



Kommittédirektiv

Barnfrid – förstärkta åtgärder mot sexuella kränkningar av barn och barnpornografibrott

Beslut vid regeringssammanträde den 27 augusti 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska genomföra en bred översyn av barns skydd mot sexuella kränkningar och ta ett samlat grepp om vilka åtgärder som behövs i syfte att stärka det skyddet. Utredaren ska vidare överväga vilka åtgärder som krävs för att i svensk rätt genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2026/1472 av den 17 juni 2026 om ändring av brottsofferdirektivet.

Utredaren ska bl.a.

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå skärpta straffskalor för barnpornografibrott och grovt barnpornografibrott,
- ta ställning till om straffbestämmelsen om kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte är ändamålsenligt utformad,
- utreda och föreslå ett system med preventiva förelägganden som tar sikte på den digitala miljön, bl.a. digitala preventiva vistelseförbud och förbud mot innehav av viss elektronisk utrustning, som syftar till att förebygga och förhindra sexuella kränkningar av barn och för att förhindra delning och spridning av barnpornografiskt material,
- överväga om och under vilka förutsättningar Polismyndigheten ska få använda ansiktsbilder av okända brottsoffer, t.ex. barn som förekommer i övergreppsmaterial, för att i identifieringssyfte söka med automatiserad ansiktsgigenkänning i myndighetsregister som inte förs i brottsbekämpande syfte,

- utreda behovet av och förutsättningarna för att uppgifter om lagöverträdelse som rör sexualbrott mot barn och barnpornografibrott kan göras mer tillgängliga för exempelvis enskilda,
- se över de straffrättsliga preskriptionsreglerna och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag som innebär att sexualbrott som begås mot barn inte preskriberas,
- överväga om det bör införas en ordning med frivillig kemisk kastrering eller annan behandling som en förutsättning för villkorlig frigivning eller tillstånd till villkorad utslussning för personer som dömts för sexualbrott eller barnpornografibrott,
- se över definitionen av könsstympning i lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor och ta ställning till om det straffbara området bör utvidgas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget i den del som avser genomförande av direktivet om ändring av brottsofferdirektivet ska redovisas senast den 18 augusti 2027. Övriga delar ska redovisas senast den 2 november 2028.

Ett helhetsgrepp behövs när det gäller arbetet med att stärka barns skydd mot sexuella kränkningar

Regeringen genomför en övergripande omläggning av kriminalpolitiken. Det handlar i grunden om ett perspektivskifte. Fokus flyttas från gärningsmän till brottsoffer, brottsoffers behov av upprättelse och samhällets ökande behov av skydd mot farliga personer.

Omfattande reformer har genomförts på det kriminalpolitiska området. Exempelvis har reglerna för villkorlig frigivning skärpts (Skärpta regler för villkorlig frigivning, prop. 2025/26:34) och en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd, säkerhetsförvaring, har införts (Säkerhetsförvaring – en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd, prop. 2025/26:95). Den nya påföljden får bl.a. dömas ut för personer som har begått allvarliga vålds- och sexualbrott mot barn och som har en hög risk för återfall i sådan brottslighet. Riksdagen har vidare under våren och sommaren 2026 antagit förslag som tillsammans innebär den största reformen av svensk straffrätt sedan brottsbalken infördes (Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, prop. 2025/26:218 och Ett nytt straffrättsligt påföljdsystem, prop. 2025/26:297).

Utöver detta har det genomförts lagändringar som specifikt syftar till att stärka barns skydd mot sexuella kränkningar och barnpornografibrott. Exempelvis har det straffbara området för brotten våldtäkt mot barn och sexuellt övergrepp mot barn utvidgats för att i fler fall omfatta situationer när någon genomför ett samlag eller en annan sexuell handling med ett barn under 18 år och det straffbara området för brottet köp av sexuell handling har utvidgats till att även omfatta handlingar som utförs på distans (Skärpt syn på sexuella kränkningar, bedrägerier mot äldre och brott med kön som hatbrottsmotiv, prop. 2024/25:124). Hemliga tvångsmedel kan i större utsträckning användas för utredning av sexualbrott mot barn (Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott, prop. 2022/23:126).

Det har även vidtagits åtgärder genom uppdrag till Polismyndigheten om att prioritera och intensifiera arbetet mot sexualbrott i digitala miljöer (Ju2026/00302). Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2027. Regeringen har tagit emot betänkandet Särskilda provokativa åtgärder (SOU 2025:109). I betänkandet föreslås bl.a. att Polismyndigheten ska få framställa och dela fiktiva bilder som skildrar sexuella övergrepp mot barn för att t.ex. ta sig in i slutna forum på internet där övergrepp på barn sker. Betänkandet har remitterats och bereds i Regeringskansliet. Vidare har straffskalorna för bl.a. grov våldtäkt mot barn och kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte skärpts och det är nu möjligt att döma ut livstids fängelse som gemensamt straff för vissa allvarliga fall av upprepade vålds- och sexualbrott (prop. 2025/26:218). Den 11 juni 2026 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att undersöka olika aktörers ansvar för barn i digitala miljöer samt föreslå åtgärder för hur arbetet med att skydda barn i sådana miljöer kan utvecklas och stärkas (dir. 2026:48). Syftet med utredningen är att ge barn ett bättre skydd mot att utsättas för olika former av våld samt skadligt och olämpligt innehåll i digitala miljöer.

Sexuella kränkningar av barn och barnpornografibrott är mycket allvarliga samhällsproblem som måste förebyggas och bekämpas på bred front. Att skapa ett starkt och väl fungerande skydd för barn mot sexuella kränkningar av olika slag är en grundläggande uppgift för samhället. Även om regeringen har vidtagit ett stort antal åtgärder måste arbetet med att stärka barns skydd mot sexuella kränkningar och barnpornografibrott av alla slag fortsätta. Det visar inte minst det ökade antalet sexuella kränkningar av barn som sker i den digitala miljön. Sexualbrott mot barn sker i allt högre grad i t.ex. sociala

medier, spelplattformar och andra forum eller nätverk där social interaktion med för barnet både okända och kända personer är möjlig. Förövare använder i stor utsträckning också digitala miljöer för att få till stånd fysiska möten där sexuella kränkningar kan ske. Digitaliseringen har möjliggjort en snabb utveckling av hur övergreppen kommer till uttryck, underlättat tillgängliggörandet av barnpornografiskt material och ökat potentiella gärningsmäns möjligheter att begå sexuella kränkningar. Detta beror inte minst på de ökade möjligheterna för potentiella gärningsmän att verka anonymt i den digitala miljön för att söka sexuella kontakter med barn, utöva påtryckningar mot barn i syfte att begå sexuella kränkningar och att stämma träff med barn eller deras vårdnadshavare i syfte att begå kränkningar mot barnet. Utvecklingen innebär att arbetet för att förebygga, utreda och lagföra sexualbrott mot barn behöver fortsätta. Befintlig lagstiftning behöver skärpas och nya metoder behöver övervägas.

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett annat allvarligt samhällsproblem som särskilt drabbar barn och unga. Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder, bl.a. har regeringen i budgetpropositionen för 2026 gjort bedömningen att det behövs ett särskilt delmål mot hedersrelaterat våld och förtryck för att ge området ökad uppmärksamhet och synlighet, stärka kunskapen och bidra till att våldet upphör. Regeringen införde därför ett nytt sjunde jämställdhetspolitiskt delmål: 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 (prop. 2025:26:1, utg. omr. 13, s. 77 och 78). Vidare har oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp liksom underlåtenhet att avslöja eller förhindra äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott kriminaliserats (Kriminalisering av oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp, prop. 2024/25:189). Den 2 juli 2026 infördes de lagändringar som föreslogs i regeringens proposition Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck (prop. 2025/26:213). Ändringarna innebär bl.a. att det straffbara området för äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa, som byter namn till äktenskapsresebrott, utvidgas, att straffen för dessa brott och för barnäktenskapsbrott skärps och att ett nytt brott, äktenskapsresebrott mot barn, införs. Hemliga tvångsmedel ska också få användas vid utredningar om äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott. Den 1 juli 2026 infördes ett förbud mot kusinäktenskap och äktenskap mellan andra nära släktingar (Förbud mot kusinäktenskap och äktenskap mellan andra nära släktingar, prop. 2025/26:154). Ytterligare åtgärder behöver dock vidtas.

Som ett ytterligare led i detta arbete behövs en bred utredning som överväger ett flertal frågor för att stärka barns skydd mot sexuella kränkningar och barnpornografibrott samt att stärka flickors och kvinnors skydd mot hedersrelaterat våld.

Fortsatt utveckling av stödet till brottsoffer

Såväl sexualbrott som begås mot barn som hedersrelaterade brott och många andra brott innebär ofta stort lidande för enskilda. Som ett led i det perspektivskifte som genomförs i kriminalpolitiken, där fokus flyttas från gärningsman till brottsoffer, bedriver regeringen ett omfattande arbete för att stärka brottsoffers rättigheter och stödet till brottsoffer. Regeringen har sedan tidigare t.ex. uppdragit åt Brottsoffermyndigheten att ansvara för att samordna brottsofferarbetet på nationell och strategisk nivå (Ju2021/03715). Därutöver har Brottsoffermyndigheten fått i uppdrag att ta fram en nationell plan för samordning av barnahusverksamheterna i Sverige i syfte att förbättra likvärdigheten och tillgången till insatser för alla barn oavsett förutsättningar eller var i landet de bor (S2025/01366). Brottsoffermyndigheten har också utifrån ett regeringsuppdrag inrättat Stödcentrum, en nationell samordningsfunktion som har varit operativ sedan den 31 mars i år, som ska stödja och hjälpa brottsoffer som utsatts för terroristbrottslighet och brottsoffer som utsatts för annan allvarlig brottslighet som innefattat förstörelse av bostad (Ju2025/01954). En utredning om att bl.a. stärka skyddet för uppgifter om enskilda i förundersökningar tillsattes i april i år (dir. 2026:25). Den 1 september 2026 träder nya regler i kraft som syftar till att brottsoffrets väg till att få brottsskadeersättning ska förenklas och förkortas (Ersättningsregler med brottsoffret i fokus, prop. 2025/26:222). Genomförandet av EU-direktivet om ändring av brottsofferdirektivet är därmed ett välkommet led i regeringens arbete för att stärka brottsoffers rättigheter.

