vadvigor/.
[123] https://dittecpat.se/fragor-och-svar-om-ditt-ecpat/.
[124] https://dittecpat.se/nedtagning.
[125] https://dittecpat.se/plattformsguiden.
[126] https://nathatshjalpen.se/.
[127] https://nathatshjalpen.se/nejtillnathat/.

het om de risker som finns att utsättas för våld och andra kränkningar i digitala miljöer samt kunskap om hur de som utsätts kan gå tillväga för att hantera situationen. Förebyggande åtgärder som inbegriper utvecklingen av digital kompetens, t.ex. ett kritiskt förhållningssätt till den digitala världen och kritiskt tänkande genomförs redan, men åtgärderna kommer också att specifikt behöva omfatta de nätbrott som direktivet avser. I dagsläget motsvarar vissa av dessa gärningar inte fullt ut brott enligt svensk rätt. Utredningen föreslår därför att regeringen ska ge relevanta myndigheter – inklusive Brottsoffermyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten och Polismyndigheten – i uppdrag att i samverkan ta fram och besluta om sådana riktade medvetandegörande och kunskapshöjande insatser.

I övrigt bedöms direktivets krav i denna del vara uppfyllt. I fråga om åtgärder för att främja multidisciplinärt samarbete och samarbete mellan olika intressenter, t.ex. mellan relevanta leverantörer av förmedlingstjänster och behöriga myndigheter, för att ta fram och genomföra åtgärder för att hantera nätbrott hänvisas till det förslag till åtgärd som lämnas under artikel 42 (se avsnitt 10.1.6). Där föreslås att berörda myndigheter och andra offentliga aktörer ska ges i uppdrag att – i samband med att den nya lagen om avlägsnande av nätbrottsinnehåll (se kapitel 12) införs – vidta åtgärder för att stärka samarbetet med leverantörer av förmedlingstjänster för att identifiera, bedöma och hantera det nätbrottsinnehåll som lagen avser.

9.1.2.9 Adekvata och lämpliga åtgärder för att sexuella trakasserier i arbetslivet ska tas upp i relevant nationell politik (punkt 9)

I punkten åläggs medlemsstaterna att, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 26 i likabehandlingsdirektivet[128], vidta adekvata och lämpliga åtgärder för att sexuella trakasserier i arbetslivet ska tas upp i relevant nationell politik, när detta utgör ett brott enligt nationell rätt. Sådan nationell politik får identifiera och fastställa de

[128] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning). Enligt artikel 26 ska medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning, kollektivavtal eller praxis uppmuntra arbetsgivare och dem som ansvarar för tillgång till yrkesutbildning att vidta effektiva åtgärder för att förebygga alla former av könsdiskriminering, särskilt trakasserier och sexuella trakasserier på arbetsplatsen, när det gäller tillträde till anställning, yrkesutbildning och yrkesmässig befordran.

riktade åtgärder som avses i punkt 2 i den här artikeln för de sektorer där arbetstagarna är mest utsatta.

Kravet på medlemsstaterna är alltså begränsat till att vidta åtgärder avseende sådana sexuella trakasserier i arbetslivet som utgör brott. Den del av punkten som avser politikens innehåll är fakultativ och innebär att åtgärderna för de sektorer där arbetstagarna är mest utsatta får innefatta sådana riktade åtgärder som det hänvisas till, dvs. främst riktade informationskampanjer eller informationsprogram.

Som redovisats på annat håll (se avsnitt 8.4.2) har Sverige, som genomfört de EU-direktiv genom vilka fastställs en ram för bekämpningen av diskriminering, en lagstiftning som förbjuder alla former av diskriminering i arbetslivet, inklusive trakasserier och sexuella trakasserier (2 kap. 1 § diskrimineringslagen). I diskrimineringslagen definieras trakasserier som ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Sexuella trakasserier är ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet. (1 kap. 4 § 4 och 5.) Sverige har inte någon specifik straffbestämmelse avseende sexuella trakasserier i arbetslivet. Handlingar som omfattas av definitionen av sexuella trakasserier i diskrimineringslagen kan dock utgöra brott enligt straffbestämmelser i brottsbalken, såsom ofredande, sexuellt ofredande, förtal, förolämpning, olaga integritetsintrång eller kränkande fotografering. I diskrimineringslagen finns, som nämnts i avsnitt 8.4.2, ett civilrättsligt sanktionerat krav på arbetsgivaren att utreda och vidta åtgärder mot sexuella trakasserier i arbetslivet. Vidare finns ett förbud för arbetsgivare att utsätta en arbetstagare för repressalier bl.a. på grund av att arbetstagaren anmält att arbetsgivaren handlat i strid med lagen. Arbetsgivaren ska enligt diskrimineringslagen ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier. Regler på arbetsmiljörättens område ålägger arbetsgivaren en skyldighet att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete och bl.a. klargöra att kränkande särbehandling, inklusive trakasserier och sexuella trakasserier, inte accepteras i verksamheten samt vidta åtgärder för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling.

En särskild utredare har haft i uppdrag att se över vilka åtgärder som behövs för att säkerställa efterlevnad av bestämmelserna om

aktiva åtgärder, dvs. exempelvis det ovannämnda kravet på riktlinjer och rutiner, i diskrimineringslagen. Den utredningens uppdrag utökades sedan till att även ta ställning till hur diskrimineringsskyddet i viss offentlig verksamhet kan ändras för att skyddet mot diskriminering ska bli så heltäckande som möjligt och om det behövs åtgärder för att stärka skyddet mot diskriminering i de fall det inte finns en enskild skadelidande. Slutligen skulle utredningen också bedöma om det finns behov av ytterligare åtgärder för att skydda arbetstagare som trakasseras och hotas av personer som inte är anställda på arbetsplatsen (tredje person).[129] I betänkandet Ett utökat skydd mot diskriminering (SOU 2021:94) konstateras att regleringen i diskrimineringslagen innebär att trakasserier och sexuella trakasserier från arbetsgivaren och den som har rätt att besluta i arbetsgivarens ställe omfattas av diskrimineringsförbudet, medan trakasserier och sexuella trakasserier från andra arbetstagare eller jämställda personer ger arbetsgivaren en utrednings- och åtgärdsskyldighet. Däremot faller trakasserier och sexuella trakasserier mot arbetstagare eller jämställda personer som utförs av tredje man utanför såväl diskrimineringsförbudet som utrednings- och åtgärdsskyldigheten. Slutsatsen i betänkandet är att lagstiftningen inte fullt ut svarar mot problematiken och att skyddet för arbetstagare mot trakasserier och sexuella trakasserier från tredje man behöver förstärkas.[130] Betänkandets förslag i dessa avseenden har remissbehandlats och är under beredning.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att sexuella trakasserier i arbetslivet som är brott beivras genom straffbestämmelser i brottsbalken. Därmed omfattas de av allmänna åtgärder för att t.ex. förebygga brott och ge stöd åt brottsoffer. Därutöver har arbetsgivaren omfattande skyldigheter att arbeta förebyggande samt att utreda och vidta åtgärder mot sexuella trakasserier, oavsett om dessa utgör brott eller inte. Utredningen bedömer att direktivets krav på adekvata och lämpliga åtgärder i och med det redovisade är uppfyllt. Det finns inget krav på medlemsstaterna när det gäller riktade åtgärder för de sektorer i arbetslivet där arbetstagarna är mest utsatta. Det kan dock finnas goda skäl att överväga att kartlägga vilka dessa sektorer är och besluta om riktade informationskampanjer eller informationsprogram avseende dem.

[129] Dir. 2018:99 och dir. 2020:102.
[130] SOU 2021:94 s. 21–24.

9.2 Särskilda åtgärder för att förebygga våldtäkt och främja samtyckets centrala roll i sexuella relationer (artikel 35)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed påkallad.

9.2.1 Artikel 35

Artikel 35 innehåller krav på att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att främja förändringar i beteendemönster som har sin grund i de historiskt ojämlika maktförhållandena mellan kvinnor och män eller grundade på stereotypa roller för kvinnor och män, särskilt i samband med sexuella relationer, sex och samtycke. Åtgärderna ska grundas på principerna om jämställdhet och icke-diskriminering samt på grundläggande rättigheter och ska särskilt behandla den centrala rollen för samtycke i sexuella relationer, vilket ska ges frivilligt på grundval av en persons fria vilja. Åtgärderna ska omfatta informationskampanjer eller informationsprogram, tillhandahållande och spridning av utbildningsmaterial om samtycke och bred spridning av information om förebyggande av våldtäkt. Åtgärderna ska främjas eller genomföras regelbundet, inbegripet, när så är lämpligt, i samarbete med organisationer i det civila samhället och icke-statliga organisationer, särskilt kvinnoorganisationer. (Punkt 1.)

Nämnda informationskampanjer eller informationsprogram ska särskilt syfta till att öka kunskapen om att sex utan samtycke betraktas som ett brott (punkt 2). Utbildningsmaterialet om samtycke ska främja förståelsen av att samtycke ska ges frivilligt på grundval av en persons fria vilja, ömsesidig respekt och rätten till sexuell integritet och kroppsligt självbestämmande. Sådant material ska anpassas efter utvecklingen av förmågan hos de personer till vilka materialet riktas (punkt 3).

Den information som avses i artikeln ska ges bred spridning i syfte att informera allmänheten om befintliga åtgärder för förebyggande av våldtäkt, inbegripet tillgången till de interventionsprogram som avses i artikel 37 (punkt 4).

9.2.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

9.2.2.1 Åtgärder, inklusive informationskampanjer, för att förebygga våldtäkt (punkterna 1–3)

Som nämnts tidigare (se avsnitt 8.2.2.1) har Sverige en sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet. Straffbestämmelserna om bl.a. våldtäkt är sedan den 1 juli 2018 utformade så att gränsen för straffbar gärning går vid om deltagandet i en sexuell aktivitet är frivilligt eller inte. En person som genomför ett samlag eller en handling som med hänsyn till kränkningens allvar är jämförlig med samlag med någon som inte deltar frivilligt kan dömas för våldtäkt. Detsamma gäller den som förmår en person som inte deltar frivilligt att företa eller tåla en sådan handling. Det krävs inte att gärningspersonen har använt sig av våld eller hot, eller t.ex. utnyttjat offrets särskilt utsatta situation, för att hen ska kunna dömas för våldtäkt eller de andra sexualbrott som avser genomförande av sexuella handlingar. Alla sexuella handlingar mot barn under femton år är som utgångspunkt straffbelagda oavsett om barnet deltar frivilligt eller inte.

Som framgår av artikeln kan utöver information om den straffrättsliga lagstiftningen – där informationskampanjer samt tillhandahållande och spridning av utbildningsmaterial utgör centrala komponenter – förebyggande åtgärder mot våldtäkt sägas innefatta ett brett spektrum av åtgärder, från att arbeta med att främja jämställdhet och motverka begränsande och skadliga könsnormer till förebyggande insatser riktade till potentiella utövare av sexuellt våld.

Inför den reform som innebar att sexualbrottslagstiftningen blev samtyckesbaserad fick Brottsoffermyndigheten i uppdrag av regeringen att ta fram ett webbaserat utbildningsmaterial och tillhörande lärarhandledning om innebörden av den nya lagstiftningen. Målgruppen för materialet skulle i huvudsak vara unga i åldern 13–25 år, inklusive unga med funktionsnedsättning, samt de vuxna som möter ungdomar i vardagen. Brottsoffermyndighetens uppdrag omfattade även att ta fram och sprida information om innebörden av den nya lagstiftningen samt arrangera sektorsövergripande utåtriktade informationsinsatser mot övriga berörda målgrupper, t.ex. det civila samhällets organisationer, rättsväsendet, socialtjänsten, skolan samt hälso- och sjukvården. Informationen skulle också ta hänsyn till att målgruppen föräldrar utöver information om lagstiftningen även skulle erbjudas råd och stöd i hur de kan samtala med sina barn om

dessa frågor. Informationen och spridningen skulle präglas av hög tillgänglighet och i relevanta delar anpassas innehållsmässigt och språkligt för att kunna användas för t.ex. gruppen nyanlända. Barn och unga skulle involveras i framtagandet av materialet.[131]

Ett resultat av uppdraget var att Brottsoffermyndigheten lanserade informationskampanjen ”Av fri vilja” riktad till unga i åldern 18–25 år. Huvudbudskapet var att sex alltid är frivilligt, annars är det ett brott. Kampanjen hänvisade vidare till webbplatsen www.frivilligtsex.se där det fanns mer information om lagstiftningen och om var den som utsatts för brott kan få stöd och hjälp. Ett särskilt fokus såväl i kampanjen som på webbplatsen var information om innebörden av samtycke i sexuella sammanhang. En utvärdering visade att ”Av fri vilja” nådde sju av tio unga. Trots att kunskapen om den nya sexualbrottslagstiftningen var mycket hög även innan kampanjen uppgav 28 procent att kampanjen hade gett dem ny kunskap. Därutöver ansåg 47 procent att kampanjen hade gjort dem mer positiva till lagstiftningen.[132]

Brottsoffermyndigheten fick 2021 ett nytt uppdrag om att genomföra informationssatsningar kopplade till sexualbrottslagstiftningen och samtycke. Detta genererade 91 000 besök på frivilligtsex.se år 2022, vilket var en ökning med 35 000 besökare jämfört med året innan. År 2023 besökte 80 000 användare webbplatsen.[133] Frivilligtsex.se är inte längre i bruk men har ersatts av en ny webbplats som går under namnet Av fri vilja.[134] Förutom tydligare, mer lättillgänglig och aktuell information om Sveriges sexualbrottslagstiftning, innehåller webbplatsen uppdaterat undervisningsmaterial om sexualbrott, normer och frivillighet.

Brottsoffermyndigheten driver också webbplatsen ”Jag vill veta” för alla under arton år som tror, eller vet, att de har utsatts för brott eller är oroliga för en kompis eller ett syskon. Webbplatsen är också till för den som bara vill veta mer om vad som är brottsligt, vilka rättigheter man har, var det finns stöd, och vad som händer om man anmäler ett brott eller om det blir rättegång.[135] Information ges bl.a.

[131] Ju2018/01290/KRIM.
[132] https://www.brottsoffermyndigheten.se/om-oss/aktuellt/nyheter/kampanj-om-frivilligt-sex-nadde-sju-av-tio-unga/.
[133] Skr. 2024/25:69 s. 23.
[134] https://www.brottsoffermyndigheten.se/avfrivilja/.
[135] https://www.brottsoffermyndigheten.se/om-oss/aktuellt/nyheter/jag-vill-veta-en-webbplats-for-unga-brottsoffer/.

om våldtäkt och andra sexualbrott mot barn. Informationen är anpassad för målgruppen.[136]

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) har tagit fram utbildningspaketet ”Rätt att veta!” som är tänkt att ge personer som möter unga i sitt yrke eller ideella engagemang konkreta verktyg och stöd i samtal med unga. Utbildningspaketet ska också bidra till alla ungas rätt till kunskap om ämnen som berör deras liv, bl.a. genom samtal med vuxna i deras närhet. Utbildningspaketet består av webbutbildningar, filmer och årliga seminarier. Ett av utbildningssegmenten handlar om ungas utsatthet för sexuellt våld.[137]

På webbplatsen youmo.se finns information om kroppen, sex och samlevnad, hälsa, jämställdhet, ungas rättigheter och om hur ungdomar kan få hjälp att må bra. Information riktar sig till unga mellan 13–20 år. Youmo är en del av webbplatsen UMO.se som Sveriges regioner ansvarar för. Youmo är i sin tur ett samarbete med MUCF. Även Barnens Rätt i Samhället (Bris) webbplats har särskild information till barn och unga om samtycke och sex.[138]

Fatta är en ideell medlemsförening för alla som vill engagera sig mot sexuellt våld och för samtycke i praktik och lagstiftning. Föreningen håller föreläsningar samt bedriver kampanjer och annat påverkansarbete med budskapet att Sverige behöver en samtyckeskultur.[139] Genom projektet Fatta skolan, som pågick 2023–2024 och finansierades av Jämställdhetsmyndigheten, har Fatta tagit fram ett metodmaterial för att möjliggöra för lärare att utbilda barn i låg- och mellanstadiet, 7–12 år, i samtycke och samtyckeskultur.[140]

Storasyster är en annan frivilligorganisation som bl.a. arbetar med åtgärder för att förebygga sexuellt våld. Storasyster arbetar kunskapshöjande genom både prevention och opinionsbildning. Opinionsbildningen syftar till att medvetandegöra och påverka attityder, ställningstaganden och agerande hos såväl beslutsfattare som opinionsbildare och den breda allmänheten gällande samhällsproblemet sexuellt våld. Storasyster vill förebygga sexuellt våld genom ett arbete med fokus på att höja kunskapen om sexuellt våld i samhället i stort,

[136] https://www.jagvillveta.se/vad-ar-brottsligt/.
[137] https://www.mucf.se/verktyg/ratt-att-veta.
[138] https://www.bris.se/for-barn-och-unga/vanliga-amnen/hangel-och-sex/samtycke/.
[139] https://www.fatta.nu/vilka-ar-fatta.
[140] https://www.fatta.nu/projekt.

att genomgående placera skulden hos förövaren och med ett samtal om samtycke som central utgångspunkt.[141]

Som nämnts (se avsnitt 9.1.2.1) ingår numera kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer i läroplanerna för såväl grundskolan som gymnasieskolan samt motsvarade skolformer. Kunskapsområdet omfattar frågor om identitet, hälsa, jämställdhet, normer, sexualitet och relationer och ingår också i arbetet med likabehandling och skolans värdegrund. Undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer är ämnesintegrerad och begrepp som sexualitet, relationer, jämställdhet, normer och identitet ingår i flera kurs- och ämnesplaner.[142] I läroplanerna betonas att skolan har ett ansvar för att eleverna återkommande i utbildningen får möta frågor som rör sexualitet, samtycke och relationer. Utbildningen ska därigenom främja alla elevers hälsa och välbefinnande samt stärka deras förutsättningar att göra medvetna och självständiga val. Skolan ska bidra till att eleverna utvecklar förståelse för egna och andras rättigheter och förmedla betydelsen av att sexualitet och relationer präglas av samtycke.[143]

För att stödja skolans arbete med sexualitet, samtycke och relationer har regeringen tagit en rad initiativ. Bland dessa kan nämnas Folkhälsomyndighetens och Statens skolverks (Skolverket) uppdrag att uppdatera och komplettera stödmaterial inom området sexualitet, samtycke och relationer för alla skolformer. Uppdraget ska redovisas senast i mars 2027.[144]

Som framgått riktar sig det mesta av arbetet för att främja en samtyckeskultur till barn och unga, inklusive i sammanhang som rör skolan. En av få samtyckessatsningar som vänder sig också till vuxna personer är Jämställdhetsmyndighetens kampanj ”Låt inte tystnaden tala” som lanserades hösten 2023. Kampanjen syftar till att få pojkar och män att säga ifrån när vänner och kollegor pratar om att köpa sex.[145]

---

[141] https://storasyster.org/vad-vi-gor/.
[142] https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/stod-i-arbetet/sexualitet-samtycke-och-relationer.
[143] T.ex. läroplan (Lgy25) för gymnasieskolan (https://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/laroplan-gy25-for-gymnasieskolan).
[144] A2024/01235.
[145] https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/kampanjer/lat-inte-tystnaden-tala-till-dig-som-ar-ung/ och https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/kampanjer/lat-inte-tystnaden-tala-till-dig-som-ar-vuxen/.

När det gäller samhällsorienteringen för vissa nyanlända finns det förslag om att denna ska inkludera information om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (se avsnitt 9.1.4.2). På informationsverige.se, länsstyrelsernas webbplats med information om Sverige, finns information om samtyckeslagstiftningen.[146]

Slutligen kan nämnas att regeringen har föreslagit en satsning på 10 miljoner kronor under 2026 för att stärka det förebyggande arbetet mot sexuellt våld mot bl.a. barn. Medlen kan användas för att exempelvis utöka stopplinjen PrevenTells tillgänglighet och för att utveckla kunskap om att förebygga sexuellt våld. Satsningen kan bl.a. bidra till att fler personer med sexuellt intresse för barn, impulser att tvinga någon till sex och andra sexuella störningar kan få bättre tillgång till professionellt stöd, hjälp och behandling. Satsningen ska även bidra till att kunskap om oönskad sexualitet och prevention av sexuellt våld tas fram och sprids till relevanta aktörer i hela landet. Syftet med offensiven är att minska antalet sexualbrott i samhället.[147]

Sammantaget bedömer utredningen att direktivets krav på åtgärder för att förebygga våldtäkt är uppfyllda. Eftersom den svenska sexualbrottslagstiftningen utgår från frivillighet är de kunskapshöjande åtgärderna i stor utsträckning inriktade på att informera om samtyckets centrala roll i sexuella relationer och tydliggöra att sex utan samtycke är brottsligt. Därutöver fokuseras mycket av det förebyggande arbetet på att främja jämställdhet samt motverka begränsande och skadliga könsnormer i ett bredare samhälleligt perspektiv. Det förtjänar också att nämnas att enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) utvärdering har samtyckeslagstiftningen lett till ett starkare rättsskydd för dem som utsatts för en sexuell handling mot sin vilja. Lagändändringarna ger också en tydlig signal från samhällets sida om att allt sex ska vara frivilligt, dvs. har såtillvida en normerande effekt.[148]

[146] https://www.informationsverige.se/sv/om-sverige/individens-rattigheter-och-skyldigheter/kvinnors-rattigheter-och-jamstalldhet.html.
[147] https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/03/nya-satsningar-for-kvinnors-frihet-och-trygghet/.
[148] Brottsförebyggande rådets rapport Samtyckeslagens tillämpning och konsekvenser. En förnyad uppföljning av 2018 års förändringar i svensk våldtäktslagstiftning (2025:3).

9.2.2.2 Information om befintliga åtgärder för förebyggande av våldtäkt, inbegripet tillgången till interventionsprogram (punkt 4)

Enligt punkten ska den information som avses i artikeln ges bred spridning i syfte att informera allmänheten om befintliga åtgärder för förebyggande av våldtäkt, inbegripet tillgången till de interventionsprogram som avses i artikel 37 (med inriktning på gärningspersoner och potentiella sådana).

Med hänsyn till vad som ovan redovisats angående punkterna 1–3 bedömer utredningen att informationen till allmänheten om gällande sexualbrottslagstiftning och om nämnda befintliga åtgärder för förebyggande av våldtäkt – däribland informationskampanjerna och utbildningsinsatserna på området – ges tillräckligt bred spridning för att kravet i den delen ska vara uppfyllt.

De breda informationskampanjerna och utbildningsinsatserna är i regel inte inriktade på interventionsprogram eller annan behandling av dömda eller potentiella gärningspersoner utan på andra förebyggande åtgärder, inte minst sådana som avser att förbättra kunskapen om innebörden av den samtyckesbaserade sexualbrottslagstiftningen. Eftersom kampanjerna och insatserna syftar till att vara handlingsdirigerande för allmänheten i stort kan de dock också anses syfta till att uppmuntra förövare att ändra sitt beteende. Därutöver har Brottsoffermyndighetens webbplats Av fri vilja viss information riktad till den som genomfört en sexuell handling mot en annan persons vilja eller inte vet säkert om det som hände verkligen var ett övergrepp och därför behöver hjälp för att reda ut vad det var som hände.[149] På webbplatsen uppmanas användaren att kontakta hjälplinjerna PrevenTell och Välj att sluta,[150] socialtjänsten, en ungdomsmottagning eller skolans elevhälsa. Det anges att användaren där kan få prata med någon om vad som är okej och inte när det gäller sex.

[149] https://www.frivilligtsex.se/prata-om-sex/nar-det-inte-kanns-bra/.

[150] PrevenTell är en nationell telefonlinje och chatt som drivs av Anova vid Karolinska universitetssjukhuset och som syftar till att förebygga sexuellt våld. Målgruppen är personer med självupplevt riskbeteende och tvångsmässig upptagenhet av sexuella tankar och handlingar. Välj att sluta är en del av Operation Kvinnofrid och syftar till att ingen ska utsättas för eller uppleva våld i nära relationer. En del i det arbetet är att få fler personer som utövar våld mot en närstående att söka hjälp för sitt våldsamma beteende. Välj att sluta drivs av Stiftelsen Manscentrum i Stockholm. Både PrevenTell och Välj att sluta finansieras av regeringen. Välj att sluta finansieras inom ramen för Socialstyrelsens uppdrag att utveckla en permanent nationell samordning av kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete med våldsutövare.

Direktivets krav i denna del bedöms vara uppfyllt. Ändå finns det anledning att betona vikten av att framtida förebyggande åtgärder som består i informationsförmedling till allmänheten, såsom informationskampanjer och utbildningsinsatser, också i lämplig utsträckning förmedlar information om tillgänglig behandling för den som är eller anser sig vara i riskzonen för att bli utövare av sexuellt våld.

9.3 Utbildning och information för yrkespersoner (artikel 36)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms i huvudsak uppfylla direktivets krav.

Förslag

De myndigheter som omfattas av utbildningsinsatserna i punkterna 1–5 ska ges i uppdrag att se över sina riktlinjer och bedöma behovet av ytterligare utbildningsinsatser med utgångspunkt i direktivets krav, bl.a. i fråga om utbildning avseende nätbrotten i artiklarna 5–8. I relevant utsträckning bör detta ske i samverkan med varandra, andra myndigheter – inklusive myndigheten för delaktighet (MFD) – och med civilsamhälleaktörer. Med hänsyn till rättsväsendets oberoende bör domstolarna och Åklagarmyndigheten ansvara för sin respektive översyn utan uppdrag från regeringen.

9.3.1 Artikel 36

Artikel 36 handlar om utbildning och information för olika kategorier av yrkespersoner som sannolikt kommer att komma i kontakt med brottsoffer. Medlemsstaterna ska säkerställa att tjänstepersoner som i sitt arbete sannolikt kommer att komma i kontakt med brottsoffer, såsom poliser och domstolspersonal, ska få både allmän och specialiserad utbildning och riktad information av en omfattning som lämpar sig för deras kontakt med brottsoffer, så att de kan upptäcka, förhindra och hantera fall av våld mot kvinnor eller våld i nära rela-

tioner och behandla brottsoffer på ett trauma-, genus- och barnmedvetet sätt (punkt 1).

För personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänst och utbildningsväsendet som sannolikt kommer att komma i kontakt med brottsoffer ska medlemsstaterna främja eller erbjuda utbildning, så att personalen kan upptäcka, förhindra och hantera fall av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer och hänvisa brottsoffer till specialiserade stödtjänster (punkt 2). Relevant personal inom hälso- och sjukvården, såsom barnläkare, gynekologer, obstetriker, barnmorskor samt hälso- och sjukvårdspersonal som tillhandahåller psykologiskt stöd, ska få riktad utbildning för att på ett kulturmedvetet sätt kunna upptäcka och hantera de fysiska, psykiska och sexuella konsekvenserna av kvinnlig könsstympning (punkt 5). De utbildningsinsatser som avses i punkterna 1, 2 och 5 ska omfatta utbildning i samordnat multidisciplinärt samarbete för att möjliggöra en heltäckande och lämplig hantering av ärenden som gäller våld mot kvinnor och våld i nära relationer (punkt 7).

Utan att det påverkar rättsväsendets oberoende eller skillnader i rättsväsendets uppbyggnad inom unionen ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att domare och åklagare som arbetar med straffrättsliga förfaranden och utredningar erbjuds både allmän och specialiserad utbildning om målen för detta direktiv som är anpassad till dessa domares och åklagares funktioner. Sådan utbildning ska vara människorättsbaserad och sätta brottsoffren i centrum utifrån ett köns-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv. (Punkt 3.) Utan att det påverkar juristyrkets oberoende ska medlemsstaterna rekommendera att de som ansvarar för utbildning av jurister tillhandahåller både allmän och specialiserad utbildning för att öka juristernas medvetenhet om brottsoffrens behov och för att behandla brottsoffer på ett trauma-, genus- och barnmedvetet sätt (punkt 4).