Uppdraget att se över och skärpa regleringen avseende barnpornografibrott

Genom den tekniska utvecklingen har det skapats nya förutsättningar för möjligheten att begå barnpornografibrott. Övergrepp som filmas kan spridas till andra i samma ögonblick som de begås, s.k. live-streaming. Också möjligheterna att skapa stora samlingar barnpornografiskt material har ökat i och med enkelheten att duplicera och möjligheterna till digital lagring. Internet är i dag det i särklass vanligaste medlet för distribution av och annan befattning med barnpornografiskt material. Konsekvenserna av detta syns tydligt i statistiken över anmälda barnpornografibrott. Tidigare låg antalet

anmällda brott på en relativt jämn nivå, men de senaste tio åren har antalet anmällda brott ökat kraftigt, från 906 anmällda brott 2015 till 10 594 anmällda brott 2025 (Brottsförebyggande rådets officiella kriminalstatistik). Ökningen utgörs till stor del av internetrelaterade brott och en bidragande förklaring till den ökande trenden är att polisen under de senaste åren fått fler internationella tips (Brå 2025, Anmällda brott). Mellan 2024 och 2025 ökade antalet anmällda barnpornografibrott med 4 501 brott, vilket innebär en ökning med 74 procent. Mot bakgrund av detta finns det ett behov av att se över den straffrättsliga regleringen om barnpornografibrott i syfte att öka skyddet för barn.

Straffbestämmelsen om barnpornografibrott finns i 16 kap. 10 a § brottsbalken. Olika former av befattningsmed barnpornografiska bilder är kriminaliserade, bl.a. skildring av barn i pornografisk bild, spridning, förvärv och innehav av sådana bilder. För barnpornografibrott är straffet fängelse i högst två år. Om brottet är ringa är straffet böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt är straffet 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. Definitionen av barn finns i paragrafens tredje stycke. Av den framgår att med barn ska förstås en person vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller som är under 18 år. Det betyder att även en person som har fyllt 18 år, men som inte är fullt pubertetsutvecklad, anses vara ett barn vid tillämpningen av straffbestämmelsen.

Straffskalan för barnpornografibrott ändrades senast 2020. Minimistraffet för grovt barnpornografibrott höjdes då från fängelse i sex månader till fängelse i ett år (Barnpornografibrottet och preskription av brott mot barn, prop. 2019/20:69). För barnpornografibrott av normalgraden är villkorlig dom den vanligaste påföljden. Under 2025 bestämdes påföljden till villkorlig dom i cirka 40 procent av fallen medan fängelse dömdes ut i knappt 6 procent av fallen. För grovt barnpornografibrott bestämdes påföljden till fängelse i nästan 70 procent av fallen (Brottsförebyggande rådets officiella kriminalstatistik). Riksdagen har antagit regeringens förslag i prop. 2025/26:297 som syftar till att åstadkomma ett mer rättvist straffsystem där straffen på ett bättre sätt återspeglar brottslighetens allvar, påföljderna som döms ut i större

utsträckning framstår som rimliga och rättvisa, brottsofferperspektivet ges ett ökat inflytande och samhällsskyddet förbättras. Ändringarna innebär bl.a. att presumptionen mot fängelse tas bort, att straffmätningen ska ske på ett mer nyanserat sätt, att tillkommande brott ska ges ett större genomslag i straffmätningen vid flerfaldig brottslighet och att vissa straffflindringsgrunder, s.k. billighetsskäl, tas bort. Dessa förslag förväntas leda till en allmän repressionshöjning och därmed också få till följd att barnpornografibrott straffas hårdare. För att säkerställa att straffet för barnpornografibrott i varje enskilt fall, särskilt i sådana fall som avser brottslig verksamhet som har utövats systematiskt eller i större omfattning eller som avsett bilder där barn utnyttjas på särskilt hänsynslöst sätt, motsvarar brottslighetens allvar finns det oaktat detta ett behov av att även se över straffskalorna för barnpornografibrott och grovt barnpornografibrott.

En annan fråga är hur det straffbara området bör avgränsas i fråga om bilder av pubertetsutvecklade barn. Om barnets pubertetsutveckling är fullbordad krävs det för straffansvar i dag i regel att det av bilden och omständigheterna kring den framgår att den avbildade personen är under 18 år. För straffbar *skildring* av barn vars pubertetsutveckling är fullbordad krävs det däremot inte att åldern framgår av bilden och omständigheterna kring den. Frågan har övervägts i flera lagstiftningsärenden, senast 2009 i samband med att tredje stycket i paragrafen fick sin nuvarande utformning. Straffbestämmelsens tillämpningsområde utvidgades då på så sätt att det för straffbar skildring av en fullt pubertetsutvecklad person under 18 år inte längre krävs att åldern framgår av bilden och omständigheterna kring den att den som avbildas är ett barn (Barnpornografibrottet, prop. 2009/10:70 s. 25). År 2020 utvidgades straffansvaret för skildring på så sätt att den som skildrar ett barn i pornografisk bild ska kunna straffas för barnpornografibrott om han eller hon inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den som skildras är under 18 år (prop. 2019/20:69).

En konsekvens av den nu gällande lagstiftningen är att vetskap om att den som avbildas är under 18 år som utgångspunkt inte har någon självständig betydelse för straffansvar vid befattning med barnpornografiskt material, med undantag för fall som avser skildring. Avgörande för straffansvar är i stället vad som framgår av själva bilden och omständigheterna kring bilden.

En annan följd av straffbestämmelsens utformning är att nakenbilder av barn genom användning av artificiell intelligens kan manipuleras så att det

ser ut som att barnet har genomgått puberteten (AI eller inte – det är en invasion av någons privatliv, eller deras kropp, ECPAT 2026). Genom att bilden manipuleras är det inte straffbart som barnpornografibrott att inneha eller sprida en sådan bild, om det inte på annat sätt framgår av bilden eller omständigheterna kring bilden att det avbildade barnet inte har genomgått puberteten.

För att säkerställa att även barn som genomgått puberteten har samma skydd som barn som inte har gjort det, och för att det inte ska vara möjligt att kringgå den straffrättsliga regleringen genom manipulation av bilder, finns det ett behov av att överväga frågan om det alltså bör upprätthållas ett krav på att det av bilden och omständigheterna kring bilden ska framgå att den avbildade personen är under 18 år.

Barnpornografibrottet är placerat i 16 kap. brottsbalken och ingår i kategorin brott mot allmän ordning, men har dubbla skyddsobjekt och syftar till att skydda både barn i allmänhet och det avbildade barnet från att kränkas. Barn som avbildas i barnpornografiskt material kan ha rätt till skadestånd med anledning av brottet. Ett avbildat barn har dock i regel inte ansetts ha rätt till skadestånd när det är fråga om enbart innehav av barnpornografiskt material, till skillnad från om det är fråga om ansvar för t.ex. skildring (jfr SOU 2007:54 s. 327, 330 och 331 och Brottsoffermyndighetens referatsamling avseende innehav av barnpornografiskt material). Frågan om brottets placering har tidigare övervägts, bl.a. mot bakgrund av synpunkter om att det är otidsenligt och systematiskt fel att betrakta barnpornografibrottet som ett brott mot allmän ordning och att kränkningen av det enskilda barnet i stället bör stå i fokus (prop. 1997/98:43 s. 76–78). För att det på ett tydligare sätt ska framgå att alla former av hantering av en barnpornografisk avbildning alltid utgör ett brott mot det avbildade barnet, och därigenom stärka möjligheten för ett avbildat barn att få skadestånd med anledning av brottet, bör det övervägas om barnpornografibrottets placering i 16 kap. alltså är ändamålsenlig eller om brottet bör placeras i ett annat kapitel. Även andra straffrättsliga lagändringar som kan uppnå detta syfte kan övervägas.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå skärpta straffskalor för barnpornografibrott och grovt barnpornografibrott,

- se över straffansvaret för bilder av barn som genomgått puberteten för att säkerställa att de barnen skyddas på samma sätt som barn som inte har genomgått puberteten och, oavsett ställningstagande i sak, lämna nödvändiga författningsförslag, och
- överväga straffrättsliga lagändringar för att klargöra att barnpornografibrott är ett brott mot det avbildade barnet och lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att ta ställning till om brottsbeteckningarna barnpornografibrott och grovt barnpornografibrott bör ändras

Det har riktats kritik mot brottsbeteckningarna barnpornografibrott och grovt barnpornografibrott som går ut på att de inte ger en rättvisande bild av brotten och inte speglar brottens allvar. Bland annat har det anförts att ordet barnpornografi, som inte förekommer i straffbestämmelsen annat än i brottsbeteckningarna, kan associeras med pornografi i form av lagliga bilder på vuxna människor. Mot den bakgrunden har det gjorts gällande att brottsrubriceringarna kan missförstås som att barnet medverkar frivilligt. Brottsrubriceringarna har också ifrågasatts för att de inte ger uttryck för att barnpornografi kan skildra ett sexualbrott mot barnet.

Även internationellt förs dessa diskussioner. På initiativ av organisationen ECPAT International har det tagits fram riktlinjer för hur olika termer som rör kränkningar av barn bör användas, de s.k. Luxemburgriktlinjerna (Terminology Guidelines for the Protection of Children from Sexual Exploitation and Sexual Abuse). I riktlinjerna rekommenderas att ordet barnpornografi används med försiktighet. Det framhålls att ordet pornografi brukar användas för att beskriva vuxna personer som deltar i samtyckande sexuella handlingar och som distribueras, ofta lagligt, till allmänheten för deras sexuella njutning. Det anføres också att användning av ordet barnpornografi kan förringa eller legitimera sexuella kränkningar av barn.

En ändring av brottsbeteckningarna övervägdes senast i prop. 2024/25:124 s. 39 och 40. Där konstaterades att Utredningen om barns skydd mot sexuella kränkningar samt vissa frågor om brott mot kvinnor och äldre (Ju 2022:01) ansett det svårt att hitta en alternativ brottsbeteckning som är tillräckligt tydlig när det gäller de olika slags bilder och tänkbara sätt att ta befattning med bilderna som täcks av brottet, att rättsväsendets myndigheter inte framfört att brottsbeteckningen lett till några tillämpningsproblem och att ordet barnpornografi har ett mycket starkt stigma kopplat till sig och att

det därför inte är givet att en ändring förtydligar allvaret i brottet. Regeringen övervägde flera alternativa brottsbeteckningar, men konstaterade att samtliga dessa alternativ är förenade med svårigheter. Regeringen konstaterade slutligen att den delade utredningens bedömning att brottsbeteckningarna inte bör ändras för närvarande, men att det kan finna anledning att återkomma i frågan om att ändra brottsbeteckningen på och placeringen av barnpornografibrottet efter att förhandlingarna om direktiv om ändring av direktiv 2011/93/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och brott som har samband med material med sexuella övergrepp mot barn samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF, COM(2024) 60 final, har avslutats. Förhandlingarna om direktivet om ändring av direktiv 2011/93/EU är nu i sitt sluteskede. Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns anledning att på nytt överväga hur brottet bör betecknas.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innehåller bestämmelser i vilka det föreskrivs att respektive grundlag inte är tillämplig på pornografiska bilder av personer vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller som är under arton år (1 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 21 § yttrandefrihetsgrundlagen). I båda grundlagarna föregås bestämmelserna av rubriken ”Undantag för barnpornografi”. Om utredningen bedömer att brottsbeteckningarna bör ändras kan det finnas skäl att göra följdändringar också i de aktuella grundlagsbestämmelserna.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om brottsbeteckningarna barnpornografibrott och grovt barnpornografibrott bör ändras i syfte att tydliggöra att vissa brott är dokumenterade sexuella övergrepp mot barn och i så fall lämna författningsförslag, och
- om utredaren kommer fram till att brottsbeteckningarna bör ändras, ta ställning till om ändringar även bör göras i bestämmelserna om barnpornografi i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och i så fall lämna författningsförslag.

Utöver vad som anges ovan ingår det inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag.

Uppdraget att se över brottet kontakt för att träffa ett barn i sexuell syfte

Den digitala utvecklingen har gjort det lättare för potentiella gärningsmän att söka upp barn och utsätta dem för sexualbrott och antalet sexuella kränkningar av barn i den digitala miljön ökar. För att effektivt kunna förhindra sexualbrott mot barn är det angeläget att det finns förutsättningar att kunna ingripa på ett tidigt stadium. Som en del i detta är det viktigt att den straffrättsliga regleringen är ändamålsenligt utformad.

Straffbestämmelsen om kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte infördes i 6 kap. 10 a § brottsbalken 2009. Syftet var att skapa möjligheter att på ett tidigare stadium ingripa till skydd för barn mot att utsättas för sexuella övergrepp vid fysiska sammanträffanden med vuxna (Vuxnas kontakter med barn i sexuella syften, prop. 2008/09:149 s. 19). För att ytterligare stärka skyddet för barn har tidpunkten för straffansvarets inträde därefter tidigare lagts så att det numera är straffbart att föreslå eller stämma träff med ett barn i syfte att begå vissa i bestämmelsen angivna sexualbrott (Effektivare lagstiftning mot vuxnas kontakter med barn i sexuellt syfte, prop. 2016/17:214).

Under senare tid har åtgärder vidtagits för att öka möjligheterna att ingripa och förhindra att brott fullbordas. Som en del av detta har straffansvaret för försök, förberedelse och stämpling till brott utvidgats (Ett utvidgat straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott, prop. 2025/26:49). En av ändringarna innebär att straffansvar för försök, förberedelse och stämpling kan aktualiseras om fara för brottets fullbordan varit utesluten till följd av en myndighets åtgärd för att bekämpa brott. Ändringen innebär exempelvis att straffansvar för försök till våldtäkt mot barn eller sexuellt övergrepp mot barn kan aktualiseras om en polis tar över en chattkonversation mellan ett barn och en gärningsman i syfte att utreda brott och gärningsmannen, i tron om att den fortfarande konverserar med barnet, uppmanar och instruerar barnet att utföra sexuella handlingar på sig själv (prop. 2025/26:49 s. 52). Samtidigt utvidgades vad som kan utgöra hjälpmedel vid förberedelse till brott. Den ändringen innebär bl.a. att om en gärningsman uppträder under falsk identitet och med felaktig ålder och söker kontakt med barn för att begå sexuella övergrepp mot barnet kan det utgöra förberedelse till exempelvis våldtäkt mot barn (prop. 2025/26:49 s. 55).

Därutöver bereds för närvarande förslag om en lag om särskilda provocativa åtgärder. Förslagen innebär bland annat att sådana åtgärder ska kunna an-

vändas mot den som är skäligen misstänkt för kontakt för att träffa ett barn i ett sexuellt syfte enligt 6 kap. 10 a § brottsbalken samt för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för sådan brottslighet (Särskilda provokativa åtgärder, SOU 2025:109).

Även med beaktande av de åtgärder som vidtagits anser regeringen att det finns anledning att se över straffbestämmelsen om kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte. För att någon ska dömas för det brottet krävs fortfarande att gärningsmannen föreslår eller stämmer träff med ett eller flera specifika barn. Det är inte kriminaliserat att ta kontakt med någon som inte är ett barn men som gärningsmannen tror är ett barn. Kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte är ett brott som typiskt sett begås i digitala miljöer, exempelvis i sociala medier, spelplattformar och andra forum eller nätverk där social interaktion med för barnet både okända och kända personer är möjlig. Som redogörs för inledningsvis i det här avsnittet ökar antalet sexuella kränkningar av barn i den digitala miljön. Antalet lagföringar för kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte är dock lågt. Under 2025 fattades fyra lagföringsbeslut med kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte som huvudbrott. Det finns därför anledning att överväga om straffansvaret är ändamålsenligt utformat. Detta gäller särskilt för att säkerställa att effektiva metoder för att utreda och förhindra brott inte begränsas av hur den straffrättsliga regleringen är utformad.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om straffbestämmelsen om kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte är ändamålsenligt utformad och lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå ett system med digitala preventiva vistelseförbud och förbud mot innehav av viss elektronisk utrustning

Som framgår ovan sker sexuella kränkningar av barn i allt högre grad i digitala miljöer. Ett sätt att skydda barn i digitala miljöer är att förhindra att personer tar kontakt med barn i sexuellt syfte. Ett annat sätt är att göra det svårare för personer att ta del av och sprida barnpornografiskt material. Det finns vissa verktyg som brottsbekämpningen redan i dag kan använda för att motverka internetrelaterade sexuella kränkningar av barn samt förhindra delning och spridning av barnpornografiskt material.

Vad gäller delning och spridning av barnpornografiskt material arbetar Polismyndigheten för att blockera tillgången till bilder och filmer på internet bl.a. genom ett pågående samarbete med internetleverantörer. I det uppdrag som nämns ovan har Polismyndigheten fått i uppgift att utveckla det samarbetet (Ju2026/00302). En central rättsakt när det gäller att motverka skadlig verksamhet på internet är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster), DSA. DSA reglerar bl.a. onlineplattformar, som t.ex. sociala medier. DSA ställer krav på att användare av sådana plattformar ska kunna anmäla olagligt innehåll på plattformen. I uppdraget till Polismyndigheten ingår också att myndigheten ska säkerställa en ändamålsenlig organisation för anmälan och åtgärder enligt DSA för att mer effektivt kunna avlägsna barnpornografiskt material.

Det finns vissa möjligheter att genom kontaktförbud begränsa en persons kontakter med ett visst barn. Enligt 1 § lagen (1988:688) om kontaktförbud får förbud meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person. Förbudet att kontakta personen omfattar även digitala kommunikationssätt.

Beträffande bl.a. en person som står under övervakning efter villkorlig frigivning eller under pågående skyddstillsyn finns möjlighet att meddela särskilda föreskrifter om t.ex. vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller inom vilka områden den dömd ska vistas eller inte får vistas. En särskild föreskrift får beslutas t.ex. om det behövs för att minska risken för att den som står under övervakning begår nya brott (26 kap. 16 § andra stycket 7 och 28 kap. 6 § andra stycket brottsbalken). Sedan den 2 juli 2026 kan en vistelseföreskrift även meddelas om det kan antas behövas för att tillgodose målsägandens behov av trygghet (Ett förstärkt samhällsskydd och tydligare reaktioner vid återfall i brott, prop. 2025/26:181 s. 131). Vidare ska en person som är dömd till ungdomsövervakning under verkställigheten meddelas en föreskrift om rörelseinskränkningar (14 § första stycket och 18–21 §§ lagen [2020:616] om verkställighet av ungdomsövervakning).

Den ovan redovisade regleringen fyller en viss funktion för att förhindra sexuella kränkningar av barn i den digitala miljön. Regleringen ger dock inte något utrymme för ett mer heltäckande och flexibelt skydd mot förövare. Kontaktförbud är knutet till en specifik person och skyddar inte barn generellt mot sexuella kränkningar. Särskilda föreskrifter under verkställig-

heten gäller endast under en begränsad tid och har inte heller den räckvidd som krävs för att skydda barn på ett effektivt sätt. Den reglering som finns tar inte heller primärt sikte på en digital miljö. Vad gäller delning och spridning av barnpornografiskt material utgör bl.a. Polismyndighetens intensifierade arbete mot sexuella kränkningar av barn i digitala miljöer viktiga åtgärder mot sådana handlingar. Åtgärderna är dock inte tvingande och det krävs kraftfullare verktyg för att förhindra delning och spridning av barnpornografiskt material. Det visar inte minst det förhållandet att förekomsten av barnpornografiskt material som delas har ökat dramatiskt över tid.

Det finns lagstiftning i andra länder som inriktar sig på den digitala miljön och som har ett bredare tillämpningsområde. I Storbritannien finns ett system med preventiva förelägganden (Sexual Harm Prevention Orders och Sexual Risk Orders) som bl.a. syftar till att skydda barn från förövare som begått sexualbrott eller barnpornografibrott och där det bedöms finnas en risk för att personen kan begå nya sådana brott. Sådana förelägganden kan beslutas både i samband med och utan samband med ett pågående brottmål. Det avgörande för att kunna meddela ett preventivt föreläggande är att det föreligger en risk för brott och att åtgärden minskar risken för sexuella kränkningar mot allmänheten eller vissa grupper, att åtgärden är proportionerlig och att den kan följas upp och kontrolleras på ett effektivt sätt. Ett preventivt föreläggande kan bestå av olika delar, bl.a. förbud att vistas på vissa platser, men hanterar särskilt riskbeteenden som sker i den digitala miljön. Det kan exempelvis innehålla förbud mot vissa aktiviteter på internet, begränsningar av användning av digitala enheter, skyldigheter att anmäla innehav av internetuppkopplade enheter, skyldighet att tillåta polis-kontroller och skyldighet att låta installera övervaknings- eller riskhanterings-program. Ett föreläggande är tidsbegränsat men kan gälla i flera år. Det kan ändras, förlängas eller upphävas efter en ny prövning. Systemet med preventiva förelägganden används i stor omfattning. Under perioden 2023/2024 meddelades över 6 000 sådana beslut i samband med brottmål i Storbritannien (Kelly, R, 2025, Sexual Harm Prevention Orders: Peer-reviewed research on the effectiveness and impact of sentences, orders, and requirements, Sentencing Academy).