De utbildningsinsatser som avses i punkterna 1–5 ska kompletteras med lämplig uppföljning, inbegripet om de nätbrott som avses i artiklarna 5–8, och utgå från vad som kännetecknar våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Sådana utbildningsinsatser får omfatta utbildning i hur särskilda behov av skydd och stöd kan upptäckas och tillgodoses för brottsoffer som löper ökad risk att utsättas för våld till följd av att de utsätts för intersektionell diskriminering. (Punkt 10.)

Personer i arbetsledande ställning på arbetsplatser inom såväl offentlig som privat sektor ska få utbildning i hur sexuella trakasserier i arbetslivet kan upptäckas, förebyggas och hanteras, när sådana trakasserier utgör ett brott enligt nationell rätt. Dessa personer och arbetsgivare ska få information om effekterna av våld mot kvinnor och våld i nära relationer på arbetet och om risken för tredjepartsvåld. (Punkt 6.)

Utan att det påverkar mediernas frihet och mångfald ska medlemsstaterna uppmuntra och stödja utbildningsinsatser för medier som genomförs av organisationer för mediearbetare, mediernas självregleringsorgan och branschföreträdare eller andra relevanta oberoende organisationer för att bekämpa stereotypa föreställningar om kvinnor och män, sexistiska bilder av kvinnor och skuldbeläggning av brottsoffer i medierna, i syfte att minska risken för våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Utbildningen får tillhandahållas av relevanta organisationer i det civila samhället, icke-statliga organisationer som arbetar med brottsoffer, arbetsmarknadens parter och andra intressenter (punkt 8).

Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att myndigheter som är behöriga att ta emot brottsoffrens anmälningar av brott har lämplig utbildning för att underlätta och hjälpa till i samband med anmälningar av sådana brott och för att förhindra sekundär viktimisering (punkt 9).

Åtgärderna enligt punkterna 1–9 ska genomföras utan att det påverkar domstolsväsendets oberoende, hur reglerade yrken organiserar sig själva eller skillnader i rättsväsendets uppbyggnad inom unionen (punkt 11).

9.3.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav

9.3.2.1 Utbildning och information till tjänstepersoner såsom poliser och domstolspersonal (punkt 1)

Artikeln handlar alltså om utbildnings- och informationsinsatser och den första punkten får förstås som att den tar sikte på tjänstepersoner verksamma i andra yrken än inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och utbildningsväsendet – eftersom dessa omfattas av andra punkter – som i sitt arbete sannolikt kommer att komma i

kontakt med brottsoffer. Det kan handla om anställda hos polisen[151] och domstolspersonal men även åklagare och tjänstepersoner vid andra myndigheter, t.ex. Kronofogdemyndigheten eller Migrationsverket. Dessa tjänstepersoner ska få både allmän och specialiserad utbildning och riktad information av en omfattning som lämpar sig för deras kontakt med brottsoffer, så att de kan upptäcka, förhindra och hantera fall av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer och behandla brottsoffer på ett trauma-, genus- och barnmedvetet sätt.

I första hand är det anställda hos Polismyndigheten som i nära anslutning till att brott har begåtts kommer i kontakt med brottsoffer som utsatts för våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Som nämnts tidigare (se avsnitt 7.2.2.1) finns det i varje polisområde en specialiserad enhet som utreder våld i nära relationer. Utredarna där erbjuds särskild utbildning, men den är inte obligatorisk. Därutöver ges en grundutbildning för brottsutredare (Brottsutredarprogrammet) som riktar sig till alla polisanställda som utreder brott oberoende av brottsområde men även till alla anställda som ansvarar för utredningsåtgärder i sin tjänst eller har en stödfunktion i utredningskedjan. I Brottsutredarprogrammet ingår undervisning om våld i nära relationer och utbildning, bl.a. om vilka riskfaktorer som finns för våld i nära relationer, vanliga upplevelser och reaktioner hos personer som har utsatts för sådant våld, psykisk ohälsa som följd av utsatthet för våld i nära relationer och sexualbrott samt kunskap om trauma och bemötande av personer som upplevt trauma.

I avsnittet om riktlinjer för brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter (se avsnitt 7.8.2) har redogjorts för Polismyndighetens nationella utredningsmetodik (PNU) – som ska användas i det brottsutredande uppdraget – och de särskilda checklistor för initiala utredningsåtgärder vid brott mot särskilt utsatta brottsoffer, som inkluderar sexualbrott, brott i parrelation, hedersrelaterad brottslighet och brott där barn är involverade, vilka tagits fram för att ge närmare stöd och vägledning vid utredning av sådana brott. Som också nämnts där har Nationella operativa avdelningen (Noa) tagit fram ett metodstöd avseende våld i nära relationer som syftar till att utgöra ett komplement till checklistorna. Metodstödet är ett kunskapshöjande fördjupningsmaterial som riktar sig till alla polisanställda som möter människor i sitt arbete och ger en bred fenomenförståelse för vad mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer

[151] Anställda hos polisen som tar upp anmälningar om brott omfattas även av punkt 9.

inkluderar, hur man bör agera, hänvisningar till ytterligare material samt stöd utifrån polisanställdas funktioner och arbetsuppgifter i processen. Eftersom brott i nära relationer många gånger är grova brott hanteras de också utifrån den särskilda metodik för utredning av sådana brott som beskrivs i ett metodstöd för utredning av grova våldsbrott (PUG). Det finns också särskilda riktlinjer för genomförandet av den individuella skyddsbedömningen enligt artikel 16 i direktivet (13 f § förundersökningskungörelsen).

Vidare kan nämnas att poliser och civila utredare vid Polismyndigheten sedan hösten 2023 har möjlighet att läsa en kurs i utredningsmetodik hos Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK), inriktad på utredningar av brott i nära relationer. Kursen, som anordnas regelbundet, är en uppdragsutbildning som NCK utarbetat för Polismyndigheten med målet att öka kompetensen att utreda brott i nära relationer. Kursdeltagarna får ta del av undervisning om hur en förundersökning bör bedrivas för att uppfylla utredningskravet om en allsidig, bred och objektiv förundersökning. I det ingår också praktiska delar som att hantera förhör. Olika perspektiv på brottstypen behandlas, bl.a. perspektiv kopplade till aspekter inom våldsforskning såsom normaliseringsprocessen.[152]

Åklagare kommer i kontakt med brottsoffer som utsatts för våld mot kvinnor och våld i nära relationer i sin roll som förundersökningsledare och i samband med utfärdande av kontaktförbud eller vidtagande av andra skyddsåtgärder. Som tidigare nämnts (se avsnitt 7.2.2.1) kan åklagare vidareutbilda sig i bl.a. våld i nära relationer och inom alla åklagarområden finns åklagare med särskild utbildning och erfarenhet inom området brott mot särskilt utsatta brottsoffer (SUB). I Åklagarmyndighetens grundutbildning ingår att lära sig hur man utreder brott mot särskilt utsatta brottsoffer, den s.k. SUB-metoden. Vissa åklagarkammare har ett särskilt team som huvudsakligen arbetar med relationsbrott, men på alla allmänna kammare finns minst en specialiserad kammaråklagare med särskilda kunskaper i att utreda brott mot särskilt utsatta brottsoffer. I Åklagarmyndighetens rättsliga vägledningar avseende brott i nära relation och olaga förföljelse (RäV 2024:2), utredningsmetod för brott mot särskilt utsatta brottsoffer (RäV 2023:6) och brott mot barn (RäV 2023:9) ges riktlinjer för hur utredningen av dessa brott ska bedrivas på bästa

[152] NCK:s verksamhetsberättelse för 2023 och https://www.uu.se/centrum/nck/utbildning/uppdragsutbildning.

sätt, inklusive vissa frågor relaterade till bemötande av brottsoffer. Sådana aspekter behandlas annars mer utförligt i en rättslig vägledning om bemötande av brottsoffer (RäV 2022:10). I denna ges riktlinjer för hur brottsoffergrupper som identifierats som särskilt sårbara eller särskilt utsatta, inklusive barn, ska bemötas på korrekt sätt.

Det ingår inte i domstolspersonals arbetsuppgifter att upptäcka eller förhindra fall av våld mot kvinnor och våld i nära relationer och personalen har inte heller något ansvar för att hantera sådana fall utöver i den utsträckning som följer av domstolens roll i det straffrättsliga förfarandet och olika personalkategoriers uppgifter hänförliga till förfarandet. I punkten anges också att utbildningen och den riktade informationen ska vara av en omfattning som lämpar sig för tjänstepersonernas kontakt med brottsoffer och enligt punkt 11 ska åtgärderna genomföras utan att det påverkar domstolsväsendets oberoende. För domstolspersonal handlar det därmed i princip om utbildning och riktad information om hur brottsoffer som utsatts för våld mot kvinnor och våld i nära relationer kan bemötas på ett trauma-, genus- och barnmedvetet sätt, bl.a. för att undvika sekundär viktimisering.

Som nämnts på annat håll (avsnitt 7.8.2) har bemötandefrågor länge varit ett prioriterat område för Sveriges Domstolar och Domstolsverket. Sedan 2010 finns en för samtliga domstolar gemensam bemötandestrategi som utgör en övergripande vägledning för arbetet med bemötande av parter, vittnen och andra domstolsaktörer. Arbetet med bemötandefrågor är annars en fråga för de enskilda domstolarna och dessa har egna bemötandepolicyer. Vidare har flera arbetsdokument om god domarsed tagits fram i vilka behandlas frågor om domares bemötande av parter, övriga aktörer och allmänheten. Domstolsverket anordnar också kompetensutveckling för alla anställda inom Sveriges Domstolar. Bland annat ges utbildning om bemötande av brottsoffer och andra som har kontakt med domstolarna.[153]

Sedan 2018 får de som utbildar sig till jurister särskild utbildning om våld mot kvinnor och våld i nära relationer (se avsnitt 9.1.2.2). Kunskaper i ämnet ingår i examensmålet för juristutbildningen. Domstolsakademin, som är en särskild avdelning inom Domstolsverket, ansvarar för kompetensutveckling av jurister i den dömande verksamheten inom Sveriges Domstolar. Ansvaret innefattar bl.a.

[153] Domstolsverket, Verksamhetsplan 2026–2028 s. 14 och https://www.domstol.se/domstolsverket/om-domstolsverket/det-har-gor-domstolsverket/.

att erbjuda och arrangera utbildningar för ordinarie domare, fiskaler och assessorer samt föredragande jurister, beredningsjurister och tekniska råd.[154] Under våren 2026 erbjuder domstolsakademin ordinarie domare en kurs i sexualbrott och våld i nära relationer. Kursen, som pågår i två dagar och består av föreläsningar, diskussioner och studiebesök på våldtäktsmottagningen på Södersjukhuset i Stockholm, ger deltagarna fördjupade kunskaper om krisreaktioner, våldets uttryck och mekanismer i såväl heterosexuella som samkönade relationer, brottskaraktärens inverkan på förhörsuppgifter samt orsaksfaktorer till sexuellt våld och våld i nära relationer. Kursen är inte obligatorisk.[155] Som direktivet också beaktar (punkt 11) är det dock med hänsyn till värnandet av såväl domstolsväsendets oberoende som allmänhetens förtroende för domstolarna knappast möjligt att uppställa krav på utbildning för domare i frågor som rör bemötande av brottsoffer utan utbildningen bör vara frivillig.

Poliser, åklagare och domare är också målgrupp för det kunskapsstöd som NCK i samarbete med Jämställdhetsmyndigheten tagit fram om våld mot kvinnor och våld i nära relationer (se avsnitt 9.1.2.2). Kunskapsstödet är särskilt utvecklat för yrkesverksamma inom rättsväsendet och riktar sig utöver till poliser, åklagare och domare även till anställda inom Kriminalvården.

Kronofogdemyndigheten är en annan myndighet som sannolikt kan komma i kontakt med brottsoffer, även om det bör vara i mindre utsträckning än poliser, åklagare och domare. Kronofogdemyndigheten har tagit fram en handledning för bemötande av utsatta för ekonomiskt våld – ”Våld i nära relation – ekonomiskt våld”. Informationen i handledningen riktar sig till anställda på myndigheten som kommer i kontakt med våldsutsatta. Den innehåller information om vad myndigheten kan göra men även konkreta exempel på hur den kan agera som är utsatt för ekonomiskt våld. Kronofogdemyndigheten har även arbetat brett med att höja kompetensnivån internt och har arrangerat föreläsningar för att fördjupa och konkretisera vad handledningen innebär i mötet med personer som kan ha utsatts för ekonomiskt våld.[156]

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket och Socialstyrelsen hade under 2022–2024

[154] https://www.domstol.se/domstolsakademin/.
[155] Domstolsakademin, Kursutbud. Ordinarie domare och övriga jurister, 2026.
[156] https://jamstalldhetsmyndigheten.se/ska-du-jobba-med-jamstalldhet/sa-blev-kronofogden-en-aktor-mot-ekonomiskt-vald/.

i uppdrag att verka för förbättrad upptäckt av sådant våld som omfattas av den tidigare nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.[157] Uppdraget, som följde ett tidigare uppdrag för 2019–2021[158], omfattade att de fem myndigheterna skulle utveckla samverkan om rutiner och metoder för upptäckt av våldsutsatthet och våldsutövande, samt hänvisning till rätt instans, förstärkt stöd till relevant personal med klientkontakter och stödja ledning och styrning för att arbetet med ökad upptäckt av våld skulle kunna göras uthålligt över tid och implementeras i myndigheternas ordinarie verksamheter. Inom ramen för uppdraget deltog myndigheterna i kunskaps- och erfarenhetsutbyten tillsammans med inbjudna aktörer, kunskapshöjande seminarier samt myndighetsgemensamma workshoppar. Myndigheterna genomförde även olika kommunikativa insatser. I slutrapporten från Jämställdhetsmyndigheten redovisas att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket var och en för sig har utvecklat arbetet gentemot sina målgrupper. De hade satsat på att utbilda medarbetarna om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer samt tagit fram eller uppdaterat rutiner och metoder för att upptäcka våld samt arbetat för att göra dessa kända bland medarbetarna. I slutrapporten framhålls också vikten av kontinuerlig utbildning. Såväl medarbetare med klientkontakt som chefer behöver kontinuerlig utbildning för att kunna upptäcka våld. Jämställdhetsmyndigheten har lämnat rekommendationer om att det i instruktionerna för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Socialstyrelsen ska göras ett tillägg om att myndigheterna ska ha ett särskilt fokus på att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck.[159]

En stor del av den utbildning som ges för förbättrad upptäckt av våld består av myndighetsinterna kompetenshöjande åtgärder. Exempelvis kan nämnas att Försäkringskassan sedan 2015 genomfört om-

[157] A2022/00842.
[158] Det tidigare uppdraget (S2019/01517/JÄM) hade inneburit en kunskapsförflyttning framåt på myndigheterna i frågor om våld. Det myndighetsgemensamma arbetet hade bl.a. resulterat i att det myndighetsspecifika arbetet utvecklats och förbättrats och de kompetenshöjande insatserna, reviderade metoderna och rutinerna hade ökat kunskapen om tillvägagångssätt och förståelse för frågorna hos medarbetare och chefer. Resultaten av arbetet hade bidragit till uppfyllelsen av det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet (A2022/00842).
[159] Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheter i samverkan ökar upptäckten av våld. Slutredovisning av uppdrag om ökad upptäckt av våld m.m. 2022–2024 (2025:6) s. 6–8.

fattande utbildningsinsatser avseende att upptäcka och motverka våld, med ett högt deltagande bland personalen. Även de yrkesrollsutbildningar som handlar om handläggningen av olika förmåner inkluderar information om våld i nära relationer, vilket säkerställer att de anställda får kunskap genom flera olika kanaler.[160]

Här kan också nämnas att Myndigheten för delaktighet (MFD) erbjuder en kurs för anställda vid statliga myndigheter om att förebygga och bekämpa våld med särskilt fokus på våld mot personer med funktionsnedsättning.[161]

Sammantaget bedömer utredningen att kravet på att de i punkten nämnda kategorierna av tjänstepersoner ska få både allmän och specialiserad utbildning och riktad information av en omfattning som lämpar sig för deras kontakt med brottsoffer är uppfyllt.

9.3.2.2 Utbildning för personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänst och utbildningsväsendet (punkt 2)

Enligt punkten ska medlemsstaterna främja eller erbjuda utbildning för personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänst och utbildningsväsendet som sannolikt kommer att komma i kontakt med brottsoffer, så att de kan upptäcka, förhindra och hantera fall av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer och hänvisa brottsoffer till specialiserade stödtjänster.

Kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer är, som nämnts tidigare (se avsnitt 9.1.2.2), ett obligatoriskt moment i grundutbildningar till yrken som innebär möten med våldsutsatta kvinnor och barn. Bland de utbildningar som omfattas av examensmålet att visa kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer finns utbildning till yrken inom hälso- och sjukvården samt socialtjänst – läkare, sjuksköterskor, tandläkare, tandhygienister, socionomer och psykologer.

Som också redovisats tidigare (se avsnitt 8.1.2.5) har Socialstyrelsen beslutat om föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer för socialnämndens, hälso- och sjukvårdens och tandvårdens verksamheter (HSLF-FS 2022:39). Utöver de bestämmelser som

[160] Försäkringskassan, Rapport – redovisning av regeringsuppdrag om ökad upptäckt av våld m.m. 2022–2024 s. 13.
[161] https://www.mfd.se/samhallsomraden/brott-och-utsatthet/kurser-om-vald-i-nara-relationer/att-forebygga-och-bekampa-vald/.

tidigare behandlats, som är inriktade på tillhandahållande av brottsofferstöd, finns också bestämmelser om att socialnämnden ska fastställa rutiner för när och hur personalen i dess verksamheter ska ställa frågor om våld för att kunna upptäcka våldsutsatta som behöver stöd och hjälp, barn som bevittnat våld som behöver stöd och hjälp, och våldsutövare som behöver insatser för att ändra sitt beteende (2 kap. 4 §). Såvitt avser hälso- och sjukvården slås fast att vårdgivaren ska fastställa rutiner för när och hur personalen i dess verksamheter ska ställa frågor om våld för att kunna upptäcka våldsutsatta och barn som bevittnat våld som behöver vård (7 kap. 2 §). Vårdgivaren inom hälso- och sjukvård och tandvård ska också fastställa rutiner för hur anmälningsskyldigheten enligt 19 kap. 1 § socialtjänstlagen ska fullgöras vad gäller ett våldsutsatt barn eller ett barn som bevittnat våld (7 kap. 3 § respektive 8 kap. 3 §).

Enligt ett allmänt råd till 5 kap. 3 § socialtjänstlagen i HSLF-FS 2022:39 bör den personal som arbetar med handläggning och uppföljning av alla slags ärenden som gäller enskilda enligt socialtjänstlagen ha kunskap om våld och andra övergrepp av eller mot närstående samt ha förmåga att omsätta kunskapen i det praktiska arbetet. Om ärendena gäller våldsutsatta barn och barn som bevittnat våld, bör personalen dessutom ha kunskap om hur man för samtal med ett barn om våld och andra övergrepp, och vilka konsekvenser det kan få för ett barn att utsättas för eller bevittna våld eller andra övergrepp av eller mot närstående. Om ärendena gäller våldsutsatta vuxna, bör personalen ha socionomexamen. Av ett annat allmänt råd till samma lagrum framgår att även den personal som genomför insatser enligt socialtjänstlagen bör ha kunskap om våld och andra övergrepp av eller mot närstående för att kunna uppmärksamma om en person är våldsutsatt och se till att hen får stöd och hjälp. I verksamheter som är särskilt inriktade på att ge stöd och hjälp till våldsutsatta och våldsutövare bör personalen även ha förmåga att omsätta kunskapen i det praktiska arbetet. För hälso- och sjukvården finns ett allmänt råd till 5 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen i HSLF-FS 2022:39 enligt vilket vårdgivaren bör se till att personalen i verksamheten har kunskap om våld och andra övergrepp av eller mot närstående för att kunna ge god vård samt har förmåga att omsätta kunskapen i det praktiska arbetet. Det finns också föreskrifter om hur personalen ska förfara vid misstanke om att en vuxen person eller ett barn är

våldsutsatt, för att utröna om det finns fog för misstanken (7 kap. 10 och 12 §§).

Ytterligare vägledning om hur fall av våld kan upptäckas och hanteras ges i den handbok[162] om våld i nära relationer som Socialstyrelsen tagit fram i syfte att stödja tillämpningen av HSLF-FS 2022:39 och det övriga regelverk som gäller för socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens och tandvårdens arbete med våld i nära relationer. I handboken ges exempel på kunskap som kan behövas för att upptäcka våldsutsatthet och våldsutövande samt ge adekvat stöd och hjälp. Bland annat nämns kunskap om hur man identifierar, bemöter, stödjer och hjälper våldsutsatta vuxna och barn, barn som bevittnat våld och barn och vuxna som utövar våld (inklusive barn och unga som utsätts för och utövar våld i parrelationer).[163]

Därutöver har Socialstyrelsen tagit fram dels separata utbildningsmaterial om bl.a. våld i nära relationer för hälso- och sjukvården och tandvården respektive socialtjänsten[164], dels ett nationellt kunskapsstöd med rekommendationer till hälso- och sjukvården och tandvården.[165] Utbildningsmaterialet för hälso- och sjukvården och tandvården riktar sig främst till personal som kommer i kontakt med vuxna i sitt arbete. Syftet är att ge kunskap om hur våldet kan yttra sig, vilka konsekvenser det kan få för hälsan samt på vilket sätt det kan uppmärksammas. Materialet är också tänkt att ge personalen stöd i att tillsammans med chefen se över rutiner, arbetssätt och förhållningssätt i mötet med dem som kan ha erfarenhet av våld. Utbildningsmaterialet för socialtjänsten riktar sig till personal som kan komma i kontakt med personer som blivit utsatta för våld i nära relationer. Det riktar sig främst till dem som inte arbetar med våldsutsatta på daglig basis, utan som möter personer som har behov av annat stöd. Men det kan även vara värdefullt för dem som kommer i kontakt med våldsutsatta mer regelbundet. Till båda utbildningsmaterialen finns även ett chefsstöd och en studiehandledning som beskriver hur man kan arbeta med utbildningen. Det nationella kunskapsstödet riktar sig till beslutsfattare och personal och innehåller

[162] Socialstyrelsen, Våld i nära relationer. Handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården.
[163] Handboken s. 128 och 246.
[164] Socialstyrelsen, Våld i nära relationer och hedersrelaterat våld. Ett utbildningsmaterial för dig som arbetar inom hälso- och sjukvården och tandvården och Våld i nära relationer och hedersrelaterat våld. Ett utbildningsmaterial för dig som arbetar inom socialtjänsten.
[165] Socialstyrelsen, Nationellt kunskapsstöd med rekommendationer: Våld i nära relationer. Stöd till beslutsfattare och personal i hälso- och sjukvården och tandvården.

rekommendationer om hur man kan upptäcka vuxna som utsätts för våld av närstående samt barn som bevittnar våld av närstående. Stödet är tänkt att användas i verksamhetens arbete med att ta fram rutiner för att upptäcka våld i nära relationer.

Utredningen konstaterar att de kunskapskrav om våld i nära relationer som gäller för personal inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården är fastställda på författningsnivå eller i allmänna råd. Därutöver ges kompletterande information i flera stödjande dokument som tagits fram av Socialstyrelsen. Personalen får därigenom anses inte bara erbjudas utan ges tillräcklig och adekvat utbildning så att de kan upptäcka, förhindra och hantera fall av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer och hänvisa brottsoffer till specialiserade stödtjänster.

För utbildningsväsendets, dvs. i första hand skolans och förskolans,[166] del innefattar arbetet med att förebygga våld mot kvinnor och våld i nära relationer bl.a. åtgärder för att stärka elevernas kunskaper i ämnet genom undervisning om t.ex. jämställdhet, allas lika värde och vikten av samtycke i relationer. Det inkluderar också åtgärder för att säkerställa att skolmiljön är trygg samt att risker och riskbeteenden för våld förebyggs och motverkas. Skolan har även en viktig roll i att fånga upp barn och unga som far illa och som kan vara utsatta för våld i familje- eller partnerrelationer. Det breda ansvaret ställer höga krav på lärares och skolpersonals kunskaper i dessa frågor.[167]

Av skollagen (2010:800) framgår att alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero (5 kap. 3 §). Huvudmannen ska se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling (6 kap. 7 §). En lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till rektorn som i sin tur ska anmäla vidare till huvudmannen (6 kap. 10 §). Vidare har personal i förskola, skola och andra verksamheter enligt skollagen en skyldighet att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får

[166] Jfr de engelska och franska språkversionerna, där personal inom utbildningsväsendet motsvaras av *educational staff* respektive *personnel enseignant*.
[167] Skolverket, Kompetensinsatser med fokus på mäns våld mot kvinnor, dnr 2022:2012 s. 12.

kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (19 kap. 1 § första stycket 2 och 4 socialtjänstlagen).

Kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer ingår inte i examenmålen för utbildningar till lärare eller förskollärare. I huvudsak är det i stället Skolverket som erbjuder lärare och förskollärare utbildning i ämnena.

Skolverket fick 2023 i uppdrag att, mot bakgrund av de då nyligen reviderade läroplanerna och det nya kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer (se avsnitt 9.2.2.1), erbjuda skolpersonal kompetensinsatser som utifrån skolans förebyggande roll skulle bidra till att motverka mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Inom ramen för uppdraget vidareutvecklades innehållet i flera webbstöd, där det fanns ett samband med skolans förebyggande arbete mot våld. Myndigheten tog fram nytt innehåll för att bidra med ökad kunskap och medvetenhet om t.ex. hur kopplingen mellan destruktiva könsnormer och risker för våld kan ta sig uttryck och om att våld kan förekomma i ungas partnerrelationer. Andra uppdrag inom myndigheten, t.ex. det nationella uppdraget Tidiga samordnade insatser, omfattade också vissa insatser som fokuserade på våldsförebyggande arbete.[168]

Skolverket har, inom ramen för ett regeringsuppdrag, genomfört en kartläggning och analys av förskolors, skolors och huvudmäns arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda mäns våld mot kvinnor, inklusive våld i ungas relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. I rapporten konstateras att Skolverket erbjuder flera olika stöd och möjligheter för kompetensutveckling som har koppling till arbetet mot mäns våld mot kvinnor och våld i ungas relationer, t.ex. i frågor som jämställdhet, kränkande behandling, sexuella trakasserier och diskriminering samt hedersrelaterat våld och förtryck. Skolverkets stöd och kompetensutvecklingsinsatser revideras kontinuerligt för att vara aktuella i förhållande till läroplanerna och relevant forskning inom området. Eftersom skolan genom olika bestämmelser i skollagen och diskrimineringslagen är skyldig att arbeta för att förebygga våld har Skolverket flera stödmaterial som beskriver betydelsen av det förebyggande arbetet. I samband med implementeringen av de reviderade läroplanerna utarbetades under åren 2021 och 2022 nya webbutbildningar för personal inom skolväsendet om skolors systematiska arbete mot hedersrela-

[168] Skolverkets rapport om kompetensinsatser s. 4.

terat våld och förtryck samt om undervisning inom kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer. Webbkursen om skolors systematiska arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck innehåller bl.a. information om hur skolan genom undervisningen och utbildningen kan arbeta med de många perspektiv som är av betydelse för det förebyggande arbetet. Ett flertal innehållssidor på Skolverkets webbplats berör också området. Därutöver har Skolverket tagit fram kunskapsöversikten ”Skapa trygghet för lärande – om skolans arbete mot mobbning, trakasserier och kränkande behandling”. Den är avsedd för dem som arbetar i skolan: med eleverna, i skolledning eller på huvudmannanivå. I stödmaterialet ”Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda – Hur skolan kan arbeta mot diskriminering och kränkande behandling” erbjuder Skolverket stöd till personal i grundskolan och gymnasieskolan. Under 2024 reviderade Skolverket stödmaterialet ”Hedersrelaterat våld och förtryck – skolans ansvar och möjligheter”. Stödmaterialet beskriver vilket ansvar som skolan har för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck och hur rektor, lärare och elevhälsa kan arbeta med dessa frågor i skolan.[169]

Uppdraget till Skolverket innefattar även att myndigheten ska utveckla, genomföra och följa upp insatser inom området samt föreslå en struktur för samordning av arbetet med att förebygga, upptäcka och åtgärda mäns våld mot kvinnor, inklusive våld i ungas relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. I arbetet med uppdraget ska Skolverket inhämta kunskaper och erfarenheter från Jämställdhetsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, länsstyrelserna samt övriga relevanta myndigheter och organisationer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 december 2026.[170]

Utredningens bedömning är att de utbildningsmöjligheter som erbjuds lärare och andra pedagoger samt annan personal inom utbildningsväsendet är tillräckliga för att uppfylla direktivets krav i denna del. Med det sagt kan det finnas anledning att överväga om kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer bör inkluderas i examensmålet även för lärarutbildningarna. Det skulle i så fall kräva en ändring av högskoleförordningen. Eftersom detta inte bedöms vara nödvändigt för att genomföra direktivet lämnar utredningen dock inte något sådant förslag.