I Danmark kan rätten i samband med en dom som avser vissa sexualbrott meddela kontaktförbud. Ett sådant förbud innebär t.ex. att personen som dömts inte får ta kontakt med barn under 18 år via internet. Polisen ska

utöva tillsyn över den person som omfattas av förbudet för att säkerställa att denne följer det kontaktförbud som meddelats. För tillsynen får polisen, utan föregående domstolsbeslut, bereda sig tillträde till personens bostad för att genomföra en kontroll och även ta handlingar och föremål som tillhör personen i beslag för granskning.

Preventiva förelägganden, som tillåter ett bredare spektrum av restriktioner, kan vara ett effektivt verktyg för att skydda barn mot sexuella kränkningar och för att förhindra delning och spridning av barnpornografiskt material. Av särskilt intresse är de restriktioner som gäller den digitala miljön. Sådana förelägganden har förutsättningar att skydda en bred krets av barn i digitala miljöer, har ett tydligt preventivt fokus och ett brett tillämpningsområde. Även den modell som finns i Danmark, som innebär ett förbud att ta kontakt med barn via internet och där polisen har goda möjligheter att utöva en effektiv tillsyn, kan vara ett effektivt skydd för barn mot sexuella kränkningar. Det finns därför skäl att undersöka hur ett system med preventiva förelägganden, som tar sikte på den digitala miljön och som syftar till att förebygga och förhindra sexuella kränkningar av barn och delning av spridning av barnpornografiskt material, kan införas i Sverige. Det finns också skäl att utreda om regelverket som gör det möjligt att meddela föreskrifter inom ramen för verkställighet av påföljd bör utökas till att även omfatta en digital miljö.

Inom ramen för uppdraget kommer utredaren att behöva göra ett flertal ställningstaganden. Centrala frågor är under vilka förutsättningar ett beslut om föreläggande ska kunna fattas, vilka förelägganden som ska kunna komma i fråga, vem som ska ansöka, vem som ska fatta beslut och om och på vilket sätt det ska kunna överprövas samt hur ett beslut kan följas upp för att undvika överträdelse. Utredaren ska överväga förelägganden som gäller både förbud, exempelvis digitala preventiva vistelseförbud i form av förbud att ha kontakt med barn via sociala medier, förbud att använda funktioner i programvara som hindrar en dator från att spara eller visa historik över internetanvändning och förbud att inneha enheter som kan lagra digitala bilder eller som kan användas för att komma i kontakt med barn, och förelägganden som gäller skyldigheter, som exempelvis att installera ett övervakningsprogram. Systemet måste vara effektivt, proportionerligt och rättssäkert samt vara förenat med tillräckligt ingripande sanktioner för att systemet ska kunna upprätthållas. Utredaren får även ta upp och lämna

förslag i andra närliggande frågor. För att motverka överträdelser bör straffansvar övervägas.

Överväganden om preventiva förelägganden leder in på frågor om bl.a. yttrande- och informationsfrihet, innefattande anskaffarfrihet och rätt att inneha mottagningsutrustning, samt personlig integritet. Förslagen kan innebära en utökad personuppgiftsbehandling hos berörda myndigheter och utredaren måste därför undersöka hur förslagen förhåller sig till regelverken om dataskydd. Förslagen ska vara förenliga med bestämmelser i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Därutöver behöver Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) beaktas.

Utredaren ska därför

- analysera och redovisa behovet av ett system med preventiva förelägganden som tar sikte på den digitala miljön, bl.a. digitala preventiva vistelseförbud och förbud mot innehav av viss elektronisk utrustning, och som syftar till att förebygga och förhindra sexuella kränkningar av barn och för att förhindra delning och spridning av barnpornografiskt material,
- utreda och föreslå ett sådant system,
- utreda hur användande av föreskrifter inom ramen för verkställighet av påföljd kan utökas till att även omfatta en digital miljö, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att anpassa det svenska regelverket till EU:s förordning om förebyggande och bekämpande av sexuella övergrepp mot barn

EU kan förväntas inom kort besluta en förordning om förebyggande och bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, CSAM-förordningen. En tillfällig förordning, (EU) 2021/1232, som tillät tjänsteleverantörer att upptäcka och rapportera sexuella övergrepp mot barn på internet på frivillig basis, antogs 2021 och löpte ut den 3 april 2026. Efter förhandlingar trädde en snarlik tillfällig förordning i kraft den 31 juli 2026, (EU) 2026/1881. När den permanenta CSAM-förordningen antas blir den direkt tillämplig i medlemsstaterna men kräver kompletterande nationella regler.

CSAM-förordningen kommer att innehålla bestämmelser som syftar till att förebygga och bekämpa spridning och tillgängliggörandet av sexuellt övergreppsmaterial och kontaktsökning med barn i sexuella syften (grooming) i elektroniska kommunikationer och digitala tjänster. Det förslag till förordning som nu är föremål för förhandlingar innebär bl.a. skyldigheter för tjänsteleverantörer att genomföra riskbedömningar, vidta riskminimerande åtgärder och rapportera sexuella övergrepp mot barn som de får kännedom om. Förslaget innebär också en möjlighet att utfärda en s.k. avlägsnandeorder. En sådan order föreslås innebära en skyldighet för tillhandahållaren av tjänster att ta bort eller stänga av åtkomsten till det som kan anses utgöra sexuellt övergreppsmaterial. Det föreslås också kunna utfärdas s.k. blockerings- och avlistningsordrar. De föreslås innebära att en leverantör som tillhandahåller kommunikationstjänster åläggs att vidta åtgärder för att förhindra användare att sprida sexuellt övergreppsmaterial på barn. Sådana ordrar som nämns ovan föreslås utfärdas av en behörig nationell myndighet. Förslaget kommer också innebära inrättandet av ett europeiskt centrum för att förebygga och motverka sexuella övergrepp mot barn (EU-centret). EU-centret ska stödja medlemsstaterna och tjänsteleverantörerna, hantera rapporter och databaser samt bidra till genomförandet av förordningen.

Utredaren ska därför

- utreda vilka författningsändringar som krävs med anledning av CSAM-förordningen,
- ta ställning till vilken eller vilka myndigheter som bör utses till behöriga myndigheter enligt CSAM-förordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att överväga förutsättningarna för att söka efter okända brottsoffer i passregistret m.m.

Polismyndigheten har en stor mängd barnpornografiskt material som tagits i beslag genom åren. I detta övergreppsmaterial förekommer ett stort antal barn som ännu inte har kunnat identifieras, men som myndigheten bedömer kan vara svenska eller vistas i Sverige. Det är mycket angeläget att barn som utsatts för sexualbrott kan identifieras, dels för att kunna stoppa pågående övergrepp och ge barnet stöd och skydd och status som brottsoffer, dels för att kunna utreda begångna brott.

De tekniska möjligheterna att identifiera personer med hjälp av biometri har utvecklats snabbt de senaste åren. Till exempel finns det i dag programvara för automatiserad ansiktsgenkänning som gör det möjligt att snabbt och med stor träffsäkerhet jämföra en enskild ansiktsbild med tusentals andra bilder i en databas. I Norge får polisen använda ett sådant verktyg för att söka igenom pass- och id-kortsregistret i syfte att identifiera okända barn i övergreppsmaterial. I nuläget saknas rättsliga förutsättningar att använda motsvarande verktyg i syfte att identifiera brottsoffer i Sverige.

Enligt passlagen (1978:302) och förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort gäller för närvarande ett absolut förbud mot sökningar med hjälp av ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som kan tas fram ur ansiktsbilder och fingeravtryck. Fingeravtrycken och ansiktsbilden som sökanden är skyldig att lämna i samband med ansökan sparas i ett lagringsmedium i passet eller det nationella identitetskortet. Fingeravtrycken och de biometriska data som tas fram ur dessa och ur ansiktsbilder ska omedelbart förstöras när passet eller identitetskortet har lämnats ut eller ansökan har återkallats eller avslagits. Det är alltså enbart en kopia av den ansiktsbild som passet eller identitetskortet har försetts med, utan biometriska data, som i dagsläget sparas i passregistret och registret över nationella identitetskort.

För att det ska vara möjligt att göra automatiserade biometriska sökningar i pass- och identitetskortsregistret och andra myndighetsregister krävs dels bestämmelser som medger att biometriska uppgifter får sparas i registren, dels bestämmelser som tillåter sådana sökningar. Hittills har frågor om hur olika register ska få sökas i främst gällt att upptäcka personer med dubbla eller falska identiteter eller att identifiera misstänkta gärningsmän.

Biometri är ett begrepp som förekommer i olika sammanhang och som inte har en helt entydig innebörd. Inom brottsbekämpningen syftar man i regel på automatiserade metoder för att identifiera en person, eller avgöra om en påstådd identitet är riktig, utifrån personens fysiska karaktärsdrag. Det handlar ofta om datorstödda jämförelser av fingeravtryck, dna-profiler, ansiktsbilder, röstprov eller andra biometriska underlag.

Biometriska uppgifter är till skillnad från biometri ett begrepp som definieras i svensk lagstiftning. Enligt brottsdatalogen (2018:1177) är biometriska uppgifter sådana personuppgifter som rör en persons fysiska, fysiologiska

eller beteendemässiga kännetecken, förutsatt att de har tagits fram genom en särskild teknisk behandling och möjliggör eller bekräftar en unik identifiering av personen. Definitionen bygger på EU-lagstiftning. I förarbetena till brottsdatalagen anges att bl.a. bilder som bearbetas i ansiktsgenkänningsprogram i syfte att identifiera personen omfattas av definitionen. Biometriska uppgifter är enligt dataskyddsregelverket känsliga personuppgifter med följd att det ställs särskilda krav på behandling av sådana uppgifter (se artikel 9.1 i EU:s dataskyddförordning och 2 kap. 12 § brottsdatalagen).

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att fler brott ska kunna klaras upp och fler gärningsmän ska kunna lagföras, bl.a. genom att ge de brottsbekämpande myndigheterna utökade möjligheter att använda biometri i brottsbekämpningen. Sedan den 1 juli 2025 får biometriska underlag tas upp, registreras och användas vid utredning av brott i större utsträckning än tidigare. Polismyndigheten får vidare vid förundersökning om viss allvarlig brottslighet, och efter beslut av åklagare, göra automatiserade biometriska jämförelser av ansiktsbilder och fingeravtryck av misstänkta gärningsmän mot register som Migrationsverket för med stöd av 15 § utlänningsdatalagen (2016:27). En jämförelse får endast göras med uppgifter som finns i registren om personer som har fyllt 15 år (se Biometri i brottsbekämpningen, prop. 2024/25:37). Migrationsverkets register innehåller fotografier och fingeravtryck som Migrationsverket eller Polismyndigheten tagit av utlänningar i samband med bl.a. inresekontroll, vissa migrationsärenden och s.k. inre utlänningskontroll. Den 12 och 13 juli trädde lagändringar i kraft som medför dels att uppgifter får sparas i registret i fler situationer än idag, bl.a. vid avvisning och utvisning samt att uppgifter i registret får användas för fler ändamål (se Stärkt återvändandeverksamhet, prop. 2025/26:263), dels att åldersgränsen för när fingeravtryck får tas sänks från 14 till sex år och att en utlänning får fotograferas och avkrävas fingeravtryck om han eller hon omfattas av skyldigheten att lämna biometriska uppgifter i enlighet med den s.k. Eurodacförordningen (se Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt, prop. 2025/26:262).

Riksdagen har också antagit regeringens förslag i propositionen Utökade befogenheter för Skatteverket inom folkbokföringsverksamheten (prop. 2025/26:261) att det under motsvarande förutsättningar som gäller för Migrationsverkets register ska vara möjligt för Polismyndigheten att göra automatiserade biometriska jämförelser av ansiktsbilder och fingeravtryck av

misstänkta gärningsmän även mot Skatteverkets register i folkbokföringsverksamheten. Vidare införs utvidgade möjligheter för Skatteverket att behandla biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten. I propositionen framhåller regeringen att det, för att klara upp fler brott, är mycket värdefullt att tillåta biometriska jämförelser med fingeravtryck och ansiktsbilder i fler myndighetsregister som primärt förs för andra än brottsbekämpande ändamål. Det skulle också innebära att det jämförelsematerial som Polismyndigheten kan använda när det finns spår i en brottsutredning i form av fingeravtryck eller ansiktsbilder från en okänd person som misstänks för brott utökas väsentligt.

Inom Justitiedepartementet har det även tagits fram förslag som bl.a. innebär att Polismyndigheten ska föra ett samlat pass- och identitetskortsregister och att en ny pass- och identitetskortsdatalag ska införas för att reglera behandlingen av personuppgifter i bl.a. detta pass- och identitetskortsregister. Det föreslås att ansiktsbilder och biometriska uppgifter som har tagits fram ur ansiktsbilderna ska sparas i registret, primärt i syfte att i samband med en ansökan om pass eller statligt identitetskort kontrollera sökandens identitet och innehav av en annan sådan handling. Vidare föreslås att det i syfte att utreda vissa allvarliga brott ska vara möjligt att göra biometriska jämförelser av ansiktsbilder av misstänkta gärningsmän mot uppgifter i registret (se promemorian Ett statligt identitetskort, Ju2026/01595). Förutsättningarna för att göra sådana jämförelser ska enligt förslaget motsvara vad som redan gäller för biometriska jämförelser i Migrationsverkets register och som inom kort kommer att gälla för jämförelser i Skatteverkets register. Promemorian har remitterats. Remisstiden löper ut i oktober 2026.

Samtliga dessa åtgärder och förslag ger möjlighet att använda registren för att identifiera misstänkta gärningsmän – inte brottsoffer. För att möjliggöra identifiering även av brottsoffer behöver förutsättningarna för att göra automatiserade biometriska jämförelser av ansiktsbilder av brottsoffer mot ansiktsbilder som finns i Polismyndighetens pass- och identitetskortsregister, Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier och Skatteverkets register i folkbokföringsverksamheten analyseras.

En närliggande fråga är om Polismyndigheten ska få möjlighet att göra biometriska jämförelser med uppgifter som behandlas i Migrationsverkets och Skatteverkets register i handläggningen av pass- och identitetskortsärenden. Till Polismyndighetens uppgifter hör att fastställa en persons identitet. Det

görs inom myndighetens id-verksamhet. I betänkandet Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning (SOU 2025:75) har utredningen konstaterat att det skulle vara mycket värdefullt för möjligheterna att förhindra förekomsten av falska, felaktiga, multipla och utnyttjade identiteter i samhället om Polismyndigheten i sin id-verksamhet får möjlighet att göra biometriska jämförelser mot uppgifter som behandlas hos Skatteverket och Migrationsverket. I betänkandet konstateras vidare att de konsekvenser för samhället som falska, felaktiga, multipla och utnyttjade identiteter medför talar starkt för att Polismyndigheten bör ges bästa möjliga förutsättningar till identitetskontroller utifrån vad som är nödvändigt och proportionerligt. I betänkandet uttrycks därtill att det framstår som närmast självklart att det kommer att finnas ett behov för Polismyndigheten att kunna göra biometriska jämförelser mot underlag i register hos Skatteverket, men att det utifrån det underlag utredningen har haft tillgång till och de osäkerheter som för närvarande råder gällande hur Polismyndighetens id-verksamhet faktiskt kommer att se ut framöver inte varit möjligt att i betänkandet göra en realistisk bedömning av om det skulle vara nödvändigt och proportionerligt att ge Polismyndigheten möjlighet att i sin id-verksamhet göra sådana biometriska jämförelser. Utredningen framhåller att frågan bör utredas vidare i annat sammanhang. En sådan bedömning bör därför göras inom ramen för denna utredning.

Särskilt eftersom dessa register rör stora delar av befolkningen och inte förs för brottsbekämpande ändamål krävs noggranna rättsliga överväganden. Det gäller särskilt frågor om proportionalitet och förenligheten med skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, så som detta kommer till uttryck i bland annat regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga samt med EU-rätten i övrigt, särskilt dataskyddsregelverket. Biometriska uppgifter utgör känsliga personuppgifter enligt dataskyddsregelverket och får endast behandlas med särskild restriktivitet. I fall som rör barn ska även barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen beaktas, och behandling av känsliga personuppgifter om barn är också särskilt integritetskänsligt. Vad gäller jämförelser av ansiktsbilder av brottsoffer mot ansiktsbilder som finns i olika myndighetsregister bör det analyseras om även andra brottsoffer utöver barn som utsatts för sexualbrott bör kunna identifieras med samma metoder. Det bör också analyseras vilka rättssäkerhetsgarantier och integritetsskyddande åtgärder som måste ställas upp och vilka krav som måste vara uppfyllda i det enskilda fallet för att en jämförelse ska få göras i syfte att identifiera ett brottsoffer eller motverka förekomsten av oriktiga

eller dubbla identiteter. De konsekvenser som utredningens förslag kan få för användandet av kvalificerade skyddsidentiteter och andra typer av skyddade personuppgifter behöver särskilt beaktas.

Utredaren ska därför

- överväga om och under vilka förutsättningar Polismyndigheten ska få använda ansiktsbilder av okända brottsoffer, t.ex. barn som förekommer i övergreppsmaterial, för att i identifieringssyfte söka med automatiserad ansiktsigenkänning i myndighetsregister som inte förs i brottsbekämpande syfte,
- utreda behovet av och lämna förslag som innebär att Polismyndigheten i id-verksamheten ska få möjlighet att göra biometriska jämförelser med uppgifter som behandlas i Migrationsverkets och Skatteverkets register för att motverka förekomsten av oriktiga eller dubbla identiteter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda förutsättningarna för att uppgifter om lagöverträdelse som rör sexualbrott mot barn kan göras mer tillgängliga

Det behövs ett brett förebyggande arbete för att bekämpa sexuella kränkningar av barn. Brottsbekämpande myndigheter behöver effektiva och ändamålsenliga verktyg. Men det är också angeläget att andra aktörer, såväl offentliga som privata, samt enskilda ges så goda förutsättningar som möjligt att skydda barn från att utsättas för sexuella kränkningar. Ett sätt att åstadkomma ett bättre skydd kan vara genom en ökad möjlighet att ta del av uppgifter om personer som dömts för sexualbrott mot barn eller barn-pornografibrott.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns uppgifter om personer som dömts för brott. Registret förs av Polismyndigheten. Enligt lagen och tillhörande förordning har främst brottsbekämpande myndigheter tillgång till uppgifter ur registret. Även vissa andra myndigheter och aktörer har rätt att få tillgång till uppgifter ur registret men tillgången kan då vara begränsad till vissa utpekade brott eller påföljder och ges endast för specifikt angivna ändamål, exempelvis vid vissa lämplighetsprövningar eller vissa typer av anställningar. Den registrerade har rätt att få ta del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv. Uppgifterna i registret omfattas av sekretess enligt

offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och får endast lämnas ut om vissa förutsättningar är uppfyllda enligt lag.

Kontroll av belastningsregistret kan vara en del av s.k. bakgrundskontroller. Det finns i dag ingen enhetlig definition av termen bakgrundskontroll i svensk rätt. Uttrycket används dock ofta för att beskriva kontroller som görs i syfte att t.ex. bedöma en persons lämplighet inför en anställning och för att förhindra att olämpliga personer anställs för arbete med utsatta grupper som t.ex. barn. Utöver kontroll av belastningsregister kan en bakgrundskontroll även inkludera uppgifter ur misstankeregistret, som regleras i lagen (1998:621) om misstankeregister, samt andra typer av kontroller som inte nödvändigtvis kräver författningsstöd.

För vissa särskilt utpekade verksamheter finns det krav på att kontrollera uppgifter ur belastningsregistret – och i vissa fall även misstankeregistret – innan en person anställs eller på annat sätt deltar i en verksamhet. Det gäller exempelvis för skola och förskola, hem för vård eller boende (HVB) för barn och unga samt stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder, se skollagen (2010:800), lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn och lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Enligt dessa lagar ska den enskilde själv lämna in eller visa upp utdrag ur belastningsregistret. Den enskilde kan då begära ett utdrag som omfattar brottstyper som bedöms vara relevanta.

Vissa verksamheter gör också kontroller av enskilda genom användning av olika söktjänster. Dessa tjänster har ofta frivilligt grundlagsskydd genom att ha ansökt om utgivningsbevis. Söktjänsternas grundlagsskydd har bedömts innebära att de kunnat tillgängliggöra uppgifter utan att beakta de begränsningar som följer av 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), i det följande benämnd EU:s dataskyddsförordning. I 1 kap. 7 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen), föreskrivs att EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Tillgången till information via sådana söktjänster kan förväntas minska. Högsta domstolen

har i februari 2025 konstaterat att det inte kan anses förenligt med unionsrätten att ha en ordning som innebär att brottmålsdomar i stor omfattning lämnas ut med följd att en betydande mängd personuppgifter rörande lagöverträdelser därefter kan behandlas i en databas och göras tillgänglig för andra, se NJA 2025 s. 123. Förutsättningarna för att undanta söktjänster med frivilligt utgivningsbevis från dataskyddsförordningens tillämpningsområde behandlas också i EU-domstolens dom den 9 juli 2026 i mål C-199/24.