[169] Skolverket, Huvudmäns, förskolors och skolors arbete mot mäns våld mot kvinnor. En kartläggning (Rapport 2025:26) s. 15–16.
[170] Skolverkets rapport om arbetet mot mäns våld mot kvinnor s. 6 och 11.

9.3.2.3 Allmän och specialiserad utbildning om målen för direktivet till domare och åklagare (punkt 3)

Enligt punkten ska medlemsstaterna, utan att det påverkar rättsväsendets oberoende eller skillnader i rättsväsendets uppbyggnad inom unionen, vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att domare och åklagare som arbetar med straffrättsliga förfaranden och utredningar erbjuds både allmän och specialiserad utbildning om målen för direktivet som är anpassad till dessa domares och åklagares funktioner. Sådan utbildning ska vara människorättsbaserad och sätta brottsoffren i centrum utifrån ett köns-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv.

Som redovisats tidigare (se avsnitt 9.3.2.1) erbjuds ordinarie domare utbildning om våld i nära relationer genom Domstolsakademin medan åklagare har möjlighet till specialisering i och fortbildning om sådan brottslighet. Här tar kravet på utbildning sikte på både allmän och specialiserad utbildning om målen för direktivet,[171] vilket i sammanhanget får förstås som frågor med bäring på målen. Den utbildning som erbjuds domare och åklagare för närvarande bedöms stå i överensstämmelse med målen för direktivet. I den mån det finns behov av att uppdatera och anpassa utbildning, t.ex. för att ytterligare inkludera aspekter av de digitala dimensionerna av våld (jfr avsnitt 9.3.2.10 nedan), bör detta kunna – givet hänvisningarna till rättsväsendets oberoende – överlämnas till myndigheterna själva att åtgärda. Direktivets krav bedöms vara uppfyllt.

9.3.2.4 Utbildning för att öka juristers medvetenhet om brottsoffrens behov (punkt 4)

I punkten anges att medlemsstaterna ska rekommendera att de som ansvarar för utbildning av jurister tillhandahåller både allmän och specialiserad utbildning för att öka juristernas medvetenhet om brottsoffrens behov och för att behandla brottsoffer på ett trauma-, genus- och barnmedvetet sätt. Detta ska göras utan att det påverkar juristyrkets oberoende.

Som nämnts i avsnitt 9.3.2.1 ingår kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer i examensmålen för juristprogram-

[171] Jfr engelska *with respect to the objectives of this Directive* och franska *au regard des objectivs de la présente directive*.

met. NCK har tagit fram ett webbstöd för lärosäten som riktar sig till den som undervisar om våld på universitet och högskolor och syftar till att underlätta i arbetet med att implementera examensmålet. I webbstödet nämns insatser till brottsoffer som ett exempel på kursmål. I den delen finns mål som berör särskild sårbarhet, bl.a. vad gäller barn, på olika sätt. Det finns också exempel på kursmål avseende myndigheters ansvar som särskilt behandlar bemötandefrågor.[172] En del av kunskapsområdet handlar alltså om brottsoffers behov och hur dessa ska bemötas i yrkesrollen.

Även när det gäller yrkesverksamma jurister tillhandahåller flera myndigheter utbildning av nu relevant slag. Direktivet uppställer inget krav på utbildningens innehåll i aktuellt avseende utan endast ett krav på att de som ansvarar för utbildningen ska ges en rekommendation. Det kan dock konstateras att sådan utbildning som avses i direktivet redan ges till de som studerar på juristprogrammet och till anställda på de flesta myndigheter där sådan utbildning kan väntas vara relevant. Därmed bedömer utredningen att det saknas behov av att rikta särskilda rekommendationer till universiteten och myndigheterna.

Det kan diskuteras om någon rekommendation bör riktas till ansvariga för utbildning av jurister inom relevanta verksamheter utanför myndighetssfären, i synnerhet Sveriges advokatsamfund som ansvarar för advokatexamen och den utbildning som krävs för denna.[173] I sammanhanget kan noteras att den utbildning som krävs för advokatexamen[174] inte behandlar brottsofferfrågor, även om advokatetiken[175], som behandlas på utbildningen, innehåller regler om bemötande av motparter och vittnen. Ämnet förefaller inte heller vara en stående del av det kursprogram som advokatsamfundet inom ramen för Advokatakademien erbjuder advokater, biträdande jurister och andra på advokatbyråer.[176] Eftersom advokattiteln förutsätter jur.kand.- eller juristexamen, får emellertid blivande advokater kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer inom

[172] https://www.uu.se/centrum/nck/for-yrkesverksamma/webbstodforlarosaten/att-utbilda-om-vald/kursmal.
[173] Det kan i sammanhanget noteras att punkten i vissa språkversioner avser utbildning specifikt av advokater – se t.ex. franska (*avocat*) och tyska (*Rechtsanvalt)* – medan andra versioner likt den svenska har öppnar skrivningar – se t.ex. engelska (*lawyer*) och finska (*juristi)*.
[174] https://www.advokatsamfundet.se/Att-bli-advokat/Advokatexamen/.
[175] https://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet_sv/advokatetik/vagledande-regler-om-god-advokatsed-med-kommentarer-januari-2025.pdf.
[176] https://advokatakademien.advokatsamfundet.se/.

ramen för examensmålen för programmet. För genomförandet bedöms det därför inte vara strikt nödvändigt att Sverige rekommenderar advokatsamfundet att tillhandahålla den utbildning som avses i punkten. Vidare innebär värnandet av advokaters självständighet och oberoende roll i rättsväsendet (jfr det som sägs i punkten om juristyrkets oberoende) att sådana rekommendationer bör undvikas. Det bör därför vara en fråga för advokatsamfundet att ta ställning till om det – i nu relevanta avseenden – finns anledning att se över innehållet i den utbildning som krävs för advokatexamen.

I sammanhanget kan också nämnas att Brottsoffermyndigheten för närvarande har i uppdrag att ta fram och sprida ett särskilt riktat och praktiknära utbildnings- och informationsmaterial samt erbjuda utbildningsinsatser till dels biträdande jurister och advokater som är särskilda företrädare för barn samt målsägandebiträden, dels kriminalvårdspersonal. Syftet med uppdraget är att öka kunskapen om barnets rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och barns våldsutsatthet, inklusive fokus på hedersrelaterat våld och förtryck. Kunskap och erfarenheter ska inhämtas från Sveriges advokatsamfund, Myndigheten för delaktighet och Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt centrum för kunskap om våld mot barn) samt från Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK) inom ramen för arbetet med att utveckla webbstöd till rättsväsendet med fokus på hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdraget ska redovisas senast den 10 december 2027.[177]

9.3.2.5 Riktad utbildning om konsekvenserna av kvinnlig könsstympning (punkt 5)

Enligt punkten ska relevant personal inom hälso- och sjukvården, såsom barnläkare, gynekologer, obstetriker, barnmorskor samt hälso- och sjukvårdspersonal som tillhandahåller psykologiskt stöd, få riktad utbildning för att på ett kulturmedvetet sätt kunna upptäcka och hantera de fysiska, psykiska och sexuella konsekvenserna av kvinnlig könsstympning.

En redogörelse för Sveriges arbete med att förebygga och motverka kvinnlig könsstympning samt det samlade stöd som ges till brottsoffer som blivit könsstympade finns i avsnitt 8.3.2. Av redo-

[177] Ju2025/00270 och Ju2025/02693 (delvis).

görelsen framgår att Socialstyrelsen har tagit fram ett omfattande stödmaterial, bl.a. i form av samtalsstöd och kunskapsstöd till personal som i sitt arbete möter flickor och kvinnor som är könsstympade, eller flickor som kan riskera att bli utsatta för könsstympning.

Kunskapsstödet, som riktar sig till personal i hälso- och sjukvården, innehåller ett avsnitt om konsekvenserna av kvinnlig könsstympning. Där redogörs för de negativa fysiska (inklusive medicinska), psykiska (inklusive psykosociala) och sexuella konsekvenser som kan uppstå.[178] Ett särskilt avsnitt behandlar obstetriska komplikationer.[179] Samtalsstöden, som finns i en version för hälso- och sjukvården och en för socialtjänsten, innehåller grundläggande information om konsekvenserna av kvinnlig könsstympning.[180] Sådan grundläggande information ges också i Socialstyrelsens webbaserade utbildning om kvinnlig könsstympning för den som kan möta flickor och kvinnor som är, eller riskerar att bli könsstympade.[181]

Därutöver har Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer tagit fram en webbaserad utbildning om kvinnlig könsstympning för personal inom hälso- och sjukvården där ett fokusområde är hälsokonsekvenser av könsstympning. På webbplatsen anges att genom kunskap om hur den fysiska, psykiska och sexuella hälsan kan påverkas hos den som utsatts för könsstympning kan fler utsatta identifieras och få möjlighet till vård.[182] I Region Stockholm har Amelmottagningen på Södersjukhuset, en specialistmottagning för personer med erfarenhet av kvinnlig könsstympning, i uppdrag av regionen att vara en kunskapsnod för kvinnlig könsstympning. Mottagningen erbjuder bl.a. utbildningsinsatser för hälso- och sjukvårdspersonal för att bättre kunna identifiera, behandla och vägleda patienter som genomgått kvinnlig könsstympning.[183]

När det gäller kravet på att utbildningen som ges ska ha ett kulturmedvetet perspektiv kan det konstateras att betydelsen av transkulturell kompetens framhålls i Socialstyrelsens kunskapsstöd. Defi-

[178] Socialstyrelsen, Kvinnlig könsstympning. Ett stöd för hälso- och sjukvårdens arbete s. 24–27 (kunskapsstöd).
[179] Kunskapsstödet s. 27–28.
[180] Socialstyrelsen, Kvinnlig könsstympning. Ett samtalsstöd för hälso- och sjukvården s. 4 och Socialstyrelsen, Kvinnlig könsstympning – ett samtalsstöd för socialtjänsten s. 5.
[181] https://utbildning.socialstyrelsen.se/learn/courses/473/konsstympning-av-flickor-och-kvinnor.
[182] https://www.vgregion.se/f/regionhalsan/valdinararelationer/utbildning/konsstympning-av-flickor-och-kvinnor/.
[183] https://www.sodersjukhuset.se/for-vardgivare-och-myndigheter/regionala-uppdrag/amel-projektet-utbildning-om-kvinnlig-konsstympning/.

nitioner ges av transkulturell medicin – att reflektera över såväl patientens perspektiv som vårdens traditioner och värderingar – och transkulturell omvårdnad, som omfattar individens förutsättningar för hälsa, reaktioner på och upplevelser av sjukdom eller ohälsa samt effekter av vård och behandling hos individer med olika kulturell bakgrund.[184] Även Socialstyrelsens övriga stöd till personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten som syftar till att underlätta arbetet med att upptäcka om någon utsatts för könsstympning får sägas inkludera ett kulturmedvetet perspektiv. I Region Stockholm finns dessutom Transkulturellt Centrum som utbildar, fortbildar och ger expertstöd till regionens vårdpersonal i syfte att nå målet om en god, jämlik hälsa och vård för hela befolkningen. Fokus är grupper vars vårdbehov, på grund av olika hinder, inte blir tillgodosett.[185]

Med beaktande av den information om konsekvenserna av kvinnlig könsstympning som ges i Socialstyrelsens kunskapsstöd samt andra riktlinjer och rekommendationer, i kombination med de ytterligare utbildningsinsatser som finns att tillgå för de i direktivet nämnda yrkeskategorierna, bedömer utredningen att direktivets krav på riktad utbildning i detta avseende är uppfyllt.

9.3.2.6 Utbildning om sexuella trakasserier samt våld i arbetslivet för personer i arbetsledande ställning (punkt 6)

I punkten ställs krav på att personer i arbetsledande ställning på arbetsplatser inom såväl offentlig som privat sektor ska få utbildning i hur sexuella trakasserier i arbetslivet kan upptäckas, förebyggas och hanteras, när sådana trakasserier utgör ett brott enligt nationell rätt. Dessa personer och arbetsgivare ska få information om effekterna av våld mot kvinnor och våld i nära relationer på arbetet och om risken för tredjepartsvåld.

Arbetsgivare har en långtgående skyldighet att förebygga, utreda och åtgärda trakasserier och sexuella trakasserier (se avsnitt 8.4.2). De krav som ställs på arbetsgivaren i dessa avseenden framgår av bestämmelser i diskrimineringslagen. Utöver ett förbud mot trakasserier och sexuella trakasserier innehåller lagen bl.a. en utrednings- och åtgärdsskyldighet för en arbetsgivare som får veta att det före-

[184] Kunskapsstödet s. 34.
[185] https://www.transkulturelltcentrum.se/.

kommer trakasserier eller sexuella trakasserier på arbetsplatsen. Vidare är arbetsgivaren skyldig att ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra bl.a. trakasserier och sexuella trakasserier. Det finns även ett repressalieförbud, som innebär att arbetsgivaren inte får bestraffa personer som påtalar brott mot lagen. Med arbetsgivare likställs den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör personer på arbetsplatsen (2 kap. 1 § tredje stycket). En chef och även arbetsledare likställs alltså med arbetsgivare i diskrimineringslagens bestämmelser. Sverige har inte någon specifik straffbestämmelse avseende sexuella trakasserier i arbetslivet, men handlingar som omfattas av definitionen av sexuella trakasserier i diskrimineringslagen kan falla in under straffbestämmelser i brottsbalken, såsom ofredande, sexuellt ofredande, förtal, förolämpning, olaga integritetsintrång eller kränkande fotografering. Som redogjorts för i det hänvisade tidigare avsnittet är arbetsgivarens ansvar inte begränsat till sådana sexuella trakasserier som utgör brott utan ansvaret omfattar alla typer av agerande som kan bedömas som sexuella trakasserier.

Arbetsgivarens ansvar att motverka trakasserier och sexuella trakasserier följer också av arbetsmiljölagstiftningen. I arbetsmiljölagen (1977:1160) fastställs att arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall samt bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete (3 kap. 2 och 2a §§). Dessa skyldigheter preciseras genom bestämmelser i arbetsmiljöförordningen (1977:1166) samt i Arbetsmiljöverkets föreskrifter AFS 2023:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete och AFS 2023:2 om planering och organisering av arbetsmiljöarbete. I det arbetsmiljörättsliga regelverket används inte termerna trakasserier och sexuella trakasserier utan kränkande särbehandling men trakasserier och sexuella trakasserier – som är en form av diskriminering – kan utgöra kränkande särbehandling. I stort sett sammanfaller reglerna om att motverka kränkande särbehandling i föreskrifterna med bestämmelserna om att förebygga och motverka sexuella trakasserier i diskrimineringslagen.[186]

Enligt AFS 2023:2 är arbetsgivaren skyldig att klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten och vidta åtgärder för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till sådan (2 kap. 10 §). Vidare ska arbetsgivaren se till att det finns rutiner

[186] TCO, Handbok mot sexuella trakasserier i arbetslivet s. 8.

för hur kränkande särbehandling ska hanteras. Av rutinerna ska det framgå (1) vem som ska ta emot information om att kränkande särbehandling förekommer, (2) vad mottagaren ska göra, hur informationen kommer att hanteras, och (3) hur och var de som är utsatta snabbt kan få hjälp. Arbetsgivaren ska göra rutinerna kända för alla arbetstagare. (2 kap. 11 §.) Till arbetsgivarens ansvar hör också att se till att chefer och arbetsledare har kunskaper om hur man förebygger och hanterar ohälsosam arbetsbelastning och kränkande särbehandling. Arbetsgivaren ska se till att det finns förutsättningar att omsätta dessa kunskaper i praktiken. (2 kap. 4 §.) Enligt ett allmänt råd till den senare föreskriften är ett sätt för arbetsgivaren att tillföra kunskaper att ge utbildning, gärna för chefer, arbetsledare och skyddsombud alternativt arbetsmiljöombud tillsammans. Det underlättar för chefer och arbetsledare när även skyddsombuden har motsvarande kunskaper. Utbildning kan ges av företagshälsovård eller annan resurs med kompetens inom området. Med ”förutsättningar” avses bl.a. tillräckliga befogenheter, en rimlig arbetsbelastning och stöd i rollen som chef eller arbetsledare. I ett allmänt råd till föreskriften i 2 kap. 10 § framhålls att genom att arbetsgivaren ser till att chefer och arbetsledande personal har de kunskaper och förutsättningar som framgår av 2 kap. 4 §, får chefer och arbetsledande personal möjlighet att förebygga, uppmärksamma och hantera kränkande särbehandling.

Syftet med regelverket i AFS 2023:1 är att arbetsgivare ska arbeta systematiskt genom att organisera, genomföra och följa upp sitt arbetsmiljöarbete, för att förebygga risker för ohälsa och olycksfall i arbetet samt uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö (1 §). Arbetsgivaren ska se till att det finns en arbetsmiljöpolicy som beskriver hur arbetsmiljöförhållandena ska vara i arbetsgivarens verksamhet, för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö. Arbetsmiljöpolicyn ska vara skriftlig om det finns tio eller fler arbetstagare i verksamheten. (7 §.) I arbetsgivarens ansvar ingår att fördela uppgifterna i det systematiska arbetsmiljöarbetet till en eller flera chefer, arbetsledare eller andra arbetstagare i verksamheten. Arbetsgivaren ska se till att de som får dessa uppgifter är tillräckligt många för att kunna utföra de uppgifter som behövs, har de befogenheter och resurser som behövs, och har tillräckliga kunskaper om de bestämmelser som har betydelse för arbetsmiljön, om fysiska, organisatoriska och sociala förhållanden i arbets-

miljön som innebär risker för ohälsa eller olycksfall, och om åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall samt uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö. (9 §.) Arbetsgivaren ska vidare se till att alla arbetstagare har tillräckliga kunskaper om arbetet, och riskerna i arbetet, för att ohälsa och olycksfall ska kunna förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås (10 §).

I TCO:s handbok, som är framtagen för att ge förtroendevalda vägledning och vara ett stöd i deras arbete med att förhindra bl.a. sexuella trakasserier, konstateras sammanfattningsvis att det förebyggande arbetet som någon inom arbetsledningen har fått till uppgift att svara för omfattar alla fysiska, organisatoriska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön. I den ansvariga personens uppgifter ligger alltså även att motverka kränkande särbehandling i form av sexuella trakasserier. Den eller de personer som har tilldelats denna uppgift ska ha kompetens, kunskaper, erfarenhet, resurser och beslutsrätt. Detta innebär att chefer och arbetsledande personal med denna uppgift ska ha specialkunskaper om arbetet, riskerna i arbetet och åtgärder för att förebygga skador, att de ska ha god insikt i hur människor reagerar i olika situationer och att de är insatta i de hälsomässiga effekterna av t.ex. kränkande särbehandling inklusive sexuella trakasserier. Vidare ska de ha kunskaper om arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen och relevanta föreskrifter från Arbetsmiljöverket. I kunskapskravet ingår att arbetsgivaren ska se till att den eller de personer som ska svara för det förebyggande arbetet har fått kunskap om hur sexuella trakasserier ska hanteras. I detta ingår att kunskap ska finnas om vad som är sexuella trakasserier och hur man går till väga för att undersöka om sådant förekommer och hur det ska motverkas.[187]

Ytterligare information för bl.a. personer i arbetsledande ställning som har ett ansvar att förebygga kränkande särbehandling, inklusive sexuella trakasserier, om innebörden av de krav som ställs på arbetsgivare att bedriva ett aktivt förebyggande arbete finns på Diskrimineringsombudsmannens (DO) webbplats.[188]

Utredningen konstaterar att det följer av regler på författningsnivå att personer i arbetsledande ställning ska få utbildning i hur sexuella trakasserier i arbetslivet kan upptäckas, förebyggas och han-

[187] Handboken s. 18.
[188] https://www.do.se/for-arbetsgivare-och-utbildningsanordnare/aktiva-atgarder-for-arbetsgivare.

teras, inklusive men inte bara när sådana trakasserier utgör ett brott. Arbetsgivarens ansvar i dessa avseenden regleras också på författningsnivå. Direktivets krav bedöms därmed vara uppfyllt i fråga om utbildning om sexuella trakasserier.

Inom ramen för sitt arbetsmiljöansvar har arbetsgivare ett ansvar för att minska riskerna för våld och hot mot arbetstagare. I 5 kap. i AFS 2023:2 anges vilka skyldigheter arbetsgivare har i detta avseende. Bestämmelserna i kapitlet reglerar all verksamhet där det kan finnas risk för våld, eller hot om våld, oavsett hur hoten förmedlas (1 §). I ett allmänt råd förtydligas att föreskrifterna gäller för alla hot om våld som kan förekomma i arbetet och att de gäller även hot som förmedlas t.ex. via internet eller telefon. Arbetsgivaren ska ordna arbetet så att risken för våld, eller hot om våld, förebyggs så långt som möjligt, ha särskilda säkerhetsrutiner för det arbete som kan medföra risk för våld, eller hot om våld, samt följa upp säkerhetsrutinerna, och uppdatera dem om något ändras, så att de alltid är aktuella. Vidare ska arbetsgivaren se till att de arbetstagare som kan bli berörda av riskerna känner till säkerhetsrutinerna. (3 §.) Enligt ett allmänt råd kan säkerhetsrutiner vara att det anges när arbetstagarna ska använda larmutrustning eller i vilka situationer arbetstagarna inte ska arbeta ensamma. Därutöver finns bestämmelser om att arbetsgivaren ska se till att arbetstagarna får särskilt stöd och handledning vid arbete där det finns risk för återkommande våld eller hot om våld (4 §), att arbetsgivaren ska se till att arbetsplatser placeras, utformas och utrustas så att risken för våld eller hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs (5 §) och att arbetsgivaren ska se till att arbetstagarna har möjlighet att snabbt få hjälp, om det uppstår en situation med våld eller hot om våld. Arbetsgivaren ska se till att det finns larm för att tillkalla hjälp, om det behövs för säkerheten (6 §.) Det föreskrivs också att arbetsgivaren inte får låta en arbetstagare utföra en arbetsuppgift som ensamarbete om arbetsuppgiften innebär en påtaglig risk för våld eller hot om våld (7 §). Arbetsgivare har en skyldighet att känna till det redovisade regelverket.[189]

Våld mot kvinnor och våld i nära relationer kan också sättas i samband med arbetsgivarens ansvar att förebygga ohälsa och sjukskrivningar eftersom det kan få konsekvenser för arbetets utförande att vara utsatt för våld (eller att utöva våld). Jämställdhetsmyndig-

[189] https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsgivarens-ansvar-for-arbetsmiljon/.

heten har haft i uppdrag att genomföra informationsinsatser i syfte att höja kunskapen om vilka konsekvenser våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck kan få i arbetslivet samt redogöra för vilka regelverk som aktualiseras. I uppdraget, som slutredovisades i februari 2025, ingick även att samla och sprida kunskap i form av ett praktiskt inriktat metodstöd till arbetsgivare.[190]

I rapporten konstateras att allt fler arbetsplatser inkluderar våld i nära relationer i sitt arbetsmiljöarbete, men att mer behöver göras. De verktyg som Jämställdhetsmyndigheten tog fram inom ramen för uppdraget var en folder – ”Arbetsplatsens betydelse vid förekomst av våld i nära relation” – som innehåller information till arbetsgivare om vilka regelverk som aktualiseras vid sådant våld, ”Gör det pratbart”, en vägledning i att starta upp ett arbete med att inkludera våld i nära relationer i det systematiska arbetsmiljöarbetet, samt webbkursen ”Våld i nära relation – agera som chef eller kollega”, som finns i fyra versioner. Jämställdhetsmyndigheten genomförde under uppdraget även en informationskampanj i syfte informera och inspirera till aktiviteter och för att få arbetsgivare och chefer att besöka myndighetens webbplats där fakta och de redovisade verktygen finns samlade. Vidare genomförde Jämställdhetsmyndigheten en webbinarieserie där varje webbinarium inkluderade ett gott exempel hämtat från målgruppen. Webbinarierna riktades till chefer och HR-personal inom statliga myndigheter, lärosäten, regioner och kommuner. Fokus var att inspirera och berätta hur en motsvarande organisation gått till väga för att inkludera våld i nära relationer i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Myndigheten hänvisade också till flera pågående uppdrag på området och konstaterade att arbetet behöver fortsätta långsiktigt på flera arenor. Bland annat lämnades rekommendationer om att våld i nära relationer inkluderas i de ovan redovisade arbetsmiljöföreskrifterna som har fokus på hot och våld.[191]

Utredningen bedömer, med hänsyn till arbetsgivarens ansvar att minska riskerna för våld och hot mot arbetstagare, de utbildningsinsatser som redovisats ovan och de ytterligare utbildningsmöjligheter som finns tillgängliga, att direktivets krav är uppfyllt även i fråga om att personer i arbetsledande ställning och arbetsgivare ska få infor-

[190] A2022/00389.
[191] Jämställdhetsmyndigheten, Våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck – en arbetsplatsfråga. Att inkludera våld i nära relationer i det systematiska arbetsmiljöarbetet, rapport 2025:3 s. 4–5.

mation om effekterna av våld mot kvinnor och våld i nära relationer på arbetet och om risken för tredjepartsvåld.

9.3.2.7 Utbildning i samordnat multidisciplinärt samarbete (punkt 7)

Enligt punkten ska de utbildningsinsatser som avses i punkterna 1, 2 och 5 omfatta utbildning i samordnat multidisciplinärt samarbete för att möjliggöra en heltäckande och lämplig hantering av ärenden som gäller våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

Utbildningsinsatserna som avses är således de som riktar sig till tjänstepersoner som i sitt arbete sannolikt kommer att komma i kontakt med brottsoffer, såsom poliser och domstolspersonal (punkt 1) samt personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänst och utbildningsväsendet, inklusive läkare och andra som kommer i kontakt med offer som utsatts för kvinnlig könsstympning (punkterna 2 och 5).

Utredningen har ovan bedömt att den utbildning som finns tillgänglig för de angivna grupperna uppfyller direktivets krav i respektive punkter. Det ytterligare kravet i den här punkten avser utbildning i samordnat multidisciplinärt samarbete. I likhet med vad som gäller i fråga om utbildningen i stort anser utredningen att det preciserade kravet i huvudsak uppfylls genom författningsregleringar eller allmänna råd och vägledande dokument där det föreskrivs en skyldighet för myndigheter att samverka med varandra. Det finns ett antal sådana bestämmelser. Enligt 8 § första stycket förvaltningslagen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Avsikten är att en handläggande myndighet – i den utsträckning som det är möjligt och lämpligt – själv ska ta den kontakt med andra myndigheter som behövs för att utredningen i ett ärende ska bli tillräcklig. Vidare har Polismyndigheten enligt 6 § andra stycket polislagen en skyldighet att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Socialtjänsten och polisen samverkar på olika sätt när det rör frågor om våld i nära relationer, t.ex. kring risk- och skyddsbedömningar för våldsutsatta (se avsnitt 7.3.2.1). Samverkan mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården regleras i huvudsak genom föreskrifter från Socialstyrelsen. Därutöver ges ytterligare vägledning om formerna och innehållet i

samarbetet mellan aktörer i olika vägledande dokument såsom Socialstyrelsens handbok om våld i nära relationer. Utbildningsväsendet samverkar i betydande utsträckning med såväl socialtjänsten som Polismyndigheten. Detta utgör bara ett fåtal exempel på sådan myndighetssamverkan i ärenden om våld mot kvinnor och nära relationer som ytterst är författningsreglerad och närmare beskriven i vägledande dokument som kan ses som kunskapskällor i ämnet.

Socialstyrelsens handbok om våld i nära relationer kan i sig ses som en form av utbildningsmaterial i frågor som rör samverkan. Därutöver finns det tidigare nämnda utbildningsmaterial avseende våld i nära relationer och hedersrelaterat våld som Socialstyrelsen också tagit fram. Även det innehåller avsnitt om samverkan mellan olika aktörer och professioner.[192] Genom handboken och utbildningsmaterialet samt övriga vägledande dokument, vilka dessutom ger kunskap om den författningsreglerade samordningsskyldighet som gäller för de inblandade myndigheterna i ärenden som gäller våld mot kvinnor och våld i nära relationer, inklusive i fråga om tillhandahållandet av brottsofferstöd, bedömer utredningen att även detta krav är uppfyllt.

9.3.2.8 Utbildningsinsatser för medier (punkt 8)

Enligt punkten ska medlemsstaterna, utan att det påverkar mediernas frihet och mångfald, uppmuntra och stödja utbildningsinsatser för medier som genomförs av organisationer för mediearbetare, mediernas självregleringsorgan och branschföreträdare eller andra relevanta oberoende organisationer för att bekämpa stereotypa föreställningar om kvinnor och män, sexistiska bilder av kvinnor och skuldbeläggning av brottsoffer i medierna, i syfte att minska risken för våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Utbildningen får tillhandahållas av relevanta organisationer i det civila samhället, icke-statliga organisationer som arbetar med brottsoffer, arbetsmarknadens parter och andra intressenter.

När det gäller mediernas medverkan i utbildningsinsatser måste deras samhällsroll och det grundlagsskydd som de åtnjuter beaktas, vilket också framgår uttryckligen i artikeln och även står i samklang

[192] Socialstyrelsen, Våld i nära relationer och hedersrelaterat våld. Ett utbildningsmaterial för dig som arbetar inom socialtjänsten.

med särregleringen avseende pressfrihet och yttrandefrihet i andra medier på annat håll i direktivet (artikel 47). Fri åsiktsbildning som grund för den svenska folkstyrelsen slås fast i regeringsformen, liksom yttrande- och informationsfrihet gentemot det allmänna. Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innehåller regler om tryckfrihet och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Mediegrundlagarna bygger på grundläggande principer om etableringsfrihet, förbud mot censur och hindrande åtgärder, ensamansvar med meddelarskydd, en särskild brottskatalog och en särskild rättegångsordning. I princip får medierna fritt välja innehållet i sina publikationer. För leverantörer av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv finns dock en föreskrift i radio- och tv-lagen (2010:696) om att programverksamheten i sin helhet ska präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (5 kap. 1 §).

Eftersom massmediernas roll inte kan vara att bidra till en viss politik eller att sprida vissa åsikter måste deras medverkan i utbildningsinsatser som bl.a. syftar till att påverka det journalistiska innehållet eller inriktningen, även gällande samhällsviktiga frågor som våld mot kvinnor och våld i nära relationer, bygga på frivillighet. Detta är något som också direktivet förutsätter. Några för medierna bindande förpliktelser att delta i utbildningsinsatser kan således inte komma i fråga.

I Sverige finns sedan länge ett system för självreglering i mediebranschen som bygger på ett samarbete mellan Tidningsutgivarna, Sveriges Tidskrifter, TV4, SVT, SR, UR, Svenska Journalistförbundet och Publicistklubben. Dessa har bildat Medieetikens Förvaltningsorgan, Allmänhetens Medieombudsman (MO) och Mediernas Etiknämnd (MEN). Det medieetiska systemet bygger på frivillighet men anslutna medier förbinder sig att följa vissa regler och praxis. MO ska se till att svenska medier förhåller sig till de etiska riktlinjer (Publicitetsreglerna) som branschen själv dragit upp. Publicitetsreglerna är sjutton till antalet och utgör etiska riktlinjer kring publicering. Reglerna betonar vikten av en korrekt och allsidig nyhetsförmedling och täcker därutöver bl.a. in områden som bild- och namnpublicering, men också respekt för den personliga integrite-

ten. En regel (9) påbjuder att alltid visa offren för brott och olyckor största möjliga hänsyn. Publicering av namn och bild ska prövas med hänsyn tagen till offren och deras anhöriga. Enligt en annan regel (10) ska inte berörda personers etniska ursprung, kön, nationalitet, yrke, politiska tillhörighet, religiösa åskådning eller sexuella läggning framhävas om det saknar betydelse i sammanhanget och är missaktande.[193] MO tar emot anmälningar och utreder om enskilda utsatts för en oförsvarlig skada av en publicering. När MO tagit ställning till om ett medieföretag bör klandras för en publicering hänskjuts ärendet till MEN som fattar det slutliga avgörandet.[194] I verksamheten ingår utbildningsinsatser på området. Exempelvis höll MO under 2025 föreläsningar vid ett sextiotal tillfällen på mediers redaktioner samt på journalistutbildningar, medierättsutbildningar och kurser i utgivarskap och etik.[195]

I sammanhanget kan noteras att utbildningsinsatser också kan ske inom ramen för relevanta utbildningar till yrken inom mediesfären. Journalistutbildningarnas roll för att uppnå jämställdhet i branschen och i mediernas innehåll lyfts i riktlinjer från såväl UNESCO som Europarådet. I den nationella rapporten för Sverige i Global Media Monitoring Project 2025 konstateras att ett av de åtta lärosäten som svarade uppgav att deras journalistutbildning har en obligatorisk kurs med fokus på genus och mångfald. Ett lärosäte har obligatorisk kurslitteratur om genus och jämställdhet på A-, C- och magisternivå. Utbildningarna vid fem lärosäten svarade att de har återkommande moment och föreläsningar på ämnet.[196]

I den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck konstateras att det andra ledet i det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet – att alla, oavsett kön, genom hela livet ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet – såvitt avser psykisk integritet innebär att alla, oavsett kön, genom hela livet ska ha rätt till frihet från psykiskt våld, såsom

[193] https://medieombudsmannen.se/det-har-ar-medieombudsmannen/publicitetsreglerna-grunden-i-det-medieetiska-systemet/.
[194] I sammanhanget kan nämnas att ett system för självreglering också finns i fråga om innehållet i reklam genom Stiftelsen Reklamombudsmannen. Den som anser att reklam t.ex. innehåller stereotypa föreställningar om kvinnor och män eller sexistiska bilder av kvinnor kan anmäla denna till ombudsmannen (https://reklamombudsmannen.org/om-ro/).
[195] Årsberättelse 2025 för Allmänhetens Medieombudsman och Mediernas Etiknämnd s. 9.
[196] Linnéuniversitetet, Räkna med kvinnor – Global Media Monitoring Project 2025. Nationell rapport Sverige s. 49–50.

hot, tvång eller social isolering, samt andra kontrollerande, förödmjukande eller nedbrytande beteenden som begränsar eller skadar den enskildas självkänsla och frihet. Det kan också handla om att motverka exploatering och kommersialisering av kroppsliga ideal i medier, reklam och pornografi.[197] Vidare kan noteras att även den tidigare nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor omfattade att motverka kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen i bl.a. reklam och medier i syfte att reproducera föreställningar om kvinnors underordning.[198] Frågorna behandlades också inom ramen för Jämställdhetsmyndighetens nyligen redovisade uppdrag om digitala dimensioner av mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel.[199]

Utredningens bedömning är att direktivet inte uppställer några krav som går utöver vad som får anses uppfyllt främst genom sådana utbildningsinsatser som görs inom ramen för den rådande ordningen med mediernas etiska riktlinjer och självreglering.

9.3.2.9 Utbildning för myndigheter som är behöriga att ta emot anmälningar av brott (punkt 9) och genomförandesätt (punkt 11)

Enligt punkt 9 ska myndigheter som är behöriga att ta emot brottsoffrens anmälningar av brott ha lämplig utbildning för att underlätta och hjälpa till i samband med anmälningar av sådana brott och för att förhindra sekundär viktimisering.

Som det får förstås avses med hänvisningen till ”sådana brott” anmälningar av brottsoffer som utsatts för våld mot kvinnor och våld i nära relation (jfr punkt 1). Eftersom brott anmäls till polisen är det anställda hos polismyndigheten som upptar brottsanmälningar som ska ha lämplig utbildning. Alla poliser[200], inklusive de som tjänstgör

[197] Skr. 2025/26:245 s. 18.
[198] Skr. 2016/17:10 s. 114.
[199] Jämställdhetsmyndigheten, Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, strategiperioden 2017–2025 (Rapport 2025:21) s. 59–60.
[200] Alla poliser är skyldiga att lämna rapport när de får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal (9 § första stycket polislagen) och av polisens uppgift att bedriva utredning av brott som hör under allmänt åtal (2 § 3) följer en skyldighet att uppta polisanmälan rörande sådana brott (PM 2024:4 s. 17). Endast i undantagsfall – om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter – kan polisen vägra att utan uppskov ta emot en anmälan om brott (9 § andra stycket).

som anmälningsupptagare, får utbildning i bemötande av brottsoffer inom ramen för polisutbildningen. Vidare ges viss internutbildning för andra anställda som upptar anmälningar hos polisens kontaktcenter (PKC) via telefon och internet. För PKC-personal finns en handbok med ett särskilt avsnitt som handlar om anmälningsupptagning och tillhörande åtgärder.[201] Polismyndigheten har som målsättning att de inom myndigheten som möter brottsoffer ska ha kunskap om brottsofferverksamhet och bemötande av brottsoffer samt känna till brottsoffrens rättigheter i rättsprocessen.[202] Kravet på utbildning för dem som upptar anmälningar av brott bedöms vara uppfyllt.

Åtgärderna enligt punkterna 1–9 ska också, i enlighet med punkt 11, genomföras utan att det påverkar domstolsväsendets oberoende, hur reglerade yrken organiserar sig själva eller skillnader i rättsväsendets uppbyggnad inom unionen. Utredningen konstaterar att den redovisade utbildning som tillhandahålls för yrkesgrupperna i de olika punkterna är förenlig med denna utgångspunkt.

9.3.2.10 Lämplig uppföljning av utbildningsinsatser (punkt 10)

I punkten uppställs krav på att de utbildningsinsatser som avses i punkterna 1–5 ska kompletteras med lämplig uppföljning, inbegripet om de nätbrott som avses i artiklarna 5–8, och utgå från vad som kännetecknar våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Sådana utbildningsinsatser får omfatta utbildning i hur särskilda behov av skydd och stöd kan upptäckas och tillgodoses för brottsoffer som löper ökad risk att utsättas för våld till följd av att de utsätts för intersektionell diskriminering.

Punkten får ses som framåtsyftande då den tar sikte på uppföljande insatser, inklusive sådana som avser sådana nätbrott i artiklarna 5–8 vilka i dagsläget inte fullt ut motsvarar brott enligt svensk rätt. Utredningen anser att ett lämpligt sätt att genomföra direktivet i den här delen är att ge de myndigheter som omfattas av utbildningsinsatserna i punkterna 1–5 i uppdrag att, i relevant utsträckning i samverkan med varandra, andra myndigheter – inklusive myndigheten för delaktighet (MFD) – och med civilsamhällesaktörer, se över sina riktlinjer och bedöma behovet av ytterligare utbildningsinsatser

[201] PM 2024:4 avsnitt 4.2.
[202] Polismyndighetens rapport, Uppdrag om ett stärkt stöd till brottsoffer och vittnen. Redovisning av regeringsuppdrag Ju2024/02472 s. 9.

med utgångspunkt i direktivets krav, bl.a. i fråga om nätbrotten. Avsikten med den del av uppdraget som avser ytterligare utbildningsinsatser är att öka medvetenheten hos de relevanta myndigheterna om förekomsten av nätbrotten och öka kunskapen om vad brotten konkret består i. I enlighet med vad som konstaterats tidigare (se avsnitt 9.3.2.3) bör detta i fråga om domstolarna och Åklagarmyndigheten lämnas till dessa själva att åtgärda. Även om utredningen, enligt ovan, bedömer att befintliga utbildningsinsatser i och för sig är tillräckliga för genomförandet i aktuella delar (punkterna 1–5) skulle en sådan generell översyn också säkerställa att utbildningen håller tillräcklig kvalitet och överensstämmer med direktivets övergripande mål, samt även uppfyller kravet på samordnat multidisciplinärt samarbete (punkt 7).

9.4 Interventionsprogram (artikel 37)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed påkallad.

9.4.1 Artikel 37

Enligt artikel 37 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att riktade interventionsprogram inrättas för att förebygga och minimera risken att personer utövar våld mot kvinnor och våld i nära relationer eller att de återfaller (punkt 1). Interventionsprogrammen ska göras tillgängliga för personer som har utövat våld mot kvinnor eller våld i nära relationer och får göras tillgängliga för andra personer som bedöms löpa risk att begå sådana brott. Detta kan omfatta personer som anser sig ha ett behov av att delta, t.ex. för att de fruktar att de skulle kunna utöva våld mot kvinnor eller våld i nära relationer. (Punkt 2.) Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att personer som begått våldtäkt uppmuntras att delta i ett sådant interventionsprogram som avses i punkt 1 (punkt 3). Interventionsprogram bör inrättas för att förebygga och minimera risken för att våld mot kvinnor eller våld i nära relationer utövas eller upprepas. Utbildade och kompetenta yrkespersoner bör hålla i interventions-

programmen. Dessa bör särskilt syfta till att säkerställa trygga relationer och till att lära gärningspersoner eller de som riskerar att bli gärningspersoner att inte bete sig våldsamt i mellanmänskliga relationer och att motverka ett våldsamt beteendemönster. Medlemsstaterna kan använda gemensamma standarder och riktlinjer för interventionsprogram från Europeiska jämställdhetsinstitutet.[203]

9.4.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

9.4.2.1 Interventionsprogram för att förebygga och minimera risken att personer utövar våld mot kvinnor och våld i nära relationer eller att de återfaller (punkterna 1 och 2)

Socialnämnderna i kommunerna har ansvaret för att erbjuda insatser som syftar till att ändra beteendet hos den som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp. När socialnämnden erbjuder sådana insatser ska nämnden särskilt beakta säkerheten för den som utsätts eller har utsatts för våld eller andra övergrepp och för dennas närstående. (13 kap. 8 § socialtjänstlagen.)

Med ”våld eller andra övergrepp” avses detsamma som i bestämmelsen i 13 kap. 1 § andra stycket om att det i socialnämndens ansvar att erbjuda brottsofferstöd ingår att vara uppmärksam på att bl.a. kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av en närstående man och andra personer som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av någon närstående kan vara i behov av insatser för att förändra sin situation. Det kan röra sig om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken (brott mot liv och hälsa, frihet och frid eller sexualbrott) men lagtexten innebär ingen begränsning till sådana brott. Någon straffrättslig kvalificering enligt brottsbalkens bestämmelser behöver därför inte göras. Det ställs inte något krav på att den som utövar våldet ska vara dömd eller ens polisanmäld för brott. ”Närstående” har också samma innebörd som i 13 kap. 1 § andra stycket. Utgångspunkten för om någon ska betraktas som närstående är om det föreligger en nära och förtroendefull relation, som mellan makar, sambor, pojk- och flickvänner, eller om det är en person som man har ett mer fast och varaktigt förhållande med, som t.ex. föräldrar och fosterföräldrar, mor- och farföräldrar, för-

[203] Skäl 80.

äldrars syskon, syskon, barn och barnbarn. Bedömningen ska göras utifrån familje- och levnadsförhållandena i det enskilda fallet.[204]

Socialnämndens skyldighet att fastställa mål och ansvarsfördelning för sin verksamhet avseende insatser inom området våld i nära relationer gäller även arbetet med våldsutövare[205] (2 kap. 1 och 2 §§ HSLF-FS 2022:39). Vidare ska nämnden fastställa rutiner för när och hur personalen i dess verksamheter ska ställa frågor om våld för att kunna upptäcka våldsutsatta som behöver stöd och hjälp, barn som bevittnat våld som behöver stöd och hjälp samt våldsutövare som behöver insatser för att ändra sitt beteende (2 kap. 4 §). Enligt ett allmänt råd till 6 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen i HSLF-FS 2022:39, om socialnämndens uppsökande verksamhet, bör nämnden planera för hur grupper och enskilda, såväl vuxna som barn, ska nås med information om nämndens verksamhet för våldsutsatta, barn som bevittnat våld och våldsutövare.

Socialnämndens ansvar när det gäller personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp är fristående från skyldigheten att erbjuda stöd till brottsoffer.[206] I förarbetena anges att socialnämnden bör avgöra vilken insats som bör ges en våldsutövande med hänsyn till den enskildas förutsättningar och behov, baserat på faktorer som risk för återfall och individens mottaglighet. Hänsyn ska alltid tas till säkerheten för den eller de som har utsatts för våld eller övergrepp och dennas närstående. Det bör också särskilt beaktas exempelvis om den våldsutsatta är ett barn, lever i en hederskultur eller har en särskilt utsatt ställning till följd av en funktionsnedsättning. För personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld kan det beroende på individens förutsättningar bli aktuellt för socialnämnden att erbjuda olika slags insatser som grundas på samtal. Exempel på hur socialnämnden kan verka för att personer som utsätter närstående för våld ska upphöra med våldet är bl.a. påverkans- och behandlingsarbete, stödjande samtal och information om våld. När det för våldsutövare utöver våldsamma tendenser finns problem med t.ex. missbruk eller psykisk ohälsa, kan det finnas behov av insatser som tillhandahålls av aktörer utan-

[204] Prop. 2020/21:163 s. 61 och prop. 2024/25:89 s. 373–374.
[205] I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd avses med våldsutövare barn och vuxna som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp (1 kap. 6 § HSLF-FS 2022:39).
[206] Prop. 2020/21:163 s. 22 och prop. 2024/25:89 s. 373.

för socialtjänsten, exempelvis hälso- och sjukvården, såsom allmän rådgivning eller kontakt med en psykiatrisk mottagning.[207]

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer (HSLF-FS 2022:39) anges att socialnämnden efter en utredning enligt 14 kap. 2 § socialtjänstlagen ska erbjuda en våldsutövare insatser med utgångspunkt i hens förutsättningar och behov (6 kap. 5 §). Vid bedömningen av vilken insats som är lämplig bör nämnden ta hänsyn till bl.a. våldsutövarens individuella mottaglighet för insatsen och risken för återfall. Socialnämnden bör bl.a. kunna erbjuda våldsutövare stödsamtal, information om våld och andra övergrepp, påverkans- och behandlingsinsatser, stöd i föräldraskap, stöd vid sociala problem med bl.a. missbruk, ekonomi, bostad och arbete samt hjälp vid kontakt med hälso- och sjukvården (allmänt råd till 6 kap. 5 §). Att bedöma individens mottaglighet kan handla om vilken typ av insats som kan möta individens problematik (t.ex. utifrån individens impulskontroll och känsloreglering) och hens förmåga att tillgodogöra sig insatser (utifrån t.ex. individens motivation, probleminsikt eller kognitiva förmåga).[208] I fråga om risken för återfall finns det bl.a. inom rättsväsendet utvecklade riskbedömningsinstrument för att bedöma sannolikheten för återfall i våld mot närstående. Tidigare utövande av fysiskt våld, missbruk, separation, relationella problem eller en instabil situation på arbetsmarknaden är några exempel på problemområden som kan kännetecknа ökad risk för upprepat våld mot närstående.[209]

Inom socialtjänsten används olika metoder vid behandling av våldsutövare. Behandlingsmetoderna, vilka samtliga finns med i Socialstyrelsens metodguide[210], är:

- ATV (alternativ till våld)
- Icke-våldsgrupp
- IVIN
- KBT (kognitiv beteendeterapi)
- MPV (möta pappor/föräldrar med våldsproblematik)

[207] Prop. 2020/21:163 s. 20.
[208] Socialstyrelsen, Våld i nära relationer. Handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården s. 185.
[209] A. prop. s. 12 och handboken s. 185.
[210] https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/.

- Predov (Preventing Domestic Violence)
- Samtal om våld
- Sinnemestring[211]

I sammanhanget kan också nämnas Partnerkontakt, som är en metod för samtal med våldsutsatta under tiden våldsutövaren går i behandling, i syfte att öka de utsattas säkerhet.

Även om det inte uttryckligen regleras i lag har också hälso- och sjukvården ett ansvar för personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp. Förhållandena i det enskilda fallet avgör ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården när det gäller att erbjuda insatser. Vidare kan förhållandena vara sådana att den enskilda kan behöva insatser inom såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården. Den särskilda regleringen i socialtjänstlagen om ansvar för personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp innebär inte någon förändring i fråga om hälso- och sjukvårdens ansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen.[212] Som nämnts kan det vara aktuellt med insatser inom hälso- och sjukvården i form av t.ex. psykiatrisk vård. Hälso- och sjukvården är också en samverkanspart för socialtjänsten i arbetet med att verka för att våldsutövare ska upphöra med våldet i ärenden där den som utövat våldet har problem med t.ex. missbruk eller psykisk ohälsa.[213] Om hälso- och sjukvården uppmärksammar en person som, utöver vård eller behandling från hälso- och sjukvården, kan behöva insatser för att upphöra med våld i nära relationer kan det bli aktuellt att hänvisa personen till socialtjänsten. I hälso- och sjukvårdens ansvar ingår att se till att den som söker hälso- och sjukvårdens tjänster, men som också behöver annat stöd, blir hänvisad till det eller de organ som har kompetens och resurser för uppgiften.[214]

Här ska också nämnas att det återfallsförebyggande arbetet med våldsutövare är en central prioritering i den tredje målsättningen[215] om återfallsförebyggande insatser i regeringens tredje åtgärdsprogram – för 2024–2026 – inom ramen för den tidigare nationella

[211] Av dessa används Predov även inom Kriminalvården (se nedan).
[212] A prop. s. 22–23.
[213] A. prop. s. 14 och 20.
[214] Prop. 1997/98:55 s. 44.
[215] Den tredje målsättningen tar avstamp i Istanbulkonventionens tredje kapitel om förebyggande åtgärder.

strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (se avsnitt 4.3.5).[216] Sedan 2022 finns också ett nationellt våldsförebyggande program på området mäns våld mot kvinnor.[217] Det förstärker såväl det tidiga våldsförebyggande arbetet som insatser gentemot dem som har förhöjd risk att utöva våld samt gentemot dem som har utsatt en närstående för våld. Det våldsförebyggande programmets utgångspunkter är en integrerad del av åtgärdsprogrammet för 2024–2026. Socialstyrelsen har i uppdrag att utveckla en permanent nationell samordning av kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete med våldsutövare. Det arbetet innebär bl.a. att utveckla och sprida kunskap om verksamma behandlingsmetoder och risk- och behovsbedömningar, att stötta implementering och användandet av ny kunskap i kommuner och regioner genom utbildningsinsatser och dialog med verksamheter och att samordna kunskapsutvecklingen med yrkesverksamma, myndigheter, forskningsmiljöer och civilsamhällesorganisationer. Många aktörer bidrar i arbetet, däribland Jämställdhetsmyndigheten, länsstyrelserna, Polismyndigheten och Kriminalvården. Vidare har länsstyrelserna i uppdrag att ge stöd till yrkesverksamma som arbetar för att personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende. Länsstyrelserna ska bl.a. bistå kommuner med kompetenshöjande insatser och verka för att det ska finnas likvärdigt återfallsförebyggande arbete med våldsutövare i hela landet. Uppdraget ska slutredovisas i april 2028. Länsstyrelserna har även fått förstärkta medel som kan användas för att stödja kommunerna med utvecklingsmedel som bl.a. kan användas för detta ändamål.[218]

Socialstyrelsen har också ett pågående uppdrag att ta fram metodstöd till hälso- och sjukvården i arbetet med att förebygga, bedöma och hantera patienters risk för att skada andra. I uppdraget ingår bl.a. att ge tydlig vägledning till yrkesverksamma i hälso- och sjukvården genom att ta fram kunskaps- och metodstöd och genomföra andra kunskapshöjande insatser för att förebygga, bedöma och hantera dessa risker, inbegripet insatser för att utveckla vård och behandling, samt genomföra insatser för att stödja hälso- och sjukvården i arbetet

[216] Arbetsmarknadsdepartementet, Fri och trygg utan våld och förtryck. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026 s. 45.
[217] A2021/00839.
[218] Arbetsmarknadsdepartementet, Fri och trygg utan våld och förtryck. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026 s. 45–46.

med att utveckla samverkan med berörda aktörer i dessa frågor, i synnerhet socialtjänsten och rättsvårdande myndigheter. Socialstyrelsen ska också genomföra insatser för att bidra till spridning och implementering av framtagen kunskap. Uppdraget ska slutredovisas i juni 2028.[219]

Utöver de nämnda myndigheterna finns det ideella organisationer och andra privata aktörer som specifikt arbetar med våldsutövare för att få dem att ändra sitt beteende. Riksorganisationen Rikskriscentrum samlar mottagningar som bedriver professionellt behandlingsarbete mot våld i nära relationer bl.a. genom rådgivning, samtalsstöd eller behandling till personer som använder eller riskerar att börja använda våld mot en närstående. Många av medlemsmottagningarna erbjuder dessutom behandling och stöd till våldsutsatta och deras barn.[220] Rikskriscentrum har som mål att vara en förmedlande länk mellan medlemsmottagningarna och att tillvarata medlemmarnas intressen. Antalet medlemsmottagningar varierar mellan 25 och 30. Medlemmar är de professionella krismottagningar/våldsmottagningar, organisationer eller verksamheter som beviljats medlemskap i riksorganisationen. Exempel på sådana organisationer är Manscentrum i Stockholm och Kriscentrum för män i Göteborg.[221]

Frivilligorganisationer och mansjourer erbjuder s.k. processorienterade behandlingsprogram. Bland dessa finns verksamheter som hämtar inspiration från norska Alternativ til vold (ATV) och kanadensiska Center for Violence Intervention and Research (CIRV).[222]