Verksamheter kontrollerar uppgifter om brott även på andra sätt. Det finns exempelvis arbetsgivare som ber arbetssökande att uppvisa ett utdrag ur belastningsregistret som den enskilde själv begärt ut, s.k. informell registerkontroll. Dessutom är domar och beslut som huvudregel offentliga och kan beställas från den domstol där målet avgjordes. Arbetsgivare kan i vissa fall även informeras om en arbetstagares lagförda brott via ett tillsynsorgan. Så sker exempelvis inom skolområdet. Domstolar ska t.ex. underrätta Statens skolinspektion när legitimerad skolpersonal döms för vissa angivna brott. Om det är nödvändigt för att en myndighet ska kunna fullgöra sin verksamhet får myndigheten även lämna sekretessbelagda uppgifter till en enskild eller till andra myndigheter (10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). Regleringen ska dock tillämpas restriktivt.

Behandling av uppgifter som rör lagöverträdelser är förenat med integritetsrisker för den person som kontrolleras och kan leda till negativa konsekvenser för den personen. Bestämmelser till skydd för enskildas integritet finns i offentlighets- och sekretesslagen. Den personliga integriteten skyddas vidare genom bl.a. bestämmelser i regeringsformen, Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Mer detaljerade regler om de närmare villkoren för behandlingen av personuppgifter finns i EU:s dataskyddsförordning. En grundläggande förutsättning för att personuppgiftsbehandling ska vara tillåten är att det finns en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning. All personuppgiftsbehandling måste dessutom vara förenlig med principerna i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning. Bland dessa kan nämnas att uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Därutöver ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.

Särskilda krav gäller dessutom för behandling av s.k. känsliga personuppgifter. Artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning tillåter endast behandling av känsliga personuppgifter i vissa fall. Till kategorin känsliga personuppgifter hör uppgifter som avslöjar exempelvis uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. De uppgifter som finns i belastningsregistret utgör uppgifter om lagöverträdelser som är särskilt skyddsvärda enligt EU:s dataskyddsförordning. Av artikel 10 i förordningen följer att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder endast får utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs.

När det gäller kontroller som verksamheter gör i egenskap av arbetsgivare behöver också allmänna arbetsrättsliga principer följas såsom god sed på arbetsmarknaden. Skillnader mellan privata och offentliga arbetsgivares kontrollmöjligheter måste beaktas i sammanhanget.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att säkerställa att nödvändiga registerkontroller kan genomföras. I våras trädde nya regler i kraft som innebär att kommuner i fler fall än tidigare ska kunna ta del av information från belastningsregistret – och i vissa fall misstankeregistret – inför vissa anställningar (se Utökade registerkontroller vid anställning i kommun, prop. 2025/26:61). Syftet är att motverka att personer med brottsliga intentioner tar anställning i kommunala verksamheter. Reglerna gäller bl.a. för vissa personer som ska arbeta med barn. I juli trädde nya regler i kraft om utökade registerkontroller i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet (se Utökade registerkontroller i skolväsendet, prop. 2025/26:174). De nya reglerna innebär bl.a. att den registerkontroll som ska göras inför att en person ska anställas eller t.ex. göra praktik utökas så att den gäller fler brott, att registerkontrollen även ska omfatta vissa uppgifter i misstankeregistret och att registerutdraget inte får vara äldre än sex månader.

Regeringen har vidare gett en särskild utredare i uppdrag att analysera behovet av och förutsättningarna för att göra bakgrundskontroller i såväl offentlig som privat verksamhet. Syftet är bl.a. att ge verksamheter ändamålsenliga verktyg inför och under anställning m.m. för att kunna

förebygga de risker som förekomsten av personer med brottsliga eller andra skadliga intentioner innebär på arbetsplatser, exempelvis infiltration och annan otillbörlig påverkan. Utredaren ska bl.a. lämna förslag på ett ändamålsenligt regelverk för bakgrundskontroller inför anställning, uppdrag eller annat deltagande i verksamheten på motsvarande sätt som anställda. Vidare ska förslag lämnas på ett regelverk för uppföljande bakgrunds-kontroller under pågående anställning, uppdrag eller annat deltagande i verksamheten på motsvarande sätt som anställda. Inte minst ska utredaren analysera och bedöma om obligatoriska kontroller av uppgifter i misstanke-registret och belastningsregistret bör införas för fler verksamheter och en översyn av lagarna ska göras. Uppdraget ska redovisas senast i mars 2027 (dir. 2025:83).

Som redogörs för ovan finns det redan i dag möjligheter för arbetsgivare att inför anställning ta del av uppgifter om personer som dömts för brott. Detta gäller särskilt i fråga om personer som ska anställas för att arbeta med barn. Regeringen har också vidtagit flera åtgärder för att säkerställa att nödvändiga registerkontroller kan genomföras.

Det är angeläget att skyddet för barn mot att utsättas för sexuella kränkningar är brett och heltäckande. Även om flera åtgärder vidtagits och det finns pågående utredningar kan det noteras att vidtagna åtgärder främst har varit inriktade på uppgiftsutlämnande inför en anställning och under pågående anställning eller liknande former av uppdrag. Det finns därför anledning att överväga om nuvarande skydd för barn är tillräckligt eller om ytterligare åtgärder bör vidtas.

Det kan t.ex. övervägas om information om personer som har begått sexualbrott mot barn och barnpornografibrott bör tillgängliggöras ytterligare. Genom information om huruvida personer som befinner sig i barns närhet har dömts för sexualbrott mot barn och barnpornografibrott kan risker för att barn utsätts identifieras. Om t.ex. en förälder kan få information om att personer som befinner sig i dess barns närhet, som exempelvis en granne, har dömts för sådana brott kan barnet lättare skyddas. Det är också viktigt att myndigheter får den information som krävs för att kunna agera tidigt och förhindra sexuella kränkningar av barn. Samtidigt som det kan finnas ett behov av en utökad informationsdelning kan det finnas negativa konsekvenser som minskade möjligheter till rehabilitering och återanpassning i samhället som måste beaktas.

I flera länder är tillgång till information om personer som dömts för sexualbrott mot barn och barnpornografibrott mer lättillgängligt än i Sverige. I Storbritannien kan enskilda ställa en fråga till polisen om huruvida en viss person, t.ex. en ny partner, en granne eller en vän, utgör en risk för ett barn i deras närhet. Polisen undersöker då om personen har en bakgrund av sexualbrott mot barn. Om polisen bedömer att det finns en risk för barnet, kan de lämna ut informationen till den person som är bäst lämpad att skydda barnet (oftast föräldern eller vårdnadshavaren). I USA finns system som är mer långtgående och innebär att enskilda kan söka i offentliga register över personer som dömts för bl.a. sexualbrott mot barn.

Mot denna bakgrund bör det utredas om det finns ett behov av och förutsättningar för att uppgifter som rör sexualbrott mot barn och barnpornografibrott kan göras mer tillgängliga för enskilda. Det bör också utredas behovet av och förutsättningarna för att införa ett register över personer som löper hög risk att begå sexualbrott mot barn eller barnpornografibrott som enbart är tillgängligt för vissa myndigheter och i så fall i vilken utsträckning ett sådant register skulle kunna användas för att varna och skydda det omgivande samhället.

Ett annat sätt att motverka risker för att barn utsätts för sexuella kränkningar kan vara genom bakgrundskontroller. Bakgrundskontroller kan utgöra ett verktyg för att förhindra att olämpliga personer anställs för arbete med utsatta grupper. Den nu pågående utredningen om bakgrundskontroller har ett brett och generellt uppdrag att se över frågan om bakgrundskontroller. Samtidigt som en sådan generell översyn görs kan det behövas en särskild analys av regelverket för att säkerställa att det är tillräckligt anpassat för att förebygga just sexuella kränkningar av barn. En sådan analys med fokus på barns skydd mot sexuella kränkningar låter sig lämpligen inte göras inom ramen för den pågående översynen av regelverket för bakgrundskontroller. Utifrån behovet av att skydda barn från att utsättas för sexuella kränkningar bör det ses över vilka verksamheter och aktörer som har behov av bakgrundskontroller. Det behöver även ses över vilken information dessa verksamheter ska ha rätt att ta del av och när de har behov av informationen, t.ex. både inför en anställning och i uppföljande syfte, samt i vilken utsträckning sådana kontroller behöver ytterligare författningsstöd.

För anställning i vissa yrken krävs, som nämns ovan, att ett belastningsregisterutdrag – och i vissa fall ett utdrag från misstankeregistret – visas upp.

Anställningsrätten inom privat sektor är i princip fri. Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (se 12 kap. 5 § regeringsformen och 4 § lagen [1994:260] om offentlig anställning). Det är normalt upp till arbetsgivaren att avgöra om en arbetssökande med anteckning i registerutdraget ändå kan anställas (jfr bl.a. 2 kap. 31 § skollagen). Det bör övervägas om en sådan reglering är tillräcklig eller om det finns behov av en reglering eller annat förfarande som kan hindra arbetsgivare exempelvis inom förskola och skola från att erbjuda en person anställning om denne har begått vissa brott. I uppdraget ingår inte att föreslå förändringar i det straffrättsliga påföljdssystemet eller införandet av nya straffrättsliga sanktioner.

Den personliga integriteten skyddas av bl.a. grundlagarna, Europa-konventionen, EU:s rättighetsstadga och EU:s dataskyddsförordning. Förslagen som kan lämnas måste därför vara förenliga med dessa regelverk och innebära ett ändamålsenligt skydd för den personliga integriteten. Utöver skyddet för den personliga integriteten måste intresset av att den som har avtjänat sitt straff ska kunna återanpassas och bli en del av samhället beaktas.

Utredaren ska därför

- utreda behovet av och förutsättningarna för att uppgifter om lagöverträdelser som rör sexualbrott mot barn och barnpornografibrott kan göras mer tillgängliga för exempelvis enskilda,
- utreda behovet av och förutsättningarna för att införa ett register över personer som löper hög risk att begå sexualbrott mot barn eller barnpornografibrott som enbart är tillgängligt för vissa myndigheter och om och i så fall i vilken utsträckning ett sådant register ska kunna användas för att varna och skydda det omgivande samhället,
- analysera regelverket för bakgrundskontroller för att undersöka om det är tillräckligt anpassat för att förebygga sexuella kränkningar av barn,
- analysera behovet av och förutsättningarna för att förhindra att en arbetsgivare kan erbjuda en person anställning där personen har kontakt med barn om denne har begått vissa brott som har betydelse för anställningen i fråga, och
- föreslå nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över och lämna förslag som innebär att sexualbrott som begås mot barn inte preskriberas

Bestämmelserna i 35 kap. brottsbalken om åtalpreskription och absolut preskription innebär att en påföljd inte får dömas ut för brott efter en viss tid. Regler om åtalpreskription finns i 2 §. I paragrafen anges att ett brott preskriberas om den misstänkte inte har häktats, fått del av åtal eller godkänt ett strafföreläggande för brottet inom viss tid. Ju allvarligare brott det är fråga om, desto längre är preskriptionstiden. I 4 § regleras absolut preskription. Enligt den bestämmelsen preskriberas brott alltid när det har gått ett visst antal år.