Välj att sluta är en nationell stödlinje som riktar sig till den som vill få hjälp att förändra ett kontrollerande eller våldsamt beteende mot sina närstående. Stödlinjen vänder sig till alla, oavsett kön och sexuell läggning, och oavsett var stödsökanden bor. Välj att sluta riktar sig främst till personer över arton år, men även yngre är välkomna att ringa. Även den som är yrkesverksam och arbetar med personer som behöver stöd för att förändra sitt beteende kan kontakta stödlinjen för rådgivning. Välj att sluta är en del av Socialstyrelsens uppdrag som nationell samordnare av kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete med våldsutövare. Stödlinjen drivs av den ideella

[219] S2026/00227 (delvis).
[220] https://rikskriscentrum.se/om-rikskriscentrum/rikskriscentrums-ideologiska-plattform/.
[221] https://rikskriscentrum.se/medlemskap/vara-medlemmar/ och Rikskriscentrums stadgar 1 och 2 §§.
[222] https://www.uu.se/centrum/nck/kunskapsbank-om-vald/fakta-och-forskning-om-vald/behandling-av-forovare.

stiftelsen Manscentrum i Stockholm[223] och finansieras av Socialstyrelsen. Samtalen tas emot av utbildade behandlare som har vana att hjälpa personer med olika typer av kontrollerande och våldsamma beteenden. Telefonlinjen är öppen vardagar under kontorstid och den som ringer kan vara anonym. Det finns också en chatt som är öppen en kväll i veckan.[224] Välj att sluta har tilldelats 1 miljon kronor i förstärkta medel under 2026.[225]

Kriminalvården ansvarar bl.a. för att verkställa utdömda påföljder för brott. Enligt förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården ska myndighetens verksamhet bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt. Återfall i brott ska förebyggas. Kriminalvården ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, narkotikamissbruk bekämpas, innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov och frigivningen förbereds. (1 och 2 §§.) Frivårdsorganisationen[226] ska vara utformad så att den tillgodoser behovet av kontroll, stöd och andra åtgärder för att minska klienternas risk för återfall i brott. Ett effektivt samarbete med Kriminalvårdens övriga verksamheter och med andra myndigheter ska främjas. (8 §.) Kriminalvården har också i uppgift att utföra personutredningar i brottmål (1 §). Enligt 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. ska ett yttrande inhämtas när det i ett brottmål för att avgöra påföljdsfrågan eller annars behövs en särskild utredning om en misstänkts personliga förhållanden eller om åtgärder som kan antas bidra till att hen avhåller sig från fortsatt brottslighet.[227]

Kriminalvården erbjuder behandlingsinsatser till personer som har dömts till fängelse för brott, inklusive våld mot kvinnor och våld i nära relationer, och verkställer straffet i kriminalvårdsanstalt. Verkställigheten av fängelsestraff ska utformas så att den intagnas anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av fri-

[223] Stiftelsen har som inriktning att hjälpa och bistå män i kris och/eller med problem som försvårar deras eget och deras närståendes liv. Den driver även en mottagning i Stockholm med behandlingsverksamhet. (Stiftelsen Manscentrum, Verksamhetsberättelse 2024.)
[224] https://valjattsluta.se/om-stodlinjen/ och https://valjattsluta.se/nar-du-ringer/.
[225] https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/02/regeringen-starker-det-forebyggande-arbetet-mot-vald-i-nara-relationer/.
[226] Frivården är kriminalvård som äger rum ute i samhället och innebär kontroll och stöd för de dömda. Frivården övervakar exempelvis klienter som är villkorligt frigivna, har skyddstillsyn eller samhällstjänst eller som verkställer ett fängelsestraff utanför anstalt och övervakas med hjälp av elektronisk fotboja (https://www.kriminalvarden.se/fangelse-frivard-och-hakte/frivard/).
[227] Ett yttrande behöver dock inte inhämtas, om den utredning som behövs ändå finns tillgänglig för rätten eller om den inhämtas på annat sätt.

hetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. För varje intagen ska det upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan. Verkställigheten ska planeras och utformas efter samråd med den intagna och i samverkan med berörda myndigheter. (1 kap. 5 § fängelselagen [2010:610].) Vid utformningen av verkställighetsplanen ska hänsyn tas till anstaltstidens längd och den intagnas motivation till förändring. Hänsyn ska också tas till brottsoffer och andra som berörs av verkställigheten. (6 § fängelseförordningen [2010:2010].) Ytterligare bestämmelser om innehållet i verkställighetsplanen finns i Kriminalvårdens författningssamling (KVFS 2011:1).[228] Samarbete med andra myndigheter ingår i verksamhetsplanen, framför allt samarbete med socialtjänsten, hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.[229]

Behandlingsverksamheten är en del i Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete, men även andra inslag i den intagnas verkställighet syftar till att minska återfallen i brott och på olika sätt förbereda hen på livet i frihet. En intagen är som utgångspunkt skyldig att utföra eller delta i den sysselsättning som anvisas (3 kap. 2 § fängelselagen). Bland annat Brottsförebyggande rådet har konstaterat att sysselsättning på anstalt är viktigt av flera skäl, däribland att den kan bidra till de intagnas rehabilitering och därmed minska risken för återfall i brott.[230] Utöver de olika typerna av sysselsättning som klienterna deltar i och som ska verka för att minska återfallen i brott ska även den dagliga interaktionen mellan Kriminalvårdens anställda och de intagna bidra till att förebygga återfall i brott. På anstalterna ska Kriminalvården använda sig av det evidensbaserade arbetssättet kompetent klientnära arbete (KKA). I frivården används sedan 2014 en metod som kallas för Krimstics, som bygger på KKA:s principer. Både KKA och Krimstics används som komplement till behandlingsprogram och ska bidra till att klienterna hittar en livsstil utan kriminalitet.[231]

[228] Senast ändrade genom KVFS 2026:1.
[229] https://www.kriminalvarden.se/fangelse-frivard-och-hakte/fangelse/verkstallighetsplan/.
[230] Brottsförebyggande rådet, Arbete, utbildning och behandling i svenska anstalter. En studie om intagnas sysselsättning, Rapport 2015:20 s. 7.
[231] Riksrevisionen, RiR 2024:13, Verktyg för förändring – Kriminalvårdens behandlingsverksamhet s. 16.

Det finns en koppling mellan intagnas deltagande i behandlingsverksamhet i anstalt och villkorlig frigivning. När tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff som uppgår till sex år eller mer har avtjänats ska den dömda friges villkorligt. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än sex år ska friges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats. (26 kap. 6 § första stycket brottsbalken.) Om det finns skäl mot villkorlig frigivning, ska den skjutas upp. Vid bedömningen av om det finns skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömda under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt (1) inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hens anpassning i samhället, eller (2) annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten (26 kap. 6 a §.)[232] Med anvisade åtgärder avses en åtgärd eller ett program som Kriminalvården efter en individuell bedömning under verkställighetsplaneringen ansett att det finns behov av, och som också bedömts lämplig och möjlig för den dömda att genomföra. En anvisad åtgärd kan vara en del av den intagnas individuella verkställighetsplan eller en åtgärd som Kriminalvården bedömt vara av sådan karaktär att den bör ingå i den intagnas verkställighetsplan men som till följd av den dömdas negativa inställning till att genomföra åtgärden inte tas med i verkställighetsplanen. Vad som utgör en åtgärd som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja den dömdas anpassning i samhället avgörs av Kriminalvården efter en individuell bedömning av den dömdas personliga omständigheter. Det kan röra sig om sysselsättning, behandling eller programverksamhet.[233]

Utöver på anstalt ges Kriminalvårdens behandlingsinsatser även inom ramen för frivården för personer som verkställer fängelsestraff utanför anstalt, är villkorligt frigivna från fängelsestraff eller har dömts till skyddstillsyn.

Om ett fängelsestraff verkställs utanför anstalt kan det ske genom elektronisk övervakning. Verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning sker antingen i den dömdas bostad eller i ett

[232] Av bestämmelsen följer också att om den dömda avtjänar fängelse i minst (1) fyra år och straffet åtminstone till någon del avser brottslighet mot liv, hälsa, frihet eller frid, eller (2) två år och straffet åtminstone till någon del avser brott som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form ska den villkorliga frigivningen skjutas upp om det finns en konkret och beaktansvärd risk för att hen begår nya brott av allvarligt slag.
[233] Prop. 2025/26:34 s. 24–25.

kontrollerat boende (1 kap. 2 § lagen [2025:1053] om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning). Kriminalvården får besluta att fängelsestraff ska verkställas med elektronisk övervakning om den dömda ska avtjäna fängelse i högst ett år och sex månader, dock inte om (1) den dömda vid tidpunkten för prövningen är häktad eller intagen i anstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som prövningen avser, (2) det finns en beaktansvärd risk för att den dömda under verkställigheten kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig, eller (3) det annars finns särskilda skäl mot att straffet verkställs med elektronisk övervakning (1 kap. 3 §). Kriminalvården ska besluta om särskilda föreskrifter om (1) vilken bostad den dömda ska ha eller vilket kontrollerat boende den dömda ska vara placerad i under verkställighetstiden, (2) vad som ska gälla i fråga om anställning, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sådan sysselsättning, (3) under vilka tider och för vilka ändamål den dömda ska få vistas utanför bostaden eller det kontrollerade boendet, och (4) på vilket sätt och i vilken omfattning den dömda ska hålla kontakt med Kriminalvården och den person som förordnats att biträda vid tillsynen. Särskilda föreskrifter får också avse (1) en skyldighet för den dömda att delta i läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling eller i särskilt anordnade program eller verksamheter som med hänsyn till den dömdas förhållanden framstår som lämpliga, (2) förbud för den dömda att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, och (3) vilken elektronisk kommunikationsutrustning den dömda får använda och på vilket sätt. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera att nämnda föreskrifter följs. (2 kap. 5 §.)

Efter villkorlig frigivning från ett fängelsestraff gäller en prövotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst två år (26 kap. 10 § första stycket brottsbalken). Den villkorliga frigivningen ska vara förenad med övervakning från dagen för frigivningen. Kriminalvården får besluta att den som friges villkorligt inte ska ställas under övervakning, om det saknas anledning att befara att hen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet eller om det finns särskilda skäl. Övervakningen upphör vid prövotidens utgång eller vid den tidigare tidpunkt som Kriminalvården beslutar. (26 kap. 12 §.) Under övervakningen ska Kriminalvården genom stöd och kontroll verka för att den frigivna inte begår nya brott och för

att hens anpassning i samhället även i övrigt främjas. För varje frigiven som står under övervakning ska det upprättas en individuellt utformad plan. Övervakningen ska planeras och utformas tillsammans med den dömda och i samverkan med berörda myndigheter. I planen får Kriminalvården meddela anvisningar om vad som ska gälla under övervakningen. (26 kap. 14 §.) Övervakning vid villkorlig frigivning kan förenas olika föreskrifter som ska följas av den övervakade under övervakningstiden. Det kan t.ex. vara att delta i Kriminalvårdens återfallsförebyggande eller missbruksrelaterade programverksamhet, eller missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling. Kriminalvården får besluta om en sådan föreskrift om det behövs för att minska risken att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hens anpassning i samhället (26 kap. 16 första stycket och andra stycket 3 och 4).

En skyddstillsyn kan förenas med en särskild föreskrift om vård och behandling. Det kan även här handla om deltagande i återfallsförebyggande eller missbruksrelaterad programverksamhet eller missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan behandling. I så fall är det Kriminalvården som, inom ramen för sin frivårdsorganisation, ansvarar för behandlingen enligt föreskriften. (28 kap. 6 § och 26 kap. 16 § andra stycket 3 och 4 brottsbalken.) En skyddstillsyn kan också kombineras med en föreskrift om särskild behandlingsplan, s.k. kontraktsvård. För det krävs att missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande som kräver vård eller annan behandling i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts och den tilltalade förklarar sig villig att gå igenom lämplig behandling som enligt en för henne eller honom uppgjord plan kan anordnas i samband med verkställigheten (30 kap. 9 § andra stycket 3.) Om en dömd person bryter mot vad som gäller för henne eller honom till följd av en dom på skyddstillsyn, får Kriminalvården vidta en åtgärd som avses i 26 kap. 18 § första stycket brottsbalken, t.ex. ändra ett beslut om föreskrifter enligt 26 kap. 16 § eller besluta nya sådana. Om en sådan åtgärd anses otillräcklig, får Kriminalvården besluta om att en varning ska meddelas den dömda. (28 kap. 7 §.) Om den dömda på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för henne eller honom och det kan antas att hen inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta, ska myndigheten begära att åklagare vid domstol för talan om att skyddstillsynen ska undanröjas. Även utan begäran från Kriminal-

vården får en sådan talan väckas, om den dömda i fall som avses i 6 b § första stycket (kontraktvårdsfallen) på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller enligt hens behandlingsplan. (28 kap. 8 §.)

Kriminalvårdens behandlingsprogram, som alltså ges både inom ramen för anstaltsvistelse och i frivård, fokuserar på kriminogena behov, dvs. behovsområden som i forskning visats vara riskfaktorer för återfall i brottslighet. Programmen riktar sig mot följande områden:

- generell kriminalitet (Krimfokus och Oto-Prism[234])
- organiserad brottslighet (Entré)
- våld i nära relation (Relationsvåldprogrammet och Preventing Domestic Violence, Predov)
- sexualbrott (Seif och Consent)[235]

Relationsvåldsprogrammet riktar sig till personer som dömts för våld mot närstående och som har medelhög till hög risk för återfall. Målet med programmet är att våldet ska upphöra. Behandlingen anpassas efter varje persons behov, risker och förutsättningar. Fokus ligger på att förändra beteenden och tankemönster som kan leda till våld. Det kan t.ex. handla om attityder som rättfärdigar våld, svårigheter att hantera känslor, hur man löser konflikter och användning av alkohol eller droger. Under hela programmet sker uppföljning av hur deltagaren arbetar med sina mål, och hur beteendet förändras inom de olika områdena.

Även Preventing Domestic Violence (Predov) riktar sig till personer dömda för våld mot närstående som bedöms ha en medelrisk för återfall. Programmet är mindre omfattande än Relationsvåldsprogrammet och kan till viss del anpassas efter deltagarens behov. Det bygger på olika teman, som känslor, tankar och relationer, och utgår från vad som går att förändra med psykologisk behandling. Deltagaren arbetar med att förändra attityder som kan rättfärdiga våld, hantera svåra känslor, förbättra kommunikationen i nära relationer och träna på att lösa konflikter och problem i vardagen. Hen får verktyg för att kunna agera på ett sätt som stämmer överens med hur hen vill vara i sina relationer. Målet är att komma närmare det liv personen själv vill leva.

[234] Krimfokus är ett grundprogram i fängelse och Oto-Prism ett grundprogram i frivård.
[235] https://www.kriminalvarden.se/behandling-och-vard/behandlingsprogram/.

Kriminalvården har ett pågående uppdrag att stödja ett urval av kommuner i implementeringen av Predov. Syftet är att möjliggöra en utvärdering av Predovs kausala behandlingseffekter i socialtjänstens verksamhet och för de personer som frivilligt söker stöd för våld mot närstående. Socialstyrelsen ska bistå Kriminalvården i dess stöd till ett urval av kommuner i implementeringen. Socialstyrelsen ska även genomföra en vetenskaplig uppföljning av resultat och utfall som innebär att de kausala behandlingseffekterna av Predov, i så stor utsträckning som möjligt, utvärderas vid användning i kommunala verksamheter. Uppdraget ska slutredovisas i december 2028.[236]

Återfallsförebyggande behandling inom ramen för en straffrättslig påföljd ges också till den som har dömts till rättspsykiatrisk vård. För att den som har begått ett brott för vilket påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter ska dömas till rättspsykiatrisk vård krävs att gärningspersonen lider av en allvarlig psykisk störning och det med hänsyn till hens psykiska tillstånd och personliga förhållanden i övrigt är påkallat att hen är intagen på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård, som är förenad med frihetsberövande och annat tvång. Har brottet begåtts under påverkan av en allvarlig psykisk störning, får rätten besluta att särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård ska äga rum vid vården, om det till följd av den psykiska störningen finns risk för att den som döms återfaller i brottslighet, som är av allvarligt slag. (31 kap. 3 § brottsbalken.) Vård som förenats med särskild utskrivningsprövning ska upphöra när (1) det inte längre till följd av den psykiska störning som föranlett beslutet om särskild utskrivningsprövning finns risk för att patienten återfaller i brottslighet som är av allvarligt slag, och (2) det inte heller annars med hänsyn till patientens psykiska tillstånd och personliga förhållanden i övrigt är påkallat att hen a) är intagen på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande och annat tvång, eller b) ges öppen rättspsykiatrisk vård (16 § lagen om rättspsykiatrisk vård). För rättspsykiatrisk vård ansvarar regionerna (2 § lagen om rättspsykiatrisk vård) och behandlingen ges inom ramen för placering på en rättspsykiatrisk klinik. Vården inom rättspsykiatrin är individuell och kan innefatta bl.a. somatisk, psykiatrisk och psykologisk behandling (4 kap. 8 § i HSLF-FS 2022:62).

[236] A2023/01448.

Sammanfattningsvis kan den som döms till fängelse för att ha utövat våld mot kvinnor eller våld i nära relationer ges återfallspreventiv behandling (interventionsprogram) inom ramen för verkställigheten av påföljden. Även den som döms till skyddstillsyn kan genomgå sådan behandling som en del av verkställigheten av påföljden medan den som döms till rättspsykiatrisk vård får återfallsförebyggande behandling inom ramen för denna. För den som inte har dömts för brott finns också möjlighet till stöd och behandling, bl.a. i form av interventionsprogram, hos i första hand socialnämnden och hälso- och sjukvården. Även brottsdömda kan söka sig till socialnämnden och hälso- och sjukvården för stöd och behandling. Därutöver kan organisationer inom civilsamhället ge stöd och hjälp till personer som utövat våld mot kvinnor eller våld i nära relationer eller som anser sig löpa risk att begå sådana brott. Utredningen bedömer att direktivets krav i fråga om tillgången till riktade interventionsprogram för att förebygga och minimera risken att personer utövar våld mot kvinnor och våld i nära relationer eller att de återfaller därmed är uppfyllt.

9.4.2.2 Interventionsprogram för personer som har begått våldtäkt (punkt 3)

Enligt punkten ska medlemsstaterna säkerställa att personer som begått våldtäkt uppmuntras att delta i ett sådant interventionsprogram som avses i punkt 1.

Straffskalan för våldtäkt är fängelse i lägst tre och högst sex år. Om brottet är mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. För grov våldtäkt är straffskalan fängelse i lägst fem och högst tio år. (6 kap. 1 § brottsbalken.) Motsvarande straff gäller för våldtäkt mot barn och grov våldtäkt mot barn (6 kap. 4 §), med det undantaget att mindre grova fall bestraffas som sexuellt utnyttjande av barn med fängelse i högst fyra år.[237] För oaktsam våldtäkt är straffskalan fängelse i högst fyra år (6 kap. 1 a §). Det innebär att det stora flertalet som lagförs för våldtäktsbrott döms till fängelse och avtjänar sitt straff på anstalt. Behandling kan då ges under anstaltstiden och efter villkorlig frigivning. Som nämnts har

[237] I prop. 2025/26:218 föreslås att straffmaximum för grov våldtäkt och våldtäkt mot barn ska höjas till fängelse i tolv år.

Kriminalvården två behandlingsprogram för personer som dömts för sexualbrott, Seif och Consent.

Seif (Sexualbrottsprogram med individuellt fokus) riktar sig till personer som dömts för sexualbrott, eller för innehav och spridning av sexuellt övergreppsmaterial. Programmet ges till både män och kvinnor som har hög risk att återfalla i brott, eller medelhög risk i kombination med komplexa behov. Med komplexa behov menas t.ex. stora svårigheter med känslomässig närhet eller relationer. Behandlingen utgår från en personlig plan, som tas fram i början av programmet. En kartläggning görs tillsammans med deltagaren om vilka risker och svårigheter som finns, men också deltagarens styrkor. Deltagaren får träna på nya sätt att tänka och agera, genom bl.a. rollspel och hemuppgifter mellan träffarna. Mot slutet av programmet gör deltagaren en plan för framtiden, som bl.a. handlar om hur hen ska hantera risksituationer. För att minska risken för återfall och stärka det som deltagaren har lärt sig, finns en möjlighet till fortsättning i frivården efter avslutad behandling.[238]

Consent är också ett behandlingsprogram för personer som har dömts för sexualbrott, eller för innehav och spridning av sexuellt övergreppsmaterial. Programmet riktar sig till både män och kvinnor som bedöms ha en medelhög risk att återfalla i sexualbrott. Behandlingen ges individuellt och kan till viss del anpassas till deltagarens specifika problem. Programmet innehåller teman som tankar, känslor, sexualitet och relationer. Metoderna bygger på kognitiv beteendeterapi, KBT, där deltagaren får träna på nya sätt att tänka och agera. Det sker bl.a. genom rollspel och hemuppgifter mellan träffarna. Under programmet utformas en personlig plan för framtiden. Planen hjälper deltagaren att hantera risker och skapa en fungerande vardag – med målet att minska risken för återfall.[239]

I övrigt kan personer som begått våldtäkt, i likhet med andra våldsutövande, få stöd och hjälp av socialnämnden, hälso- och sjukvården och organisationer inom civilsamhället för att inte återfalla i brott. Utredningen bedömer att direktivets krav är uppfyllt även i denna del.

[238] https://www.kriminalvarden.se/behandling-och-vard/behandlingsprogram/seif/.
[239] https://www.kriminalvarden.se/behandling-och-vard/behandlingsprogram/consent/.

10 Samordning och samarbete samt slutbestämmelser (artiklarna 38–51)

10.1 Samordning av politik och samordningsorgan (artikel 38)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed nödvändig.

10.1.1 Artikel 38

Enligt artikel 38 ska medlemsstaterna anta och genomföra nationell, effektiv, heltäckande och samordnad politik som innefattar alla lämpliga åtgärder för att förebygga och bekämpa alla former av våld mot kvinnor och våld i nära relationer (punkt 1). Medlemsstaterna ska utse eller inrätta ett eller flera offentliga organ som ska ansvara för att samordna, genomföra, övervaka och utvärdera politik och åtgärder för att förhindra och bekämpa alla former av våld som omfattas av direktivet (punkt 2). Det eller de organ som avses i punkt 2 ska samordna insamlingen av de data som avses i artikel 44 samt analysera och sprida resultaten av sådana insamlingar (punkt 3). Medlemsstaterna ska säkerställa att politiken samordnas på central nivå och, när så är lämpligt, på regional eller lokal nivå, i enlighet med befogenhetsfördelningen i medlemsstaten (punkt 4).

10.1.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

10.1.2.1 Nationell, effektiv, heltäckande och samordnad politik (punkt 1)

I kapitlet om Sveriges arbete med att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer redogörs för den nationella, samordnade politiken med utgångspunkt i den jämställdhetspolitiska skrivelsen till riksdagen ”Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid”[1], de sjätte och sjunde jämställdhetspolitiska delmålen[2] och den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck (se avsnitt 4.2 och 4.3). Där redogörs också för det åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel som – inom ramen för den tidigare nationella strategin (2017–2026) – beslutats om för 2024–2026 (se avsnitt 4.3.5). En sammanfattning av de förebyggande åtgärderna avseende våld mot kvinnor och våld i nära relationer finns även i det avsnitt som handlar om genomförande av artikel 34.1 (se avsnitt 9.1.2).

I redogörelsen för Sveriges arbete på området nämns även för Rådet för kvinnofrid (se avsnitt 4.4). Arbetet i rådet vägleds av en nollvision för det dödliga våldet mot kvinnor och rådet är en del av Regeringskansliet. I rådet ingår statsministern, justitieministern, socialministern, socialtjänstministern, jämställdhetsministern, rikspolischefen, chefen för Polismyndighetens nationella operativa avdelning, riksåklagaren, generaldirektörerna vid Brottsförebyggande rådet, Kriminalvården, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten samt chefen för avdelningen för vård och omsorg vid Sveriges kommuner och regioner. Rådet leds av statsministern.[3]

[1] Skr. 2016/17:10.
[2] Det sjätte delmålet är att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet. Det sjunde delmålet är att hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet att leva sitt liv utan att begränsas av kollektivt grundade hedersnormer.
[3] https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/01/statsministern-inrattar-ett-rad-for-kvinnofrid/.

Det redovisade pågående och aviserade arbetet på området innebär att Sverige har en sådan nationell, effektiv, heltäckande och samordnad politik som avses i punkten 1.

10.1.2.2 Inrättande eller utseende av offentliga organ (punkterna 2 och 3)

Det eller de offentliga organ som ska utses eller inrättas ska ansvara för att samordna, genomföra, övervaka och utvärdera politik och åtgärder för att förhindra och bekämpa alla former av våld som omfattas av direktivet, inklusive att samordna insamlingen av de data som avses i artikel 44 samt analysera och sprida resultaten av sådana insamlingar. Detta är uppgifter som i dagsläget Jämställdhetsmyndigheten och, i fråga om insamlingen av data, Brottsförebyggande rådet (Brå) huvudsakligen ansvarar för.

Jämställdhetsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor som rör jämställdhetspolitiken och ska arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen. Myndigheten ska även bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken samt löpande bistå regeringen i jämställdhetspolitiska frågor. (1 och 2 §§ förordningen [2017:937] med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.) Ytterligare ansvarsområden för Jämställdhetsmyndigheten innefattar att (1) följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen, (2) främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället, såväl nationellt som regionalt och lokalt, (3) stödja statliga myndigheter i deras arbete med jämställdhetsintegrering och i deras övriga arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen, (4) främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser, (5) inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik, och (6) pröva frågor om statsbidrag utifrån gällande författningar där myndigheten har ett sådant uppdrag (3 §). Därutöver ska Jämställdhetsmyndigheten också bl.a. främja utvecklingen av förebyggande insatser mot mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel för alla ändamål samt mot våld i samkönade relationer (4 § 1). Inom sitt verksamhetsområde ska Jämställdhetsmyndigheten redovisa statistik, uppföljningar och

analyser med kön som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl mot detta. Redovisningarna ska också vara uppdelade utifrån andra indelningsgrunder som är relevanta för redovisningen. Myndigheten ska senast den 22 april varje år med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen redovisa och analysera resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer har vidtagit. Vartannat år ska redovisningen innehålla en fördjupad uppföljning av delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. (7 och 8 §§.) Regeringen har beslutat om ett uppdrag som bl.a. innebär att Jämställdhetsmyndigheten med stöd av länsstyrelserna ska förbereda för att fortsätta den årliga uppföljningen, samt för att vart fjärde år genomföra en fördjupad uppföljning av utvecklingen i förhållande till de två jämställdhetspolitiska delmålen mot våld, förtryck och utnyttjande (det sjätte och sjunde), nollvisionen och arbetet i enlighet med den nationella strategin.[4]

Brå har till uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området samt att främja brottsförebyggande arbete. Myndigheten ska löpande bistå regeringen i kriminalpolitiska frågor. (1 § förordningen [2016:1201] med instruktion för Brottsförebyggande rådet.) Brå ska utveckla kunskap på det kriminalpolitiska området genom att (1) ansvara för den officiella kriminalstatistiken i enlighet med förordningen (2001:100) om den officiella statistiken och utveckla denna statistik samt annan relevant statistik, (2) initiera och bedriva forsknings-, analys- och utvecklingsarbete, och (3) årligen genomföra den nationella trygghetsundersökningen, vartannat år genomföra politikernas trygghetsundersökning, minst vart tredje år genomföra skolundersökningen om brott samt vartannat år publicera statistik om hatbrott och året därpå genomföra en eller flera fördjupade studier om hatbrott (2 §). Vidare ska Brå bidra till att verksamheterna inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat genom att (1) identifiera angelägna utvecklingsområden för rättsväsendet och för det brottsförebyggande arbetet, (2) baserat på kunskap framtagen av myndigheten och på annan nationell och internationell kunskap ge regeringen, rättsväsendets myndigheter och brottsförebyggande aktörer underlag för åtgärder och prioriteringar, (3) sammanställa och tillgängliggöra nytillkommen forskning om svensk polis och svensk polisverksamhet, och (4) ge metodstöd till rättsväsendets myndigheter och till aktörer på natio-

[4] Skr. 2025/26:245 s. 53 och A2026/00417.

nell, regional och lokal nivå vars verksamhet har betydelse för det brottsförebyggande arbetet (3 §). Brå ska även bidra till utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet och till samordning mellan aktörer vars verksamhet har betydelse för det brottsförebyggande arbetet samt årligen ta fram en rapport om det brottsförebyggande arbetet i Sverige (4 §). Brå ska integrera ett jämställdhets-, barn- och ungdomsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa och beakta förhållanden utifrån ålder och kön. Om det inte finns särskilda skäl mot det, ska myndigheten redovisa statistik, uppföljningar och analyser med kön som övergripande indelningsgrund. (6 §.)

Som statistikansvarig myndighet och ansvarig myndighet för att lämna uppgifter till europeisk statistik medverkar Brå i det internationella samarbetet på statistikområdet för rättsväsendet. Inom ramen för det internationella samarbetet ansvarar Brå för rapportering av statistik, såväl löpande som i samband med enskilda uppdrag.[5] Vidare rapporterar Brå redan i dag uppgifter om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer till EU:s jämställdhetsinstitut (European Institute for Gender Equality, EIGE). Rapporteringen sker enligt en uppsättning indikatorer som institutet har tagit fram och som föreslås utgöra grunden för den standard som ska utvecklas för rapportering av statistik enligt direktivet (se avsnitt 10.7.2).[6] Brå har medverkat i arbetet med att utveckla indikatorerna. Brå samlar också in och rapporterar uppgifter om brott och rättsväsendet till kommissionen (Eurostat).

Andra myndigheter tar i dag fram viss statistik som avses i artikel 44. Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK), som ansvarar för de stödlinjer som ska anses som de nationella stödlinjer som ska införas i enlighet med artikel 29 (se avsnitt 8.5.2.1), för statistik över antalet samtal till respektive stödlinje. När det gäller skyddade boenden gör Socialstyrelsen vart tredje år en kartläggning av dessa och redovisar då antalet boenden samt det totala antalet platser på boendena.

Det finns alltså flera myndigheter som har uppgifter med anknytning till de områden som avses i artikeln. När det gäller vilken eller

[5] https://bra.se/om-bra/projekt-och-uppdrag/projekt/2021-04-12-internationell-verksamhet-inom-statistik.

[6] European Institute for Gender Equality, 2018, Methodological Indicators on intimate partner violence and rape for the police and justice sectors and European Institute for Gender Equality, 2023, Methodological Guidance: Administrative data collection on violence against women and domestic violence.

vilka av de nämnda myndigheterna som bör vara Sveriges organ enligt artikeln, konstaterar utredningen att Jämställdhetsmyndighetens uppdrag omfattar huvuddelen av de uppgifter som avses i artikeln (se punkt 2 om ansvar för att samordna, genomföra, övervaka och utvärdera politik och åtgärder för att förhindra och bekämpa alla former av våld som omfattas av direktivet). Jämställdhetsmyndigheten bör därmed utses till ett organ enligt artikeln. Myndighetens nuvarande uppdrag, enligt myndighetsinstruktionen, bedöms fullt ut motsvara de uppgifter som avses i artikeln, varför det inte är nödvändigt med några åtgärder i det avseendet.

Även Brå, som har det huvudsakliga ansvaret för sådana statistikrelaterade frågor som omfattas av punkt 3, bör utses till ett organ med ansvar enligt artikeln. Fördelningen bör därmed vara att Jämställdhetsmyndigheten ges hela ansvaret enligt artikeln förutom inom statistikområdet där i stället Brå ges ansvaret för att samordna insamlingen av de data som avses i artikel 44 samt analysera och sprida resultaten av sådana insamlingar. Brås nuvarande uppdrag, enligt myndighetsinstruktionen, bedöms motsvara dessa uppgifter. Det framstår som naturligt att den myndighet som utses som offentligt organ med uppgifter enligt punkten 3 också ges uppgiften att rapportera statistiska uppgifter till EIGE enligt artikel 44.4 Som nämnts har Brå i enlighet med sin instruktion ett ansvar för den officiella kriminalstatistiken och rapporterar redan i dag uppgifter om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer till EIGE. Även uppgiften att rapportera statistiska uppgifter i enlighet med direktivet bör därför anses falla inom ramen för Brås nuvarande uppdrag som statistikmyndighet. Som framgår av avsnitt 10.1.7.2 bedömer utredningen dock att Brå, i samverkan med andra, bör ges ett uppdrag som syftar till att uppfylla direktivets förväntningar när det gäller vilken statistik som ska samlas in och redovisas behandlas nedan i avsnittet om artikel 44.

Som konstaterats avseende artikel 22 (se avsnitt 7.9.2) bör de myndigheter som avses kunna ”utses” genom att de anges som Sveriges nationella organ, och relevanta delar av myndighetsinstruktionerna redovisas, i samband med att Sverige underrättar kommissionen om införlivande av direktivet i enlighet med artikel 49. Direktivets krav bedöms därmed sammantaget vara uppfyllt.

10.1.2.3 Samordning på central och regional eller lokal nivå (punkt 4)

Enligt punkten ska medlemsstaterna säkerställa att politiken samordnas på central nivå och, när så är lämpligt, på regional eller lokal nivå, i enlighet med befogenhetsfördelningen i medlemsstaten.

På central nivå samordnas jämställdhetspolitiken i Regeringskansliet, med det primära ansvaret hos Arbetsmarknadsdepartementet.[7] Arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer är sektorsövergripande och involverar flera departement och myndigheter.

Jämställdhetsmyndigheten har en i sammanhanget central roll och ska arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen (varav de sjätte och sjunde målen[8] är relevanta i detta sammanhang). Myndigheten ska också bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Den ska löpande bistå regeringen i jämställdhetspolitiska frågor. (2 § förordningen med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.) Andra uppgifter som myndigheten har är att främja utvecklingen av förebyggande insatser mot mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel för alla ändamål samt mot våld i samkönade relationer samt att synliggöra och motverka hedersrelaterat våld och förtryck med inriktning på nationell kunskapsutveckling och strategiska övergripande frågor (4 § 1 och 2).

Brottförebyggande rådet (Brå) har i uppgift att främja brottsförebyggande arbete och bidra till utveckling av det brottsförebyggande arbetet. Brå har också ett ansvar för att bidra till samordning mellan aktörer vars verksamhet har betydelse för det brottsförebyggande arbetet. (1 och 4 §§ förordningen med instruktion för Brottsförebyggande rådet.) I februari 2023 fick Brå ett regeringsuppdrag att utveckla det nationella stödet till det brottsförebyggande arbetet. Uppdraget, som slutredovisades i mars 2025, syftade till att myndig-

[7] Enligt bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ansvarar Arbetsmarknadsdepartementet för förvaltningsärenden som gäller samordning och utveckling av jämställdhetspolitiska frågor. Departementet är även ansvarigt för Jämställdhetsmyndigheten.
[8] Det sjätte delmålet är att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet. Det sjunde delmålet är att hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet att leva sitt liv utan att begränsas av kollektivt grundade hedersnormer.

hetens nationella stöd i det brottsförebyggande arbetet skulle breddas och det befintliga arbetet stärkas. Brå ålades att särskilt utveckla behovsanpassade och praktiknära stödinsatser till kommuner och andra aktörer, stödinsatser till länsstyrelserna, den nationella samordningen, uppföljningen av det brottsförebyggande arbetet och kunskapsutvecklingen om brottsförebyggande åtgärder.[9] Hösten 2025 fick Brå och länsstyrelserna i uppdrag av regeringen att fortsätta utveckla det nationella och regionala stödet i det brottsförebyggande arbetet.

Brottsoffermyndigheten har till uppgift att främja brottsoffers rättigheter, uppmärksamma deras behov och intressen samt att vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor (1 § förordningen [2007:1171] med instruktion för Brottsoffermyndigheten). Myndigheten har utsetts att vara nationell strategisk samordningsansvarig myndighet för brottsofferfrågor. Inom ramen för detta ska myndigheten bl.a. stödja kommunerna i deras arbete med brottsofferfrågor samt etablera och ansvara för ett nationellt nätverk för brottsoffersamverkan.[10] Utifrån detta har Brottsoffermyndigheten etablerat två parallella nationella nätverk för brottsoffersamverkan: ett strategiskt GD-nätverk och ett operativt nätverk. Det operativa nätverket riktar sig till enhetschefer och seniora tjänstepersoner som utifrån sin erfarenhet ska identifiera utvecklingsområden och bidra med underlag för fortsatta insatser på brottsofferområdet. Detta arbete bereds sedan till ett samlat underlag för det strategiska GD-nätverket, där generaldirektörer och motsvarande chefer har möjlighet att föra en övergripande dialog och ge inriktning för det gemensamma arbetet på en högre strategisk nivå. Båda nätverken består utöver Brottsoffermyndigheten av Advokatsamfundet, Barnombudsmannen, Brå, Domstolsverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK), Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Åklagarmyndigheten.

Länsstyrelserna har ett samordningsansvar på regional nivå när det gäller att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Vid varje länsstyrelse ska det finnas en särskild samordningsfunktion för dessa frågor (2 § förordningen

[9] Ju2023/00472, Ju2022/00985 och Ju2022/02969.
[10] https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/12/forbattrat-stod-till-brottsoffer-och-vittnen/.

[2021:995] om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor). Länsstyrelserna ska genom samordningsfunktionen stödja och bidra till (1) framtagandet och genomförandet av regionala sektorsövergripande strategier och handlingsplaner, (2) införandet av effektiva metoder, arbetssätt och kunskapsstöd i regionala och lokala verksamheter, (3) samarbetet på lokal, regional och nationell nivå, (4) utbildning och kompetensutveckling i länet, och (5) utveckling av regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. I sitt arbete ska länsstyrelserna samverka med kommuner och regioner samt andra berörda myndigheter och aktörer. (3 §.) Arbetet ska vara kunskapsbaserat och samordnat med den verksamhet som bedrivs vid myndigheter på nationell nivå (4 §). Länsstyrelserna ska också årligen redovisa det arbete som samordningsfunktionen har utfört inom respektive län. I rapporten ska länsstyrelserna särskilt redovisa en bedömning av vilka resultat och effekter som har uppnåtts, en analys av utvecklingen av arbetet i länet samt regionala och lokala behov av stöd på området. Länsstyrelsen ska samråda med Jämställdhetsmyndigheten om vilken redovisning som behövs. (5 §.)

Det regeringsuppdrag som nämnts ovan (se avsnitt 10.1.2.2) innebär att länsstyrelserna ska stödja Jämställdhetsmyndigheten när det gäller den årliga uppföljningen och den fördjupade uppföljning av utvecklingen i förhållande till delmålen våld, förtryck och utnyttjande, nollvisionen och arbetet i enlighet med den nationella strategin som ska ske vart fjärde år.[11] Länsstyrelserna ska även fortsättningsvis årligen redovisa en bedömning av resultat och effekter av arbetet på regional och lokal nivå till Jämställdhetsmyndigheten.[12]

Ett särskilt uppdrag som länsstyrelserna för närvarande har (se avsnitt 9.4.2.1) handlar om att ge stöd till yrkesverksamma som arbetar för att personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende. Länsstyrelserna bistår bl.a. kommuner med kompetenshöjande insatser och verkar för att det ska finnas likvärdigt återfallsförebyggande arbete med våldsutövare i hela landet. Uppdraget ska slutredovisas i april 2028. Länsstyrelserna har fått förstärkta medel som kan användas för att stödja kommunerna med utvecklingsmedel som bl.a. kan användas för detta ändamål.

[11] A2026/00417.
[12] Skr. 2025/26:245 s. 53.

På lokal nivå har i kommunerna en central roll i det brottsförebyggande arbetet, inklusive avseende våld mot kvinnor och våld i nära relationer. I lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete fastställs att kommuner ska bidra till att samhällets samlade brottsförebyggande arbete bedrivs på ett effektivt sätt genom att fullgöra de uppgifter som följer av lagen (2 §). Kommuner ska ta fram en lägesbild över brottsligheten inom kommunens geografiska område och, med lägesbilden som underlag, besluta om en åtgärdsplan med de åtgärder som kommunen avser att vidta för att förebygga brott (4 och 5 §§).

Kommuner ska inom sitt geografiska område även ansvara för samordningen av det brottsförebyggande arbetet (8 §). Till ansvaret hör att kommuner ska verka för att skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer. En sådan överenskommelse ska innehålla åtminstone uppgifter om för vilka syften och inom vilka områden som samverkan ska ske. (9 §.) Kommuner ska också verka för att strategiska brottsförebyggande frågor hanteras i ett särskilt forum (strategiskt råd) där kommunen och relevanta aktörer ingår. Rådet ska ledas av kommunen (10 §). Vidare ska kommuner ha en samordningsfunktion för brottsförebyggande frågor (11 §). Samordningsfunktionen ska särskilt (1) samordna och stödja genomförandet av kommunens arbete enligt lagen, (2) utgöra kommunens kontaktpunkt i förhållande till externa aktörer, och (3) bidra till att information om det brottsförebyggande arbetet sprids till kommunens invånare och andra som kan ha intresse eller behov av sådan information (12 §).

I sammanhanget kan också nämnas att Brå har haft ett uppdrag att utveckla samverkan med civilsamhällets organisationer i det lokala brottsförebyggande arbetet genom att ge stöd till kommuner. I uppdraget ingår att Brå ska verka för att öka kommunernas kunskap om det civila samhällets roll och hur civilsamhället kan bidra i det brottsförebyggande arbetet, samt vilka verktyg som kommuner kan använda sig av i samverkan med civilsamhället. Brå ska också verka för att utveckla kommunernas samverkan med civilsamhället i det brottsförebyggande arbetet. Det omfattar bl.a. att identifiera inom vilka områden eller sammanhang som det finns stora behov av att utveckla former för samverkan med civilsamhället och att bidra till samverkan inom dessa.[13] Brås bedömning är att lagen om kommuners

[13] Ju2024/01492.

ansvar för brottsförebyggande arbete kan ha bidragit till att fler kommuner samverkar med civilsamhället och näringslivet. Samverkan kan dock utvecklas genom att bli mer formaliserad och strukturerad, inte minst för att civilsamhället och näringslivet ska göras mer delaktiga i flera delar av den kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetsprocessen. Brå avser att fortsätta följa kommunernas utveckling genom årliga enkäter samt genom att rikta fler kunskapshöjande åtgärder, till kommunerna men även till civilsamhället, näringslivet och polisen. Åtgärderna avser fyra områden: kunskapsspridning av lovvärda insatser, formalisering av och struktur för samverkan, parternas involvering i hela den kunskapsbaserade arbetsprocessen och förståelse och samsyn mellan parterna för varandras möjligheter att bidra utifrån roller, uppdrag och förutsättningar.[14]

Parallellt med det ovannämnda uppdraget har Brå haft i uppdrag att utveckla kommunernas samverkan med näringslivet i det brottsförebyggande arbetet.[15] Uppdragen slutredovisades i mars 2026. Inom ramen för uppdraget tog Brå också, tillsammans med Svenskt Näringsliv, Polismyndigheten och länsstyrelserna, fram en uppdaterad guide om hur näringslivet kan engageras i kommunernas brottsförebyggande arbete.[16]

Det är socialnämnderna i kommunerna som har huvudansvaret för att erbjuda brottsofferstöd. Inom ramen för det arbetet ska socialtjänsten samverka med bl.a. hälso- och sjukvården, Polismyndigheten och andra myndigheter samt civilsamhällets organisationer.

Polismyndigheten bedriver brottsförebyggande arbete på nationell, regional och lokal nivå. Sedan 2019 finns brottsförebyggande samordnare i samtliga sju polisregioner. Samordnarna på polisregionnivå arbetar bl.a. med att ge stöd till lokalpolisområdena i det brottsförebyggande arbetet, och då i synnerhet till kommunpoliserna. De har också i uppdrag att stödja implementeringen av Polismyndighetens brottsförebyggande strategi. Brottsförebyggande samordnare finns även på polisområdesnivå i de flesta polisregioner och det finns planer på att inrätta eller tillsätta den funktionen i flera av de polisområden där funktionen i dag saknas. Samordnarna på polisområdesnivå arbetar

[14] Brottsförebyggande rådet, 2026, Utveckla samverkan med civilsamhället och näringslivet i det brottsförebyggande arbetet. Slutredovisning.
[15] Ju2025/00227.
[16] https://bra.se/rapporter/arkiv/2025-03-21-tillsammans-med-naringslivet-mot-brott-och-otrygghet.

också med att ge stöd till lokalpolisområdenas kommunpoliser i det brottsförebyggande arbetet.[17]

Utredningen bedömer att kravet på samordning på nationell nivå är uppfyllt. Vidare bedöms det finnas tillräcklig samordning även på regional och lokal nivå.

10.2 Nationella handlingsplaner för förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer (artikel 39)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed nödvändig.

10.2.1 Artikel 39

Artikel 39 ställer krav på att medlemsstaterna senast den 14 juni 2029 – alltså fem år från dagen för direktivets ikraftträdande – ska, i förekommande fall i samråd med specialiserade stödtjänster, anta nationella handlingsplaner för förebyggande och bekämpning av könsrelaterat våld (punkt 1). De nationella handlingsplanerna får innehålla prioriteringar och åtgärder för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer, målen och mekanismer för övervakning i dem, de resurser som krävs för att uppnå sådana prioriteringar och åtgärder samt hur dessa resurser ska fördelas (punkt 2). Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella handlingsplanerna ses över och uppdateras för att säkerställa att de förblir relevanta (punkt 3).

10.2.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

Sverige har en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck (se av-

[17] Brottsförebyggande rådet, Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2025 s. 63.

snitt 4.3). Utöver mäns våld mot kvinnor omfattar den alltså våld i nära relationer oavsett förövarens och brottsoffrets kön. Den nationella strategin bedöms uppfylla de krav som direktivet ställer på att det ska finnas en nationell handlingsplan för förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Strategin består av politiska målsättningar, en organisation för genomförande och ett system för uppföljning. Den innehåller också den övergripande inriktningen för åtgärder som bedöms nödvändiga för att förebygga och bekämpa våldet.

Regeringen har inte tagit fram något motsvarande särskilt åtgärdsprogram kopplat till den nya nationella strategin som gjordes inom ramen för den tidigare nationella strategin. I stället ska prioriteringar på området redovisas i kommande budgetpropositioner. Det kan dock förväntas att åtgärder som beslutas utifrån dessa prioriteringar kommer att motsvara de åtgärdsprogram som tidigare funnits. Innehållet i det senaste åtgärdsprogrammet – för 2024–2026 – är väl i linje med det innehåll som rekommenderas i artikeln.

Den nuvarande nationella strategin är tioårig (2026–2035) och ersatte den nationella strategi som dessförinnan gällt i tio år (2017–2026). Det kan förväntas att den nu gällande strategin i sin tur kommer att ersättas av ett nytt styrdokument när den löper ut om ett decennium. Kravet på översyn och uppdatering bedöms därmed också vara uppfyllt.

10.3 Myndighetssamordning och myndighetssamverkan (artikel 40)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed nödvändig.

10.3.1 Artikel 40

Enligt artikel 40 ska medlemsstaterna inrätta lämpliga mekanismer, med vederbörlig hänsyn till nationell rätt eller praxis, för att säkerställa effektiv samordning och samverkan, när det gäller att skydda

brottsoffer från våld mot kvinnor och våld i nära relationer och att stödja dem. Den samordning och samverkan som avses är samordning och samverkan mellan relevanta myndigheter, byråer och organ, däribland ombudsmän, lokala och regionala myndigheter, brottsbekämpande organ, rättsvårdande myndigheter, utan att det påverkar rättsväsendets oberoende, stödtjänster, särskilt specialiserade stödtjänster för kvinnor, icke-statliga organisationer, socialtjänst, däribland myndigheter som ansvarar för stöd och skydd av barn, utbildningsinstitutioner och vårdgivare, arbetsmarknadens parter, utan att det påverkar deras självständighet, samt andra relevanta organisationer och enheter. (Punkt 1.) Sådana mekanismer för effektiv samordning och samverkan ska, i synnerhet, i den mån det är relevant, omfatta de individuella bedömningarna enligt artiklarna 16 och 17, skydds- och stödåtgärderna enligt artikel 19 och kapitel 4, de rådgivande riktlinjerna enligt artikel 21 och den utbildning för yrkespersoner som avses i artikel 36 (punkt 2).

10.3.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

I den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck konstateras att strategin har ett brett tillämpningsområde och omfattar flera våldsutsatta grupper och våldsområden som ofta överlappar. En konsekvens av denna bredd är att många myndigheter och aktörer behöver bidra i arbetet och samarbeta. Strategin omfattar också olika våldsformer som ofta förekommer samtidigt och som i viss mån kan överlappa varandra, exempelvis fysiskt, ekonomiskt och psykiskt våld. Det finns därför stora vinster med ett sammanhållet arbete där olika former och uttryck för hedersrelaterat våld och förtryck, mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation och utnyttjande i prostitution och människohandel beaktas samtidigt, både inom det främjande och tidiga våldsförebyggande arbetet och när det gäller upptäckt, stöd och skydd till utsatta. För att detta ska vara möjligt behöver regeringen skapa goda förutsättningar för myndigheter att samverka, genom tydliga uppdrag, långsiktiga strukturer och en gemensam inriktning. Myndigheterna bör i sin tur skapa förutsättningar för att samverkan fungerar, både sinsemellan och med andra aktörer, med målgrupper-

nas behov i centrum. Samverkan med civilsamhället är särskilt angelägen för att tillvarata den kunskap och de erfarenheter som dessa verksamheter besitter. Utgångspunkten är att det finns ett behov av att vidareutveckla metoder och rutiner för strukturerad samverkan, både inom den nationella samverkansstruktur som ska upprättas och i relation till övriga aktörer inom området.[18]

För att stödja genomförandet av strategin och därmed nå regeringens nollvision för det dödliga våldet mot kvinnor har regeringen bedömt att det behövs en nationell samverkansstruktur.[19] Jämställdhetsmyndigheten ska samordna arbetet samt stödja och bidra till att den nationella samverkansstrukturens arbete utgår från strategins utgångspunkter och dess utpekade strategiska områden. Ett urval av andra centrala myndigheter ska också ingå i samverkansstrukturen och bidra till arbetet utifrån sina verksamhetsområden. Dessa är Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, länsstyrelserna, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statens skolverk och Åklagarmyndigheten. Socialstyrelsen ska ansvara för nationell samordning och kunskapsstöd inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens och tandvårdens område. Länsstyrelserna ska ansvara för regional samordning och stöd samt regionalt och lokalt bidra i arbetet med kunskapsutveckling och uppföljning. Därtill har regeringen gjort bedömningen att Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK), Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt centrum för kunskap om våld mot barn) och andra relevanta aktörer bör bidra till kunskapsutvecklingen inom samverkansstrukturen.[20]

På annat håll (bl.a. avsnitt 8.1.2.1 om brottsofferstöd och avsnitt 9.1.2.1 om det övergripandet arbetet med att förebygga och motverka våld mot kvinnor och våld i nära relationer) har redovisats hur denna samordning och samverkan är uppbyggd på nationell, regional och lokal nivå samt vilka myndigheter som har samordningsansvar i dessa frågor. Sammanfattningsvis är samordning och samverkan en central komponent i det brottsofferstödjande arbetet, inte minst när

[18] Skr. 2025/26:245 s. 28–29.
[19] A. skr. s. 49.
[20] A. skr. s. 47–52.

det gäller att tillhandahålla tillräckligt och anpassat stöd. Socialnämnderna i kommunerna, som har huvudansvaret för att erbjuda brottsofferstöd, samverkar med andra delar av den egna verksamheten inom socialtjänsten, andra kommuners socialtjänster, hälso- och sjukvården samt Polismyndigheten och andra myndigheter. Samverkan inom den brottsofferstödjande verksamheten sker också med civilsamhällets organisationer, särskilt kvinno- och tjejjourer samt brottsofferjourer, vilket redovisas närmare i bl.a. det följande avsnittet om sådan samverkan (se avsnitt 10.4.2).

I det förebyggande arbetet sker samverkan bl.a. gällande åtgärder för öka upptäckten av våld, där Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket och Socialstyrelsen har haft i uppdrag, först 2019–2021 och därefter 2022–2024, att verka för förbättrad upptäckt av sådant våld som omfattas av regeringens tidigare nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Det senare uppdraget innefattade att de fem myndigheterna skulle utveckla samverkan om bl.a. rutiner och metoder för upptäckt av våldsutsatthet och våldsutövande, samt hänvisning till rätt instans.[21] Därefter har Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Konsumentverket, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Statens servicecenter fått ett gemensamt uppdrag avseende ekonomiska aspekter av våld i nära relationer.[22] Samverkan sker även i stor utsträckning, mellan socialtjänsten, Polismyndigheten och Kriminalvården, vid genomförandet av preventiva insatser riktade mot våldsutövande eller personer som anser sig befinna sig i riskzonen för att utöva våld.

Ett flertal åtgärder i åtgärdsprogrammet – inom ramen för den tidigare nationella strategin – för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för 2024–2026 avser också förbättrad samordning och samverkan. Här kan nämnas regeringens uppdrag till Kriminalvården, Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten att stärka samverkan för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive ärenden där barn är involverade. Uppdraget syftar till stärkt operativ samverkan mellan polis, åklagare, kriminalvård, socialtjänst och hälso- och sjukvård, bl.a. mot bakgrund

[21] A2019/01517 och A2022/00842.
[22] A2024/00777, A2025/00884.

av att Socialstyrelsen utifrån sina skade- och dödsfallsutredningar efterlyser ett mer aktivt och samordnat agerande mot våldet från dessa samhällsaktörer. Myndigheterna ska implementera och vid behov utveckla metoder i syfte att mer effektivt upptäcka, förebygga och förhindra mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Särskilt fokus ska ligga på våldsutövarna och i synnerhet högriskaktörer och återfallsförbrytare. Myndigheterna ska implementera och vid behov utveckla metoder i syfte att insatser från olika myndigheter och samhällsaktörer som kommer i kontakt med våldsoffer och/eller våldsutövare ska vara mer synkroniserade och effektiva i enskilda ärenden när våldsbrott har begåtts eller riskerar att begås. I uppdraget ingår även att identifiera eventuella hinder för en effektiv samverkan och föreslå hur hindren kan överbryggas. Polismyndigheten ska samordna uppdraget och lämna en samlad slutredovisning senast den 15 oktober 2026.[23]

När det gäller mekanismer för samordning och samverkan kopplade till de individuella bedömningarna för att fastställa brottsoffers skyddsbehov (artikel 16) och stödbehov (artikel 17) konstateras att de individuella skyddsbedömningarna som sådana visserligen genomförs endast av polisen. Skyddsbedömningarna ligger dock till grund för beslut om vilka skydds- och stödåtgärder som ska sättas in och i det ledet blir det naturligt att samverkan sker med företrädesvis socialtjänsten och frivilligorganisationer (se avsnitt 7.3.2.3). I fråga om individuella bedömningar för att fastställa brottsoffers stödbehov har socialtjänsten det övergripande ansvaret och samverkar med bl.a. hälso- och sjukvården och organisationer inom civilsamhället (se avsnitt 8.1.2.1). Vid utfärdandet av kontaktförbud och andra skyddsåtgärder (artikel 19) sker också samverkan mellan Åklagarmyndigheten och polisen (se avsnitt 7.3.2.2).