Som huvudregel räknas tiden för åtalpreskription och absolut preskription från den dag brottet begicks. Om det förutsätts att en viss effekt av gärningen ska ha inträtt innan en påföljd får dömas ut, ska tiden räknas från den dag då effekten inträdde. (5 §.) För ett antal brott gäller dock att om brottet har begåtts mot en person som ännu inte fyllt 18 år ska tiden för åtalpreskription och absolut preskription räknas från den dag målsäganden fyller eller skulle ha fyllt 18 år. Det gäller bl.a. för ett stort antal sexualbrott, exempelvis våldtäkt mot barn, sexuellt ofredande mot barn och utnyttjande av barn för sexuell posering. Vid barnpornografibrott och grovt barnpornografibrott, och försök till sådant brott, beräknas tiden för åtalpreskription och absolut preskription på samma sätt om brottet avser skildring av barn i pornografisk bild och en tillämpning av 5 § första stycket inte leder till att brottet preskriberas senare.

För ett antal brott gäller inte preskriptionsreglerna om brottet har begåtts av någon som fyllt 18 år (10 §). Det gäller, såvitt nu är relevant, våldtäkt eller grov våldtäkt enligt 6 kap. 1 § första eller tredje stycket, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt 18 år, och våldtäkt mot barn eller grov våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 4 §.

När det gäller brott som begås mot barn väger gärningsmannens intresse av att efter en tid inte behöva riskera att lagföras för ett brott som har begåtts för länge sedan väsentligt lättare än brottsoffrets intresse av att kunna få upprättelse, även om det har gått en lång tid sedan brottet begicks. Barn är särskilt skyddsvärda, och att begå brott mot några av de mest försvarslösa individerna i samhället är särskilt förkastligt. Barn som utsätts för grova övergrepp kan påverkas av det under resten av livet. Att preskriptionstiden för de allvarligaste sexualbrotten mot barn avskaffades 2020 var därför ett

steg i rätt riktning. De skäl som motiverade den lagändringen gör sig dock gällande även när det gäller andra sexualbrott mot barn. Det gäller framför allt det förhållandet att det kan dröja långt in i vuxen ålder innan den som blivit utsatt orkar, vågar eller får möjlighet att bearbeta händelserna och vill anmäla dem. När det gäller just sexualbrott mot barn finns det också från ett samhällsperspektiv ett starkt intresse av att personer som begår sådana brott kan straffas, även om en lång tid har gått efter brottet.

För att ytterligare förstärka brottsoffers möjlighet till upprättelse för brott som de utsatts för när de är barn bör frågan om att avskaffa preskriptionstiderna för samtliga sexualbrott mot barn övervägas. Av samma skäl bör det övervägas om preskriptionstiden bör tas bort för barnpornografibrott och grovt barnpornografibrott, om brottet avser skildring av barn i pornografisk bild. När dessa förändringar övervägs kan det – bl.a. för att systemet ska vara enhetligt och likvärdiga fall ska behandlas lika – även finnas anledning att se över preskriptionen avseende andra brott som begås mot barn. Uppdraget omfattar i den delen sådana brott som i och för sig kan begås även mot vuxna när brottet i det enskilda fallet har begåtts mot ett barn.

Utredaren ska därför

- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå de förändringar som behövs i reglerna om åtalspreskription och absolut preskription för att åstadkomma en reglering som innebär att samtliga sexualbrott som begås mot barn inte preskriberas,
- överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå de förändringar som behövs i reglerna om åtalspreskription och absolut preskription för att åstadkomma en reglering som innebär att barnpornografibrott inte preskriberas, om brottet avser skildring av barn i pornografisk bild, och
- föreslå andra nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att se över möjligheten att koppla villkorlig frigivning och villkorad utslussning till kemisk kastrering och annan behandling för personer som dömts för sexualbrott eller barnpornografibrott

En sexuell kränkning utgör ett uttryck för bristande respekt för en annan människas rätt till personlig och sexuell integritet och sexuellt självbestämmande. När den som utsätts är ett barn är det ännu allvarligare. Barn är särskilt skyddsvärda och staten har ett stort ansvar för att vidta åtgärder som kan förstärka skyddet för barn.

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder som syftar till att förhindra att sexualbrottsdömda kan begå nya övergrepp, bl.a. genom införandet av den nya påföljden säkerhetsförvaring och genom skärpta regler för villkorlig frigivning. Ytterligare åtgärder behöver dock vidtas.

Enligt 3 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) ska en intagen ges möjlighet till sysselsättning i form av bl.a. brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet. Med brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet avses program som syftar till att förebygga återfall i brott eller missbruk. Sådan programverksamhet kan innefatta behandling av medicinsk karaktär. Enligt 3 kap. 2 § första stycket är en intagen skyldig att utföra eller delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne. Det är dock inte tillåtet att ålägga en intagen att underkasta sig behandling av medicinsk karaktär (3 kap. 2 § tredje stycket). Bestämmelserna i 3 kap. fängelselagen ska tillämpas även vid verkställighet av säkerhetsförvaring (1 kap. 3 § lagen [2026:252] om verkställighet av säkerhetsförvaring).

Den som avtjänar ett tidsbestämt fängelsestraff friges villkorligt efter viss tid – tre fjärdedelar om fängelsestraffet uppgår till sex år eller mer, eller två tredjedelar om han eller hon avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än sex år (26 kap. 6 § brottsbalken). Enligt 26 kap. 6 a § ska den villkorliga frigivningen skjutas upp om det finns skäl mot villkorlig frigivning. I första stycket anges närmare vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det finns skäl mot villkorlig frigivning. Enligt andra stycket ska den villkorliga frigivningen i vissa fall skjutas upp om det finns en konkret och beaktansvärd risk för att den dömda begår nya brott av allvarligt slag.

Från den nya påföljden säkerhetsförvaring sker det ingen villkorlig frigivning. I stället får rätten enligt 33 kap. 6 § besluta om tillstånd till villkorad utslussning. Ett sådant tillstånd innebär att Kriminalvården får besluta att påföljden ska verkställas utanför anstalt med särskilt stöd och under kontroll. Vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om tillstånd till villkorad utslussning ska beslutas anges i 33 kap. 7 §.

Kemisk kastrering är en behandling som innebär att läkemedel som påverkar särskilt det manliga hormonsystemet tillförs kroppen för att hämma sexualdriften. Effekten är övergående och varar så länge behandlingen pågår. Metoden används inte av Kriminalvården i dag, däremot kan den som döms

för sexualbrott remitteras till en mottagning och där erhålla sådan behandling.

Det bör utredas vilket vetenskapligt stöd som finns för att kemisk kastrering kan minska risken för återfall i nya sexualbrott eller barnpornografibrott och, om det finns ett sådant stöd, i vilka situationer en sådan behandling kan vara lämplig. Inom ramen för detta bör det bl.a. utredas för vilka grupper en sådan behandling kan vara lämplig och hur effekterna av en testosteronhämmande behandling förhåller sig till andra riskfaktorer för återfall i brott. Även biverkningar och andra medicinska frågor behöver adresseras. Det bör vidare övervägas om frivillig kemisk kastrering i vissa fall ska utgöra en förutsättning för villkorlig frigivning eller villkorad utslussning för personer som har dömts för sexualbrott eller barnpornografibrott. Det bör även övervägas om annan behandling, t.ex. terapi eller annan psykologisk behandling, ska utgöra en förutsättning för villkorlig frigivning eller villkorad utslussning. Utredaren bör också göra de internationella jämförelser som kan anses relevanta.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Det innebär att det allmänna som huvudregel inte får utsätta någon för fysiska ingrepp utan samtycke. Även rätten till skydd för privat- och familjeliv i artikel 8 i Europakonventionen innefattar ett skydd mot kroppsliga ingrepp utan samtycke. När frågor om att låta kemisk kastrering och annan liknande behandling påverka möjligheterna till villkorlig frigivning eller villkorad utslussning övervägs behöver det beaktas under vilka förutsättningar en sådan ordning är förenlig med grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen, Europakonventionen och Sveriges övriga internationella åtaganden i fråga om mänskliga rättigheter. Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter ska beaktas vid utformningen av alla förslag. Det bör även utredas hur förslagen förhåller sig till internationella konventioner och rekommendationer.

Utredaren ska därför

- undersöka vilket vetenskapligt stöd som finns för att kemisk kastrering kan minska risken för återfall i nya sexualbrott eller barnpornografibrott,
- överväga om det bör införas en ordning med frivillig kemisk kastrering eller annan behandling som en förutsättning för villkorlig frigivning för

den som avtjänar ett tidsbestämt fängelsestraff för sexualbrott eller barnpornografibrott,

- överväga om det bör införas en ordning med frivillig kemisk kastrering eller annan behandling som en förutsättning för att besluta om tillstånd till villkorad utslussning för den som avtjänar säkerhetsförvaring för sexualbrott eller barnpornografibrott,
- analysera och göra nödvändiga avvägningar i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter samt internationella konventioner och rekommendationer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå en reglering som innefattar behandling som är förenad med tvång, dvs. att vårdinsatser genomförs utan den dömdes samtycke.

Uppdraget att se över definitionen av könsstympning av flickor och kvinnor

Könsstympning av flickor och kvinnor är ett allvarligt brott mot de grundläggande mänskliga rättigheterna och leder ofta till livslånga konsekvenser. Ingreppen sker också vanligtvis i mycket låg ålder. Merparten av alla könsstympningar görs på flickor under fem år. Även äldre flickor och vuxna kvinnor utsätts för könsstympning.

Enligt Socialstyrelsens senaste undersökning av förekomsten av könsstympning i Sverige uppskattas att omkring 68 000 kvinnor och flickor bosatta i Sverige år 2021 kan ha utsatts för könsstympning. Vidare uppskattas att mellan 13 000 och 23 000 flickor löper risk att utsättas (Socialstyrelsen 2023).

Kvinnlig könsstympning är förbjudet i Sverige, oavsett om samtycke till ingreppet har lämnats eller inte, se 1 § lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor ("lagen om förbud mot könsstympning m.m."). Könsstympning definieras i paragrafen som ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa dem eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem. Ordet ingrepp omfattar alla typer av åtgärder, från de mest omfattande där stora delar av könsorganen skärs bort och slidöppningen sluts till genom att sys ihop (infibulation), till de minst ingripande – prickning av klitoris med ett vasst eller spetsigt föremål. Med de kvinnliga yttre könsorganen avses de yttre och inre blygd-

läpparna samt klitoris. (Prop. 1981/82:172 om förbud mot omskärelse av kvinnor s. 8.)