Som tidigare konstaterats (se avsnitt 7.8.2) uppställer artikel 21 inte något krav på medlemsstaterna när det gäller att utfärda sådana riktlinjer som anges eller i fråga om riktlinjernas närmare innehåll. Utredningens bedömning är att de i avsnittet om artikel 21 redovisade riktlinjer som myndigheterna själva har utarbetat innehållsmässigt väl motsvarar de rekommendationer i direktivet för riktlinjernas innehåll som är relevanta för respektive myndighet. Ordningen att myndigheterna själva utarbetar riktlinjer för sina verksamheter är i sig förenlig med direktivet. Det är i så fall även myndigheternas upp-

[23] Ju2024/01453.

gift att regelbundet och vid behov uppdatera riktlinjerna samt, när det bedöms lämpligt, samråda och samarbeta med t.ex. specialiserade tjänster för kvinnor i samband med att riktlinjerna utarbetas och ses över. Detta får, med hänsyn till att artikel 21 är fakultativ, anses utgöra i sammanhanget tillräcklig samverkan.

Utredningen har bedömt att den utbildning för yrkespersoner som avses i artikel 36 i stort sett uppfyller de krav direktivet som uppställer för denna (se avsnitt 9.3.2). Undantag gäller för kravet att vissa av utbildningsinsatserna ska kompletteras med lämplig uppföljning, inbegripet om de nätbrott som avses i artiklarna 5–8 i direktivet. I den delen föreslås att de myndigheter som omfattas av utbildningsinsatserna – förutom domstolarna och Åklagarmyndigheten – ges i uppdrag att, i relevant utsträckning i samverkan med varandra, andra myndigheter och med civilsamhällets aktörer, se över sina riktlinjer och bedöma behovet av ytterligare utbildningsinsatser med utgångspunkt i direktivets krav, bl.a. i fråga om nätbrotten. En sådan generell översyn med angivna utgångspunkter får anses uppfylla kravet på samverkan i den här artikeln.

Sammantaget bedöms direktivets krav i fråga om mekanismer som möjliggör samordning och samverkan mellan myndigheter och med andra relevanta aktörer vara uppfyllt. Samverkan och samordning med icke-statliga organisationer berörs ytterligare i avsnittet om artikel 41.

10.4 Samarbete med icke-statliga organisationer (artikel 41)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed nödvändig.

10.4.1 Artikel 41

I artikel 41 uppställs krav på att medlemsstaterna ska samarbeta och hålla regelbundna samråd med organisationer i det civila samhället, däribland icke-statliga organisationer som arbetar med brottsoffer, i synnerhet när det gäller tillhandahållande av tillräckligt stöd till brotts-

offer, initiativ till politikutformning, informationskampanjer och kampanjer för att öka medvetenheten, forsknings- och utbildningsprogram, fortbildning samt uppföljning och utvärdering av effekten av åtgärder för stöd till och skydd av brottsoffer.

10.4.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

Civilsamhällets organisationer, särskilt kvinno- och tjejjourer samt brottsofferjourer, spelar en viktig roll i det brottsofferstödjande arbetet och mycket av det stöd som samhället erbjuder brottsutsatta tillhandahålls i praktiken av civilsamhället. Stödet som civilsamhällets organisationer tillhandahåller utgör ett komplement till det stöd som offentliga verksamheter ger.[24]

Det samarbete och samråd med civilsamhällesorganisationer som avses i artikeln kan, beroende på vad det är fråga om för åtgärder, ske antingen på central nivå, dvs. genom regeringen eller myndigheter, eller på regional (länsstyrelserna) eller lokal (kommunerna) nivå.

En grundläggande beståndsdel i den svenska besluts- och lagstiftningsprocessen är remissförfarandet, som ger myndigheter, det civila samhällets organisationer och andra aktörer möjlighet att lämna synpunkter. Utgångspunkten för detta förfarande är det grundlagsfästa beredningskrav som uttrycks i 7 kap. 2 § regeringsformen. Enligt bestämmelsen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. Regeln gäller alla typer av regeringsärenden, dvs. både ärenden där regeringen fungerar som förvaltningsmyndighet och ärenden där regeringen fungerar som ett politiskt organ, t.ex. genom att besluta om propositioner och förordningar. Syftet med remissförfarandet är att belysa vilka konsekvenser som förslag kan få om de genomförs. Syftet är också att främja ett brett medborgerligt deltagande i samhällsdebatten. Genom att myndigheter, organisationer och andra får ta del av förslag kan förslagen bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem bli klarlagda. Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remisser. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa.

[24] Brottsoffermyndigheten, Samhällets samlade stöd till brottsoffer, 2024 s. 41 och 58.

För andra remissinstanser, t.ex. det civila samhällets organisationer, innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter. Det är inte enbart de remissinstanser som Regeringskansliet har skickat ett förslag för yttrande till som kan lämna synpunkter på förslaget. Möjligheten att yttra sig över ett förslag står alltid öppen för var och en som har synpunkter på det.

I Regeringskansliet används också s.k. sakråd. Det är en arbetsmetod som kan användas för att i en avgränsad sakfråga ta del av kunskap och perspektiv från det civila samhällets organisationer. Sakråd kompletterar andra former av samråd och ökar kvaliteten i regeringens underlag. Sakråd initieras av Regeringskansliet.[25] Det finns således möjlighet att anordna sakråd om sådana frågor som anges i artikeln.

I den nationella strategin framhålls, som tidigare nämnts (se avsnitt 10.3.2), att det finns stora vinster med ett sammanhållet arbete där olika former och uttryck för hedersrelaterat våld och förtryck, mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation och utnyttjande i prostitution och människohandel beaktas samtidigt, både inom det främjande och tidiga våldsförebyggande arbetet och när det gäller upptäckt, stöd och skydd till utsatta. Utöver samverkan mellan myndigheter lyfts samverkan med civilsamhället fram som särskilt angeläget för att tillvarata den kunskap och de erfarenheter som dessa verksamheter besitter.[26]

Regeringskansliet håller också kontakt med det civila samhällets organisationer på annat sätt. På området våld mot kvinnor och våld i nära relationer har det t.ex. hållits flera rundabordssamtal. Före det första mötet med Rådet för kvinnofrid, den 11 februari 2026, hölls vidare ett förmöte där nio organisationer från civilsamhället bereddes möjlighet att dela med sig av synpunkter och erfarenheter inför rådets arbete.

Brottsoffermyndigheten ska enligt sin myndighetsinstruktion bidra till att förbättra förutsättningarna för samverkan i brottsofferfrågor mellan olika samhällsaktörer. Myndigheten ska också genom utåtriktad verksamhet verka för att myndigheter, andra aktörer och allmänheten får ökad kunskap om brottsofferfrågor. (2 § första stycket 2 och 3 förordning med instruktion för Brottsoffermyndigheten.)

[25] https://www.regeringen.se/sakrad/.
[26] Skr. 2025/26:245 s. 28.

Ett exempel på samarbete mellan myndighet och civilsamhälle gällande tillhandahållandet av skydd och stöd till brottsoffer är Polismyndighetens överenskommelse med Brottsofferjouren Sverige (BOJ) som innebär att polisen hänvisar alla brottsoffer till BOJ, som i sin tur hänvisar vidare till andra brottsofferstödjande verksamheter (se avsnitt 7.5.2.1). Ett annat exempel är de dialogmöten på områdena sexuellt våld och våld i nära relationer som Polismyndigheten håller två gånger per år med nio organisationer inom civilsamhället. Dialogmötena syftar till att säkra kvaliteten i polisens arbete, utbyta kompetens och berika varandra bl.a. i målgruppsarbetet. Några utvecklingsområden som behandlas vid dialogmötena är det brottsförebyggande arbetet och bemötandet av brottsoffer.

Här kan också nämnas möjligheterna för civilsamhällets organisationer att ansöka om statsbidrag för sin brottsofferstödjande verksamhet. Statsbidrag ges till kvinno- och tjejjourer och andra ideella organisationer inom brottsofferområdet, ideella organisationer som bedriver skyddat boende och ideella organisationer som bedriver frivilligt arbete på det sociala området, bl.a. med inriktning på utsatta barn.

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att fördela medel till det nationella stödprogrammet (NSP). Programmet drivs av Plattformen Civila Sverige mot människohandel som är en sammanslutning av flera olika civilsamhällesorganisationer. NSP erbjuder stöd till individer i Sverige som varit utsatta för prostitution eller människohandel. Stödet är ett komplement till samhällets offentliga insatser. Jämställdhetsmyndigheten har även i uppdrag att fördela medel till den FN-anslutna organisationen IOM:s frivilliga återvändandeprogram Människohandel och Prostitution (ÅMP).

På regional nivå har länsstyrelserna, som nämnts tidigare, samordningsansvar för frågor om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel (2 § förordning om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor). Vid varje länsstyrelse ska det finnas en särskild samordningsfunktion för dessa frågor som bl.a. ska stödja och bidra till samarbetet på lokal, regional och nationell nivå (3 § 3). I sitt arbete ska länsstyrelserna samverka med kommuner och regioner samt andra berörda myndigheter och aktörer (4 §). Andra berörda aktörer innefattar organisationer i civilsamhället såsom kvinno- och tjejjourer samt brottsofferjourer. I regleringsbrevet för

2026 har länsstyrelserna fått i uppdrag att erbjuda stöd för civilsamhällets utvecklingsarbete och samverkan avseende mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål.[27] I regleringsbrevet för 2025 fick länsstyrelserna i uppdrag att erbjuda stöd för utvecklingsarbete och samarbete mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhälle avseende mäns våld mot kvinnor, inklusive kommunernas regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel.[28]

Som redan berörts är det vanligt att kommuner samverkar med civilsamhället i fråga om tillhandahållandet av stöd till brottsoffer. En organisation i civilsamhället har möjlighet att ta på sig uppdrag från kommuner att genomföra socialtjänstinsatser som riktar sig till brottsoffer. Organisationen har då ett ansvar enligt socialtjänstlagen att insatserna håller en god kvalitet och att genomförandet dokumenteras (1 kap. 2 § första stycket 1, 5 kap. 1 § och 17 kap. 1 §). En form av samverkan mellan det offentliga och civilsamhället som är reglerad i lag är möjligheten för ett privaträttsligt organ eller en enskild individ att bedriva verksamhet i form av skyddat boende, Det förekommer också att kommuner och civilsamhällets organisationer upprättar samverkansavtal eller idéburet offentligt partnerskap, IOP, mellan varandra. IOP är en samverkansmodell som är ett mellanting mellan att ge bidrag och att upphandla en tjänst från en civil aktör. Vissa kommuner och lokala brottsofferjourer, bl.a. ett flertal kvinno- och tjejjourer, har tecknat både samverkansavtal och avtal om IOP.[29]

När det gäller informationskampanjer kan nämnas kampanjen ”Svartsjuka är inte romantiskt” som särskilt riktas mot unga vuxna och som Polismyndigheten bedriver i samarbete med Jämställdhetsmyndigheten, länsstyrelserna och Stiftelsen 1000 Möjligheter.

Utredningen bedömer att direktivets krav är uppfyllt genom de redovisade mekanismer som på nationell, regional och lokal nivå möjliggör samarbete och samråd med civilsamhällets aktörer, liksom den samverkan som också sker.

[27] Fi2024/00550 m.fl.
[28] Fi2025/01342 (delvis).
[29] Brottsoffermyndigheten, Samhällets samlade stöd till brottsoffer, 2024 s. 41, 58 och 62.

10.5 Samarbete mellan leverantörer av förmedlingstjänster (artikel 42)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms i huvudsak uppfylla direktivets krav.

Förslag:

Berörda myndigheter och andra offentliga aktörer ges i uppdrag att – i samband med att den nya lagen om avlägsnande av nätbrottsinnehåll införs – vidta åtgärder för att stärka samarbetet med leverantörer av förmedlingstjänster för att identifiera, bedöma och hantera det nätbrottsinnehåll som avses i lagen samt att i organisationer, myndigheter och förmedlingstjänster förbättra

- kunskaperna i att bemöta dem som utsatts för dessa brott,
- de möjligheter som finns till stöd och hjälp, inklusive sådant stöd och hjälp som förmedlingstjänster är skyldiga att tillhandahålla och de egna åtgärder brottsoffren kan vidta och
- kunskaperna om dessa brott för att utveckla förebyggande insatser.

Polismyndigheten ska vara huvudansvarig och ta ställning till vilka andra myndigheter, förutom Brottsoffermyndigheten och Polismyndigheten, som ska ingå i uppdraget.

Inom ramen för uppdraget bör samråd ske med leverantörer av förmedlingstjänster.

10.5.1 Artikel 42

I artikel 42 ställs krav på att medlemsstaterna ska uppmuntra till samarbete kring självreglering mellan berörda leverantörer av förmedlingstjänster, såsom upprättande av uppförandekoder. Medlemsstaterna ska öka medvetenheten om de självreglerande åtgärder som antas av berörda leverantörer av förmedlingstjänster i samband med direk-

tivet, i synnerhet åtgärder för att stärka de mekanismer som införts av sådana leverantörer av förmedlingstjänster för att hantera det onlinematerial som avses i artikel 23.1 och förbättra anställdas utbildning om förebyggande av de brott som avses i direktivet när det gäller att bistå och stödja brottsoffer som utsatts för dessa brott.

10.5.2 Nuvarande ordning uppfyller i huvudsak direktivets krav

Som uttrycks i artikeln är s.k. uppförandekoder en viktig del i regleringen av onlineinnehåll. I EU:s förordning om en inre marknad för digitala tjänster (förordningen om digitala tjänster), finns bestämmelser om bl.a. villkor som förelägganden om att agera mot olagligt innehåll ska uppfylla (artikel 9) och skyldighet för leverantörer av värdtjänster (en typ av förmedlingstjänst) att införa mekanismer som gör det möjligt för varje individ eller enhet att till dem anmäla förekomster på deras tjänst av specifik information som individen eller enheten anser utgöra olagligt innehåll, en s.k. referral (artikel 16). I artikel 45 föreskrivs att kommissionen och den europeiska nämnden för digitala tjänster ska uppmuntra och främja utarbetandet av frivilliga uppförandekoder på unionsnivå för att bidra till en korrekt tillämpning av förordningen om digitala tjänster, i synnerhet när det gäller att hantera olika typer av olagligt innehåll och systemrisker. Kommissionen och nämnden ska övervaka och utvärdera hur de uppförandekoder som utarbetats uppfyller sina mål. Kommissionen och nämnden ska också uppmuntra och främja regelbunden översyn och anpassning av uppförandekoderna. Exempel på uppförandekoder som berörda parter tillsammans tagit fram och förbundit sig att följa är EU:s uppförandekod för att motverka olaglig hatpropaganda online och EU:s uppförandekod om desinformation.

Utredningen konstaterar i fråga om de uppförandekoder som avses i denna artikel, och de i artikel 45 i förordningen om digitala tjänster, att det främst är kommissionen, den europeiska nämnden för digitala frågor och berörda värdtjänstleverantörer eller andra leverantörer av förmedlingstjänster, inklusive onlineplattformar, som förfogar över att sådana utarbetas. Här kan också nämnas att Sverige har välkomnat införandet av uppförandekoder och uttalat att det är positivt att åtgärder som riktas mot nätplattformar har formen av självreglering snarare än lagstiftning. Det allmänna kravet på att medlems-

staterna ska uppmuntra till samarbete kring självreglering mellan berörda leverantörer av förmedlingstjänster bedöms vara uppfyllt.

I Sverige har Polismyndigheten inrättat en s.k. Internet Referral Unit (IRU). IRU ansvarar bl.a. inom Polismyndigheten för att utfärda avlägsnandeordrar och utöva tillsyn enligt EU:s förordning om terrorisminnehåll (TCO-förordningen). IRU har också ett bredare mandat, vilket inte minst innebär att den bedömer och anmäler olagligt innehåll till värdtjänster enligt artikel 16 i förordningen om digitala tjänster. Detta innebär att IRU samarbetar med värdtjänster i syfte att effektivisera samarbetet och för ett ömsesidigt utbyte av information som är relevant för samarbetet.

Polismyndigheten har också ett pågående uppdrag att se över möjligheterna att utveckla det pågående samarbetet med internetleverantörer till att, utöver barnpornografiskt material, omfatta blockering även av annat material som i den digitala miljön främjar, möjliggör eller på annat sätt utgör ett led i straffbar sexualbrottslighet. Polismyndigheten ska även säkerställa en ändamålsenlig organisation för anmälan och åtgärder till värdtjänster enligt förordningen om digitala tjänster för att barnpornografi och annat material som i den digitala miljön främjar, möjliggör eller på annat sätt utgör ett led i straffbar sexualbrottslighet på ett mer effektivt sätt ska kunna avlägsnas eller göras oåtkomligt.[30]

Vidare har Brottsoffermyndigheten i uppdrag att genomföra en förstudie om hur en verksamhet som hjälper vuxna att ta bort kränkande material från plattformar på internet kan organiseras och utvecklas. Uppdraget ska redovisas senast den 11 juni 2026.[31]

Som ett led i genomförandet av detta direktiv föreslår utredningen (se kapitel 12) att det ska införas en särskild lag – lagen om avlägsnande av nätbrottsinnehåll – som, i enlighet med kraven i artikel 23, ska reglera förutsättningarna för och förfarandet kring utfärdande av förelägganden att avlägsna eller göra oåtkomligt innehåll med anknytning till vissa brott som begås online (nätbrottsinnehåll). Med nätbrottsinnehåll avses i den föreslagna lagen innehåll som skäligen kan antas utgöra ett led i olaga hot, olaga identitetsintrång, ofredande, nättrakasserier, olaga identitetsexponering, sexuellt ofredande mot barn, sexuellt ofredande eller könsbaserat näthat (jfr artikel 5.1 a och b samt artiklarna 7 och 8). I likhet med vad som gäller för marknaden

[30] Ju2026/00302.
[31] Ju2025/02276.

för digitala tjänster i övrigt bör utgångspunkten vara att uppförandekoder för leverantörer av förmedlingstjänster i fråga om hanteringen av sådana föreläggande och sådant material är internationella och godkända av leverantörerna av förmedlingstjänster och andra berörda aktörer.

Den del av artikeln som avser åtgärder för att stärka de mekanismer som ”införts” av leverantörer av förmedlingstjänster för att hantera sådant onlinematerial som omfattas av den föreslagna lagen får ses som framåtsyftande då den tar sikte på åtgärder som förutsätter att ett genomförande av direktivet har skett. I samband med att den nya lagen om avlägsnande av nätbrottsinnehåll införs behöver därför åtgärder vidtas för att uppfylla kravet på att öka medvetenheten om de självreglerande åtgärder som kommer att antas av berörda leverantörer av förmedlingstjänster i samband med direktivet. Det ska då enligt direktivet röra sig om åtgärder för att stärka de mekanismer som införts av sådana leverantörer av förmedlingstjänster för att hantera det onlinematerial som avses i artikel 23.1 (i den föreslagna lagen alltså kallat nätbrottsinnehåll) och förbättra anställdas utbildning om förebyggande av de brott som avses i direktivet när det gäller att bistå och stödja brottsoffer som utsatts för dessa brott. Utredningen anser att detta lämpligen sker genom att åtgärder vidtas för att stärka samarbetet med leverantörer av förmedlingstjänster för att identifiera, bedöma och hantera detta nätbrottsinnehåll samt att i organisationer, myndigheter och förmedlingstjänster förbättra

– kunskaperna i att bemöta dem som utsatts för dessa brott,
– de möjligheter som finns till stöd och hjälp, inklusive sådant stöd och hjälp som förmedlingstjänster är skyldiga att tillhandahålla och de egna åtgärder brottsoffren kan vidta, och
– kunskaperna om dessa brott för att utveckla förebyggande insatser.

Utredningen föreslår att ett regeringsuppdrag med sådant innehåll ges till berörda myndigheter och andra offentliga aktörer. Vidare föreslår utredningen att Polismyndigheten ska vara huvudansvarig myndighet och ta ställning till vilka andra myndigheter, förutom Brottsoffermyndigheten och Polismyndigheten, som ska ingå i uppdraget. Inom ramen för uppdraget bör samråd ske med leverantörer av förmedlingstjänster.

10.6 Samarbete på unionsnivå (artikel 43)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav. Ingen författningsändring eller annan åtgärd är därmed nödvändig.

10.6.1 Artikel 43

I artikel 43 ställs krav på att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att främja samarbete med varandra och på unionsnivå i syfte att förbättra genomförandet av direktivet. Som en del av detta samarbete ska medlemsstaterna åtminstone sträva efter att

a) utbyta bästa praxis med varandra genom etablerade nätverk som arbetar med frågor som är relevanta för våld mot kvinnor och våld i nära relationer, samt med unionens byråer, inom ramen för deras respektive mandat, och

b) när så krävs samråda med varandra i enskilda fall, bl.a. genom Eurojust och det europeiska straffrättsliga nätverket, inom ramen för deras respektive mandat.

10.6.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

Etablerade nätverk som arbetar med frågor relevanta för arbetet mot våld mot kvinnor och våld i nära relationer bör vara dels det europeiska rättsliga nätverket på straffrättens område (European Judicial Network in criminal matters, EJN)[32], dels det nätverk som EU-kommissionen etablerade i november 2023 för att förebygga och motverka våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Sammankomster inom ramen för det sistnämnda nätverket sker två gånger per år med deltagare som bl.a. representerar medlemsstaterna, inklusive Sverige.[33] När det gäller EJN har varje medlemsstat, däribland Sverige, utsett ett antal kontaktpersoner som ska vara aktiva mellanhänder för att

[32] https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn2021/Home/EN.
[33] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-based-violence/ending-gender-based-violence.

underlätta det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna i deras arbete med att bekämpa grov brottslighet.

Därutöver ska utbytande av bästa praxis även ske med unionens byråer som arbetar med dessa frågor, vilket bör innefatta Europeiska jämställdhetsinstitutet (European Institute for Gender Equality, EIGE), Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (European Union Agency for Fundamental Rights, FRA) samt Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, Eurojust). Jämställdhetsmyndigheten representerar Sverige i EIGE:s expertråd och samarbetar med EIGE på avdelningsnivå.[34] Brottsförebyggande rådet (Brå) representerar Sverige i den tillfälliga arbetsgrupp (Task Force) som EIGE inrättat för att bl.a. fastställa gemensamma standarder för de uppgifter som medlemsstaterna ska rapportera enligt artikel 44. Sverige deltar i det straffrättsliga samarbetet inom ramen för Eurojust[35] och samarbetar med FRA genom en nationell sambandsperson på Arbetsmarknadsdepartementet. Även om det inte rör sig om en byrå kan också nämnas att Sverige deltar i den rådgivande kommittén för jämställdhet inom Europeiska kommissionens generaldirektorat för rättsliga frågor och konsumentfrågor (DG Justice). Där företräds Sverige av Regeringskansliet och Jämställdhetsmyndigheten, den senare i egenskap av jämställdhetsorgan. I samarbetet ingår i förekommande fall sådant samråd i enskilda fall som avses i punkt b. Vidare kan nämnas Eurostat, EU:s statistikkontor som är ett generaldirektorat inom EU-kommissionen. Brå samlar in och rapporterar uppgifter om brott och rättsväsendet till kommissionen via Eurostat.

Utredningens bedömning är att Sverige uppfyller kravet på att vidta lämpliga åtgärder för att främja samarbete med andra medlemsstater och på unionsnivå i syfte att förbättra genomförandet av direktivet.

[34] https://jamstalldhetsmyndigheten.se/om-jamstalldhetsmyndigheten/internationellt-arbete/.
[35] https://www.eurojust.europa.eu/sv/node/47/om-oss.

10.7 Datainsamling och forskning (artikel 44)

Bedömning

Nuvarande ordning bedöms uppfylla direktivets krav.

Förslag

Brottsförebyggande rådet (Brå) ges i uppdrag att, i samverkan med Socialstyrelsen och Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK), samt om det är aktuellt andra berörda aktörer, inrätta en systematiserad insamling av data som finns tillgängliga på central nivå om dels antalet skyddade boenden och antalet platser på skyddade boenden, dels antalet samtal till nationella stödlinjer. Brå ska därefter sammanställa, analysera och sprida sådana data, inklusive överföra data till Europeiska jämställdhetsinstitutet.

10.7.1 Artikel 44

Enligt artikel 44 ska medlemsstaterna ha ett system för insamling, utveckling, produktion och spridning av statistik om våld mot kvinnor eller våld i nära relationer (punkt 1). Statistiken ska minst omfatta följande befintliga data, tillgängliga på central nivå, disaggregerade efter kön, brottsoffrets och gärningspersonens åldersgrupp (barn/vuxen) och, om det är möjligt och relevant, förhållandet mellan brottsoffret och gärningspersonen, samt typen av brott (punkt 2):

- Det årliga antalet anmälda brott och fällande domar i fråga om våld mot kvinnor eller våld i nära relationer enligt nationella myndighetskällor.
- Antalet brottsoffer som har dödats till följd av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer.
- Antalet skyddade boenden och antalet platser på skyddade boenden per medlemsstat.
- Antalet samtal till nationella stödlinjer.

Medlemsstaterna ska sträva efter att regelbundet genomföra befolkningsbaserade undersökningar för att bedöma den allmänna förekomsten av och utvecklingstendenser för alla former av våld som omfattas av direktivet. Medlemsstaterna ska översända data från undersökningarna till kommissionen (Eurostat) så snart de blir tillgängliga. (Punkt 3.) För att säkerställa jämförbarhet och standardisering mellan administrativa data inom unionen ska medlemsstaterna sträva efter att samla in administrativa data på grundval av gemensamma disaggregeringar som utvecklats i samarbete med och i enlighet med de standarder som tas fram av Europeiska jämställdhetsinstitutet enligt punkt 5. De ska årligen överföra dessa data till Europeiska jämställdhetsinstitutet. Data som överförs får inte innefatta personuppgifter. (Punkt 4.) Medlemsstaterna ska offentliggöra den statistik som samlats in enligt denna artikel på ett lättillgängligt sätt. Denna statistik får inte innehålla personuppgifter. (Punkt 6.)

Europeiska jämställdhetsinstitutet ska stödja medlemsstaterna i den insamling av data som avses i punkt 2 genom att bl.a. fastställa gemensamma standarder med beaktande av de krav som anges i den punkten (punkt 5). Kommissionen ska åtminstone fram till utgången av den fleråriga budgetramen 2021–2027 stödja eller bedriva forskning om grundorsaker, konsekvenser, förekomst och antal fällande domar när det gäller de former av våld som omfattas av direktivet (punkt 7).

10.7.2 Nuvarande ordning uppfyller direktivets krav

10.7.2.1 System för insamling, utveckling, produktion och spridning av statistik (punkt 1)

Brottsförebyggande rådet (Brå) är den myndighet som ansvarar för den officiella kriminalstatistiken i Sverige. Officiell statistik är sådan statistik som regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Av författningarna framgår bl.a. att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning, att statistiken ska vara objektiv och allmänt tillgänglig samt att individbaserad officiell statistik ska vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta.

Brås ansvar som statistikansvarig myndighet inom området rättsväsende framgår av bilagan till förordningen om den officiella stati-

stiken. Det ämnesområde och de statistikområden som Brå ansvarar för omfattar statistik över otrygghet och utsatthet för brott i befolkningen, registrering av brott, utredning och lagföring av brott, rättsliga följder av brott, Kriminalvårdens verksamhet och återfall i brott. Enligt sin myndighetsinstruktion har Brå även till uppgift att utveckla denna statistik och annan relevant statistik samt initiera och bedriva forsknings-, analys- och utvecklingsarbete. Vidare ska Brå årligen genomföra den nationella trygghetsundersökningen, vartannat år genomföra politikernas trygghetsundersökning, minst vart tredje år genomföra skolundersökningen om brott samt vartannat år publicera statistik om hatbrott och året därpå genomföra en eller flera fördjupade studier om hatbrott. Uppgifterna som ligger hos Brå syftar till att myndigheten ska utveckla kunskap på det kriminalpolitiska området. (2 § förordningen med instruktion för Brottsförebyggande rådet.) Brå ingår dessutom i samverkan för rättsväsendets digitalisering (3 § förordningen [2019:1283] om rättsväsendets digitalisering).

Kriminalstatistiken bygger på uppgifter som Brå samlar in från övriga myndigheter i rättsväsendet. I kriminalstatistiken ingår officiell statistik över anmälda brott, anmälda brott med ett hatbrottsmotiv, konstaterade fall av dödligt våld, handlagda brott, personer misstänkta för brott, handlagda brottsmisstankar, personer lagförda för brott, kriminalvård och återfall i brott (jfr det ämnesområde och de statistikområden som Brå ansvarar för enligt ovan).[36] Syftet med kriminalstatistiken är framför allt att belysa den brottslighet som kommer till rättsväsendets kännedom och rättsväsendets hantering av brotten i rättskedjan. Därutöver publicerar Brå baserat på de uppgifter som samlas in från rättsväsendet annan löpande statistik som ännu inte är officiell, exempelvis statistik över registrerade målsägande vid brottsanmälan.[37]

Brå har utvecklat ett system för produktion av officiell rättsstatistik (Sor). Samma system används även för produktion av annan löpande statistik baserat på de uppgifter som levereras till systemet från rättsväsendets myndigheter. Eftersom de uppgifter som samlas in till systemet kommer att utgöra underlag till den statistik som ska rapporteras enligt direktivet kan det, med vissa anpassningar, således även användas för att samla in, kvalitetssäkra, sammanställa och rapportera uppgifter om våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

[36] https://bra.se/statistik/statistik-om-rattsvasendet.
[37] https://bra.se/statistik/statistik-om-rattsvasendet/malsagare-vid-brottsanmalan.

Genom bestämmelserna i lagen om officiell statistik och förordningen om officiell statistik, Brås uppdrag som statistikansvarig myndighet inom området rättsväsende samt det system som Brå har utvecklat för löpande produktion av kriminalstatistik får Sverige sägas ha ett system för insamling, utveckling, produktion och spridning av statistik i enlighet med vad som krävs i punkt 1.[38]

10.7.2.2 Statistikens innehåll (punkt 2)

Enligt punkten ska statistiken minst omfatta följande befintliga data, tillgängliga på central nivå, disaggregerade efter kön, brottsoffrets och gärningspersonens åldersgrupp (barn/vuxen) och, om det är möjligt och relevant, förhållandet mellan brottsoffret och gärningspersonen, samt typen av brott:

a) Det årliga antalet anmälda brott och fällande domar i fråga om våld mot kvinnor eller våld i nära relationer enligt nationella myndighetskällor.

b) Antalet brottsoffer som har dödats till följd av våld mot kvinnor eller våld i nära relationer.

c) Antalet skyddade boenden och antalet platser på skyddade boenden per medlemsstat.

d) Antalet samtal till nationella stödlinjer.

Här räknas alltså upp de statistiska uppgifter som ska samlas in och redovisas. En utgångspunkt är emellertid att kravet gäller i den utsträckning som uppgifterna är befintliga och finns tillgängliga på central nivå. Det får anses innebära att det inte finns någon skyldighet i förhållande till sådana uppgifter som i dagsläget inte tas fram överhuvudtaget eller som tas fram men inte finns tillgängliga på central nivå. I den mån det är möjligt att utveckla statistikinsamlingen bör detta naturligtvis ändå vara önskvärt för att uppnå syftet med arti-

[38] Inom området rättsväsende ansvarar även Domstolsverket för den officiella statistiken om domstolarnas verksamhet. Statistiken innefattar bl.a. antalet mål och ärenden vid de allmänna domstolarna, allmänna förvaltningsdomstolarna samt hyres- och arrendenämnderna. I fråga om brottmålen är statistiken differentierad utifrån bl.a. handläggningsform och karaktär av förtursmål (mål med häktad eller tilltalad under arton år). Statistiken innehåller inte uppgift om vilka brottstyper som brottmålen avser eller utgången i målen. (Domstolsverket, Domstolsstatistik 2025.)

keln, dvs. att få fullständiga kunskaper om omfattning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer inom unionen. Det framgår inte vad begreppet ”tillgängliga på central nivå” innebär men det bör i vart fall omfatta att uppgifterna ska vara nationellt insamlade av en myndighet eller liknande institution, samt att uppgifterna är kvalitetssäkrade för att de ska kunna användas för att ta fram statistik.[39]

Inom ramen för den officiella kriminalstatistiken publicerar Brå preliminär och slutlig statistik över antalet anmälda brott per år, och preliminär statistik avseende varje halvår samt månadsvis.[40] Statistiken över anmälda brott omfattar alla händelser som anmälts och registrerats som brott hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten och andra brottsutredande myndigheter. De anmälda brotten inkluderar även händelser som efter utredning visar sig inte involvera något brott. Statistiken redovisas bl.a. efter brottskategori och brottstyp.[41] Redovisningen efter brottskategori och brottstyp baseras på de brottskoder som registreras av polis och andra brottsutredande myndigheter. I huvudsak följer brottskoderna den juridiska indelningen av brott i lagstiftningen, men i vissa fall omfattar koderna även information som är mer detaljerad än uppgifterna i det lagrum som reglerar brottet. Beroende på typen av brott omfattar brottsinformationen exempelvis uppgifter om brottsoffrets kön och ålder, relation till gärningspersonen, samt uppgifter om typen av brottsplats m.m. Brå ansvarar för brottskodsystemet och reviderar brottskoderna löpande i samråd med de brottsutredande myndigheter som använder dessa för registreringen av brott och brottsmisstankar. Vanligtvis uppstår behov av revideringar i samband med att en ny straffbestämmelse träder i kraft eller befintliga bestämmelser ändras. I andra fall kan behovet av att särskilja information kring en viss typ av brottslighet motivera förändringar i koderna.[42]

Vad gäller de brott som regleras i 3–7 kap. brottsbalken, såsom misshandel, grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning samt våldtäkt och våldtäkt mot barn, redovisas de anmälda brotten i statistiken genomgående, med några undantag, indelat efter brottsoffrets kön och ålder. Där det har bedömts vara relevant redovisas brotten

[39] Jfr SOU 2025:119 s. 397, angående begreppet tillgängliga på central nivå i direktivet om ändring i människohandelsdirektivet.
[40] https://bra.se/statistik/statistik-om-rattsvasendet/anmalda-brott.
[41] Det är även möjligt att ta fram statistik om anmälda brott över enskilda brottskoder i Brås offentliga databas för anmälda brott (https://statistik.bra.se/solwebb/action/index).
[42] https://bra.se/statistik/om-brottsstatistiken/brottskoder.

mot person även efter typ av relation mellan brottsoffer och gärningsperson. För flertalet av de brott mot person som avser vuxna personer (arton år eller äldre) redovisas fyra relationstyper: närstående genom parrelation, närstående genom släktskap eller familj, bekanta genom annan sorts relation samt obekant gärningsperson.[43] Vid brott mot barn följer redovisningen av relationstyp en mindre precis indelning (bekant respektive obekant gärningsperson) och en sådan redovisning ges i dagsläget endast för misshandelsbrott. För övriga brottskategorier (stöld- och tillgreppsbrott, bedrägeribrott, skadegörelsebrott, brott mot trafikbrottslagen, brott mot narkotikastrafflagen och övriga brott) redovisas inte information om brottsoffrets kön och ålder samt typ av relation mellan brottsoffer och gärningsperson. Det hänger samman med att brottkoderna för dessa brott omfattar annan typ av information som är relevant för brotten.[44]

Uppgifter om gärningspersonernas kön och ålder ingår inte i statistiken över anmälda brott, men redovisas i statistiken över misstänkta personer. I misstankestatistiken redovisas samtliga personer som är minst skäligen misstänkta för brott under ett kalenderår, indelat efter kön, ålder och brottstyp. Brottsredovisningen sker på samma sätt som för de anmälda brotten baserat på brottskod, vilket innebär att man i statistiken exempelvis kan utläsa kön eller åldersgrupp för de personer som är misstänkta för misshandel av en kvinna i en parrelation.[45]

Inom ramen för den officiella statistiken publicerar Brå även årlig statistik över lagföringsbeslut, vilken omfattar fällande domslut i tingsrätten samt godkända strafföreläggande och meddelade åtalsunderlåtelser.[46] Statistiken över antalet fällande domslut omfattar samtliga personer som har befunnits skyldiga till brott genom fällande dom vid tingsrätt oavsett om domen har vunnit laga kraft eller inte; eventuella ändringar i högre instans beaktas således inte i statistiken. Uppgifterna indelas bl.a. efter de lagförda personernas kön och ålder samt för vilket brott de har lagförts. Om en person har lagförts för flera

[43] Brottskoder som indelar brotten efter de fyra relationstyperna finns för följande brottstyper: försök till mord och dråp m.m., misshandel, olaga frihetsberövande, olaga tvång, grov fridskränkning, olaga förföljelse, olaga hot, olaga integritetsintrång, ofredande, uppmaning till självmord, oaktsam uppmaning till självmord, våldtäkt, oaktsam våldtäkt, sexuellt övergrepp, oaktsamt sexuellt övergrepp och sexuellt ofredande. Avseende grov fridskränkning indelas statistiken endast efter relationer mellan närstående i enlighet med bestämmelsens lydelse. Kategorin obekant kan även avse okända gärningspersoner.
[44] https://bra.se/rapporter/arkiv/2026-01-01-klassificering-av-brott.
[45] https://bra.se/statistik/statistik-om-rattsvasendet/misstankta-personer.
[46] https://bra.se/statistik/statistik-om-rattsvasendet/personer-lagforda-for-brott.

brott i en dom eller ett beslut redovisas i huvudsak huvudbrottet, vilket är det brott som har strängast straffskala, men Brå redovisar även viss statistik över samtliga brott i lagföringsbesluten. Brottsredovisningen baseras på juridisk information som, till skillnad mot brottskoderna, inte omfattar uppgifter om brottsoffrets kön, ålder eller andra omständigheter kring brottet såsom relationen mellan brottsoffer och gärningsperson, och statistiken inkluderar därför inte den typen av uppgifter.

Vidare publicerar Brå årligen officiell statistik över konstaterade fall av dödligt våld. Statistiken omfattar samtliga fall som anmälts som fullbordade fall av mord, dråp, barnadråp och vållande till annans död under ett kalenderår, och där det kunnat konstateras att dödligt våld med stor sannolikt var dödsorsaken.[47] För att tillförlitlig statistik över dödligt våld ska kunna redovisas tas statistiken fram genom en granskning av samtliga polisanmälningar om dödligt våld, där händelser som efter utredning visar sig vara annat än brott, exempelvis självmord och olyckor, sorteras bort. I granskningen kodas även vissa omständigheter om brotten, vilka sedan redovisas i statistiken, såsom uppgifter om våldsmetod, offrets kön och ålder samt om offer och förövare var eller hade varit närstående genom en parrelation respektive var närstående genom släktskap eller familj.[48]

Utredningen konstaterar att den statistik som Brå samlar in och redovisar inom ramen för den officiella kriminalstatistiken i dagsläget inte fullt ut kan anses motsvara direktivets förväntningar på innehållet i statistiken om antalet anmälda brott och fällande domar avseende våld mot kvinnor eller våld i nära relationer.

Vad gäller statistik över anmälda brott har Brå meddelat utredningen att myndigheten med hjälp av den information som finns i brottskoderna har förutsättningar att rapportera statistik om fysiskt, psykiskt och sexuellt våld indelat efter offrets kön, åldersgrupp samt relationstyp. Brå har också, som nämns ovan, möjlighet att, efter behov och i samråd med berörda myndigheter, anpassa de befintliga brottskoderna för att ta fram statistik enligt de indelningar som efterfrågas för personbrotten. Det gäller även för de nya brottskoder som kan bli aktuella att ta fram med anledning av de nya straffbestämmelser som utredningen förslår. Däremot saknar Brå möjligheten

[47] https://bra.se/statistik/statistik-om-rattsvasendet/konstaterade-fall-av-dodligt-vald.
[48] Jfr Brottsförebyggande rådet, Konstaterade fall av dödligt våld. En granskning av anmält dödligt våld 2024.

att redovisa anmälda brott som rör ekonomiskt våld indelat efter kön, åldersgrupp och relationstyp. Ekonomiskt våld är svårt mäta eftersom det potentiellt träffar en mängd olika brottstyper, såsom stöld, bedrägerier, förskingring, trolöshet mot huvudman, skadegörelse med mera, där brottskoderna i dag följer en annan struktur och omfattar andra typer av uppgifter jämfört med exempelvis brotten mot person. Som ansvarig för brottkodsystemet behöver Brå kunna säkerställa systemets stabilitet samt beakta uppgiftslämnarbördan hos registrerande myndigheter. Mot den bakgrunden är det Brås bedömning att det inte är möjligt eller lämpligt att lägga till ytterligare information i brottskoderna för de eventuella brott som kan aktualiseras när det gäller ekonomiskt våld.

Brå har meddelat att det i dagsläget inte heller är möjligt att ta fram statistik över det årliga antalet fällande domar avseende våld mot kvinnor eller våld i nära relationer, indelat efter brottsoffrets kön eller ålder samt förhållandet mellan brottsoffret och gärningspersonen. Det finns emellertid förutsättningar för Brå att på sikt ta fram sådan statistik. Sedan årsskiftet 2025/2026 samlar Brå in uppgifter om samtliga målsägande i domsluten i utbytet av data från domstolarna, vilka eventuellt skulle kunna användas för att framöver ta fram uppgifter om fällande domslut indelade efter målsägandes kön och ålder. Det handlar dock om nya uppgifter som ännu inte används i den officiella statistiken och som behöver kvalitetssäkras. Brå behöver i ett första steg samla in en tillräcklig mängd data, åtminstone ett fullgånget kalenderår, för att kunna göra adekvata analyser av kvaliteten. Det är därmed för tidigt att uttala sig om eller när sådana uppgifter skulle kunna tas fram. Under 2026 planerar Brå också för en förstudie för att utreda möjligheterna att lägga till domstolsledet i de nyutvecklade statistikprodukter som beskriver handläggningen av brott och brottsmisstankar från brottsanmälan till beslut om åtal, vilket på sikt skulle kunna medföra möjligheten att följa upp och särredovisa brott efter relationstyp även i domstol, för de brottstyper där indelningen finns.[49]

Det finns inte något på författningsnivå reglerat ansvar för någon myndighet eller annan aktör att föra statistik om antalet skyddade boenden och platser på sådana boenden. Socialstyrelsen har vid ett antal tillfällen genomfört nationella kartläggningar av skyddade boenden. Kartläggningarna innehåller statistik över antalet skyddade boen-

[49] Brottsförebyggande rådet, Verksamhetsplan för 2026 s. 11.

den och det totala antalet platser dessa tillhandahåller för bl.a. våldsutsatta. Den senaste kartläggningen genomfördes under hösten 2023 och första kvartalet 2024 och avser situationen per den 1 april 2024.[50] Därutöver har det förekommit att länsstyrelserna genomfört kartläggningar av skyddade boenden med inriktning på boendenas möjlighet att erbjuda skydd och stöd till särskilt utsatta personer.

Något sådant statistikansvar finns inte heller när det gäller antalet samtal till de nationella stödlinjerna för brottsoffer. Som nämnts (se avsnitt 8.5.2.1) bedrivs de nationella stödlinjer som är av relevans för genomförandet av direktivet av Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK). NCK för egen statistik över antalet samtal som respektive stödlinje tar emot varje år.

Eftersom nämnda data om antalet skyddade boenden, antalet platser på skyddade boenden antalet och samtal till stödlinjer inte kan anses vara befintliga eller tillgängliga på central nivå föreligger, med den ovan redovisade tolkningen av direktivet, inte något krav på att de ska ingå i statistiken. Utredningen bedömer dock att det finns ett starkt intresse av att Sverige i möjligaste mån kan tillhandahålla de data som behövs för jämförelser och uppföljning på europeisk nivå.

Som framgått är det andra aktörer än Brå som samlar in den ovan nämnda statistiken. Eftersom utredningen föreslår att Brå ges ansvaret att, enligt artikel 38.3, samordna insamlingen även av denna data samt analysera och sprida resultaten av sådana insamlingar samt, enligt punkt 4 i denna artikel överföra statistik till Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE), behöver det inrättas mekanismer som möjliggör att den statistik som NCK och Socialstyrelsen samlar in förmedlas vidare till Brå.

Utredningen lämnar därför ett förslag till åtgärd för genomförandet som innebär att Brå ges i uppdrag att, i samverkan med Socialstyrelsen och Uppsala universitet (NCK) – samt om det är aktuellt andra berörda aktörer – inrätta en systematiserad insamling av data som finns tillgängliga på central nivå om dels antalet skyddade boenden och antalet platser på skyddade boenden, dels antalet samtal till nationella stödlinjer. Brå ska därefter sammanställa, analysera och sprida sådana data, inklusive överföra data till EIGE (se avsnitt 10.1.2.2 och 10.7.2.4 nedan).

[50] Socialstyrelsen, Kartläggning av skyddade boenden i Sverige, 2024.

10.7.2.3 Befolkningsbaserade undersökningar (punkt 3)

Enligt punkten ska medlemsstaterna sträva efter att regelbundet genomföra befolkningsbaserade undersökningar för att bedöma den allmänna förekomsten av och utvecklingstendenser för alla former av våld som omfattas av direktivet, dvs. våld mot kvinnor och våld i nära relationer enligt definitionerna i artikel 2 som bl.a. innefattar sådant våld som barn bevittnat. Medlemsstaterna ska översända data från undersökningarna till kommissionen (Eurostat) så snart de blir tillgängliga.

Brå producerar vid sidan av den officiella kriminalstatistiken också statistik om brott som bygger på insamling och analys av andra uppgifter genom stora enkätundersökningar. Utöver Nationella trygghetsundersökningen, Politikernas trygghetsundersökning, Skolundersökningen om brott och undersökningen om hatbrott genomför Brå tillfälliga enkätstudier. Syftet med funktionen för tillfälliga enkätstudier är att snabbare kunna genomföra enkätstudier som kan möta kunskapsluckor inom det kriminalpolitiska området som inte täcks av Brås befintliga enkätundersökningar eller register. Funktionen genomför cirka två enkätstudier om året.[51]

Nationella trygghetsundersökningen (NTU), som är en del av Sveriges officiella statistik, bygger på webb- och postenkäter till ett urval om drygt 200 000 personer i åldrarna 16–84 år. Den genomförs årligen av Brå sedan 2006. Undersökningen mäter allmänhetens utsatthet för brott, otrygghet och oro för brott samt förtroende för och erfarenheter av rättsväsendet. Resultaten från NTU ligger också till grund för rapporter och kortanalyser från Brå. I NTU ställs frågor om utsatthet för tretton olika brottsgrupper. Det gäller dels sådana brott som drabbar enskilda personer (misshandel, hot, sexualbrott, rån, fickstölder, försäljningsbedrägerier, kort- och kreditbedrägerier, nätkränkningar och trakasserier), dels sådana brott som drabbar hela hushåll (bostadsinbrott, bilstölder, stöld ur eller från fordon och cykelstölder). Det finns ingen ytterligare uppdelning av brottsgrupperna och därmed inga uppgifter om hur många av brotten under brottsgrupperna som utgörs av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Den senast publicerade nationella trygghetsundersökningen avser 2025.[52]

[51] https://bra.se/statistik/statistik-fran-enkatundersokningar/tillfalliga-enkatstudier.
[52] Brottsförebyggande rådet, Nationella trygghetsundersökningen. Om utsatthet, otrygghet och förtroende 2025 (rapport 2025:15).

Brå genomför också uppföljningsintervjuer till NTU vilka presenteras i s.k. kortanalyser. Uppföljningsintervjuerna för 2024 gällde misshandel, hot, sexualbrott och rån. Resultaten beskriver olika omständigheter kring brotten, såsom gärningspersonens kön, ålder och relation till brottsoffret samt typ av brottsplats.[53]

Eftersom det dittills hade saknats aktuell statistik på befolkningsnivå om utsatthet för olika former av våld från en nuvarande eller tidigare partner fick Brå i regleringsbrevet för 2022 i uppdrag att genomföra en nationell kartläggning om brott i nära relationer, som skulle genomföras inom ramen för 2023 års NTU. I rapporten studeras självrapporterad utsatthet under 2022 och under livstiden, återkommande utsatthet, anmälningsbenägenhet samt de utsattas behov av stöd eller hjälp. Resultaten bygger på svaren från ett särskilt utformat frågeavsnitt om olika former av våld utövat av en nuvarande eller tidigare partner som skickades ut tillsammans med de ordinarie frågorna i NTU, till ett separat urval av 30 000 personer i åldrarna 16–84 år. Totalt svarade 9 188 personer.[54] Brå har sedan den första publiceringen av undersökningen 2024 beslutat att undersökningen ska publiceras löpande vartannat år, och frågorna ska då ställas inom ramen för ordinarie NTU till samtliga drygt 200 000 personer i urvalet.

I denna punkt uppställs alltså inte något krav utan medlemsstaterna ska sträva efter att genomföra befolkningsbaserade undersökningar. Denna ambition bedöms kunna uppfyllas av undersökningar inom ramen för den särskilda undersökningen om brott i nära relationer som Brå publicerar löpande vartannat år. Nationella trygghetsundersökningen bör också anses utgöra en sådan befolkningsbaserad undersökning som avses, även om den inte är fokuserad på just våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

10.7.2.4 Gemensamma disaggregeringar för data (punkt 4)

I punkten anges att medlemsstaterna, för att säkerställa jämförbarhet och standardisering mellan administrativa data inom unionen, ska sträva efter att samla in administrativa data på grundval av gemensamma disaggregeringar som utvecklats i samarbete med och i enlig-

[53] Brottsförebyggande rådet, Nationella trygghetsundersökningen – uppföljningsintervjuer 2024. En redovisning av omständigheter kring brottshändels (rapport 2025:2).
[54] Brottsförebyggande rådet, Brott i nära relation. Kartläggning av utsatthet under 2022 och under livstiden (rapport 2024:4).

het med de standarder som tas fram av Europeiska jämställdhetsinstitutet enligt punkt 5. De ska årligen överföra dessa data till Europeiska jämställdhetsinstitutet. Data som överförs får inte innefatta personuppgifter.

Punkten är framåtsyftande och kravet på överföring av data, liksom rekommendationen om hur data ska samlas in, ska beaktas vid genomförandet av de åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla direktivets förväntningar i fråga om statistikens innehåll enligt ovan.

Europeiska jämställdhetsinstitutet inrättade i april 2025 en tillfällig arbetsgrupp (Task Force) för arbetet med att ta fram standarder för den årliga rapporteringen av administrativa data enligt direktivet. Arbetet kommer enligt plan pågå i olika faser fram till början av 2028. Det inkluderar, utöver arbetet med att utveckla standardiserade indikatorer, även att ta fram valideringsregler och riktlinjer samt utveckla ett webbaserat verktyg för rapporteringen. Arbetsgruppen kommer även att bedriva en genomförandestudie i ett urval av medlemsstater för att utvärdera i vilken utsträckning befintliga nationella system bedöms kunna leverera statistik enligt de indikatorer som efterfrågas. Därutöver ingår det i arbetsgruppens uppdrag att genomföra den första fullskaliga datainsamlingen under hösten 2027 och utvärdera utfallet. Brå presenterar Sverige i den tillfälliga arbetsgruppen och deltar även i en mindre tematisk arbetsgrupp (*thematic subgroup*) som bildats för arbetet med att i samråd med medlemsstaterna utveckla gemensamma indikatorer för rapporteringen av statistik.

Utredningen har föreslagit (se avsnitt 10.1.2.2) att Brå ska vara det organ som, enligt kraven i artikel 38, utses att ansvara för att samordna insamlingen av de data som avses i den här artikeln samt analysera och sprida resultaten av sådana insamlingar. Där anges också att det framstår som naturligt att den myndighet som utses som offentligt organ med de uppgifterna också ges uppgiften att rapportera in statistik i enlighet med den nu aktuella punkten. Som också konstaterats i det tidigare avsnittet måste uppgiften att rapportera statistiska uppgifter anses falla inom ramen för Brås nuvarande uppdrag som statistikmyndighet (2 § förordningen med instruktion för Brottsförebyggande rådet). Brå har redan möjlighet att rapportera flertalet av de data som förväntas enligt direktivet. I den mån vissa uppgifter som anges i artikeln i dagsläget inte är möjliga att rapportera bedöms det som framgått ovan i huvudsak finnas förutsättningar för Brå att på sikt ta fram även sådan statistik.

10.7.2.5 Offentliggörande av statistik m.m. (punkterna 5–7)

Punkterna 5 och 7 innehåller åtaganden för Europeiska jämställdhetsinstitutet (punkt 5) respektive kommissionen (punkt 7). Punkt 6 ställer krav på att medlemsstaterna ska offentliggöra den statistik som samlats in enligt artikeln på ett lättillgängligt sätt och utan personuppgifter.

Uppgifterna inom den officiella statistiken offentliggörs, i enlighet med 13 § förordningen om den officiella statistiken, kostnadsfritt på Brås webbplats. Publiceringarna, som sker enligt en fastlagd publiceringsplan, kan skilja sig något åt beroende på produkt men omfattar som regel Excel-tabeller samt en statistikrapport som sammanfattar huvudresultaten och en kvalitetsdeklaration. Även den statistik som ska sammanställas och rapporteras till Europeiska jämställdhetsinstitutet enligt artikeln bedöms på lämpligt sätt kunna publiceras på Brås webbsida. Direktivets krav i denna del bedöms vara uppfyllt.

10.8 Slutbestämmelser (artiklarna 45–51)

Kapitel 7 innehåller slutbestämmelser om rapportering och översyn (artikel 45), förhållande till andra unionsrättsakter (artikel 46), pressfrihet och yttrandefrihet i andra medier (artikel 47), klausul om bevarande av skyddsnivån (artikel 48), införlivande (artikel 49), ikraftträdande (artikel 50) och adressater (artikel 51).

Ingen av artiklarna uppställer krav på genomförandet som bör föranleda någon åtgärd, utöver att det måste tillses att de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet är i kraft senast den 14 juni 2027 (se artikel 49). Utredningens föreslår den dagen som ikraftträdandedag för samtliga föreslagna lag- och förordningsändringar (se avsnitt 14.1), Såvitt avser artikel 48 konstateras att inget av de i betänkandet redovisade förslagen om direktivets genomförande medför en sänkning av skyddsnivån för brottsoffer.

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
   Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
   Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstorv och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.
24. Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. Fi.
25. Ett smittskydd för framtiden. S.
26. Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. Ju.
27. Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. Ju.
28. Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
29. Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. LI.
30. Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. Ju.
31. Ett investeringsprogram för kultur. Ku.
32. Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. KN.
33. Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. KN.

34. Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. Ju.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Tolkavgift och förbud mot barntolkning. [23]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Odlingstorv och klimatet. [18]

Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. [20]

Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. [24]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

Återkallelse av svenskt medborgarskap. [21]

Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. [26]

Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. [27]

Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. [28]

Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. [30]

Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. [34]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. [32]

Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. [33]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Ett investeringsprogram för kultur. [31]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. [29]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkohol-politikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. [22]

Ett smittskydd för framtiden. [25]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]