Enligt 2 § döms den som bryter mot förbudet mot kvinnlig könsstympning till fängelse i lägst två och högst sex år. Är brottet med hänsyn till omständigheterna mindre grovt, döms till fängelse i högst fyra år. Är brottet grovt, döms till fängelse i lägst fem och högst tio år.

Sedan den 1 juli 1999 omfattas kvinnlig könsstympning inte av kravet på dubbel straffbarhet, vilket innebär att den som bryter mot förbudet mot kvinnlig könsstympning kan lagföras i Sverige när det gäller ett brott som har begåtts utomlands, oavsett om gärningen är straffbar också i det land där den har begåtts (Könsstympning – borttagande av kravet på dubbel straffbarhet, prop. 1998/99:70). Könsstympning mot barn har också ansetts inta en sådan särställning att brottet, i likhet med våldtäktsbrott mot barn, undantagits från preskription (prop. 2019/20:69 s. 39).

Syftet med den särskilda kriminaliseringen av kvinnlig könsstympning är framför allt att skydda flickors och kvinnors fysiska och psykiska integritet. Den särskilda kriminaliseringen tydliggör också att ingreppet är ett allvarligt brott och en kränkning av de mänskliga rättigheterna. Detta återspeglas framför allt i de strängare straffskalor som gäller för kvinnlig könsstympning jämfört med misshandel. Vidare syftar kriminaliseringen till att stävja hedersrelaterat våld och att ge verktyg för att lagföra förövare även om brottet är begånget utomlands.

Som framgått ovan är förbudet mot könsstympning i den svenska lagstiftningen begränsat till de kvinnliga yttre könsorganen. WHO:s definition av kvinnlig könsstympning är något bredare än den svenska. Definitionen omfattar alla kirurgiska ingrepp som rör borttagande delvis eller helt av de externa genitalierna eller annan åverkan på de kvinnliga könsdelarna av kulturella eller andra icke medicinska skäl. WHO delar upp kvinnlig könsstympning i fyra olika grundtyper, där typ fyra omfattar alla andra skadliga ingrepp i könsdelarna av icke medicinska skäl som till exempel prickning, snittning, skrapning eller att man bränner klitoris och omgivande vävnad. Den omfattar bl.a. de former av könsstympning som innefattar ingrepp i de inre könsorganen.

Mot bakgrund av att det förekommer ingrepp som omfattas av WHO:s definition, men som inte omfattas av den svenska definitionen av kvinnlig

könsstympling, kan det ifrågasättas om den svenska definitionen är alltför begränsad. Även om ett ingrepp inte omfattas av straffbestämmelsen i lagen om förbud mot könsstympling av kvinnor m.m., kan det ändå vara straffbart enligt andra bestämmelser, exempelvis som misshandel enligt 3 kap. 5 § brottsbalken, eller som grov eller synnerligen grov misshandel enligt 3 kap. 6 §. I dessa fall skulle emellertid inte de särskilda preskriptions- och domsrättsregler som införts, med anledning av den särställning som könsstympling ansetts ha, bli tillämpliga vilket kan ha betydelse för möjligheterna att utreda och lagföra gärningarna. Mot denna bakgrund är det inte tillfredsställande att ingrepp som utförs av samma anledningar som andra former av kvinnlig könsstympling faller utanför den särskilda kriminaliseringen.

Utredaren ska därför

- se över definitionen av könsstympling i lagen om förbud mot könsstympling m.m. och ta ställning till om det straffbara området bör utvidgas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Trots att förekomsten av kvinnor och flickor bosatta i Sverige som har utsatts för könsstympling är hög finns det endast ett fåtal fällande domar som avser könsstympling. Utredaren är inte förhindrad att, i mån av tid, analysera och ta ställning till även andra förslag som syftar till att stärka skyddet mot könsstympling och andra närliggande frågor. Exempelvis kan det övervägas i vilken utsträckning sekretess ska gälla hos domstol för uppgift om bl.a. en enskilds personliga förhållanden när uppgiften förekommer i mål om ansvar för brott mot lagen om förbud mot könsstympling m.m., och om det av lagens namn tydligare bör framgå att könsstympling är ett brott som främst drabbar barn och unga.

Uppdraget att analysera, bedöma och föreslå hur EU-direktivet om ändring av brottsofferdirektivet ska genomföras

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 (brottsofferdirektivet) antogs 2012 och innehåller minimiregler om bl.a. information, stöd och skydd till brottsoffer och om deras möjlighet att medverka i straffrättsliga förfaranden. Brottssofferdirektivet är genomfört i svensk rätt.

I syfte att ytterligare stärka brottsoffers rättigheter har Europaparlamentet och rådet antagit direktiv (EU) 2026/1472 om ändring av brottsofferdirektivet, som trädde i kraft i juli 2026.

Ändringsdirektivet är, liksom 2012 års brottsofferdirektiv, generellt tillämpligt på samtliga brottsoffer enligt definitionen i direktivet. I vissa delar finns dock särbestämmelser som bl.a. rör barn som är brottsoffer. Genom ändringsdirektivet utökas kraven på information och stöd till brottsoffer. Ändringsdirektivet innehåller dessutom flera bestämmelser som inte har någon direkt motsvarighet i 2012 års brottsofferdirektiv. Bland dessa kan nämnas införande av stömlinjer för brottsoffer, krav på utökade möjligheter att anmäla brott, stärkt skydd för brottsoffers kontaktuppgifter och ett krav på medlemsstaterna att ta fram protokoll eller riktlinjer för samordning och samarbete mellan behöriga myndigheter och andra aktörer i fråga om rättigheterna enligt direktivet.

Regeringens arbete med att stärka brottsoffers rättigheter och stödet till brottsoffer ligger i flera delar i linje med ändringsdirektivet. Svensk rätt är delvis redan förenlig med kraven i ändringsdirektivet. Utredaren bör därför fokusera på de delar av direktivet där det krävs att de svenska reglerna ändras. Utredaren bör också analysera och vid behov föreslå de övriga åtgärder som krävs för att säkerställa att rättigheterna i direktivet får fullt genomslag. Det finns också anledning att särskilt överväga behovet av författningsstöd för vissa rättigheter som i dag tillkommer brottsoffer genom myndigheternas och andra aktörers praktiska handläggning.

Medlemsstaterna ska ha genomfört ändringsdirektivet senast den 2 juli 2028, förutom beträffande artikel 26b om användning av informations- och kommunikationsteknik där genomförandetiden löper till den 2 juli 2030.

Ett EU-direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men medlemsstaterna får bestämma de närmare formerna för hur detta ska ske. Sverige har alltså vid genomförandet av ändringsdirektivet ett visst utrymme att anpassa reglerna till svensk rätt i övrigt. Förslagen bör utformas på ett sätt som går att förena med grundläggande straff- och processrättsliga principer och ta hänsyn till myndigheternas, regionernas och kommunernas självbestämmande.

Utredaren ska därför

- analysera direktivet om ändring av brottsofferdirektivet,
- bedöma vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att genomföra direktivet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och vid behov förslag på andra åtgärder.

Konsekvensbeskrivningar

I enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ingår i uppdraget att redogöra för konsekvenserna av förslagen. Såväl ekonomiska som andra konsekvenser ska belysas. Utredaren ska lägga särskild vikt vid effekterna för rättsväsendets olika myndigheter, t.ex. Kriminalvården, och effekterna för landets kommuner. Utredaren ska även redogöra för hur eventuellt ökade kostnader bör finansieras, i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Utöver detta ska utredaren särskilt redovisa vilka konsekvenser som förslagen har för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt för barn och barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Utredaren ska även göra en integritetsanalys av förslagen och analysera hur de förhåller sig till bestämmelserna om skyddet för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter.

Förslagen ska vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter, exempelvis yttrande- och informationsfriheten, rörelsefriheten, rätten till privatliv, rätten till liv, skyddet för den personliga integriteten och rätten till en rättvis rättegång, så som de kommer till uttryck i svensk grundlag, Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga samt EU-rätten i övrigt, barnkonventionen och andra internationella konventioner om mänskliga fri- och rättigheter som Sverige åtagit sig att följa.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det är lämpligt för respektive uppdrag hämta in synpunkter och upplysningar från kommuner, regioner, arbetsmarknadens parter, organisationer, inklusive civilsamhälles- och intresseorganisationer, samt myndigheter som kan vara berörda, bl.a. Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Integritetsskyddsmyndigheten, Kriminalvården, Migrationsverket, Polismyndigheten, Rättsmedicinalverket, Skatteverket, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten.

Utredaren ska vidare hämta in synpunkter från relevanta myndigheter i syfte att säkerställa att förslag som rör digitala system och hantering av känsliga personuppgifter är tekniskt genomförbara och förenliga med EU-standarder.

Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och inom EU, inklusive genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Utredaren ska tillse att de förslag som lämnas lever upp till de krav som ställs upp i direktivet om ändring av direktiv 2011/93/EU. Utredaren ska vidare beakta genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 om harmoniserade regler för artificiell intelligens och relevanta delar i revidering av samma rättsakt i den så kallade Omnibus VII – digital omnibus om AI. Utredaren ska göra de internationella jämförelser som kan anses relevanta.

Utredaren ska, inom ramen för uppdraget om att utreda förutsättningarna för ökad tillgång till uppgifter ur belastningsregistret, särskilt ta hänsyn till arbetet i Utredningen om ett ändamålsenligt regelverk för bakgrunds-kontroller (dir. 2025:83). Vidare ska utredaren, inom ramen för uppdraget om att överväga förutsättningarna för att söka efter okända brottsoffer i passregistret m.m., särskilt beakta beredningen av förslagen i promemorian Ett statligt identitetskort (Ju2026/01595). Utredaren ska också, inom ramen för uppdraget om genomförande av direktivet om ändring av brottsoffer-direktivet, särskilt uppmärksamma arbetet i Utredningen om bättre möjligheter till delgivning och stärkt skydd för uppgifter om enskilda i förundersökningar (Ju 2026:03). Utredaren ska i anslutning till uppdraget att utreda förutsättningarna för att uppgifter om lagöverträdelser som rör sexualbrott mot barn kan göras mer tillgängliga beakta arbetet i utredningen En översyn av straffbestämmelserna om förtal och vissa andra frågor om tryck- och yttrandefrihet (dir. 2026:91). Utredaren bör också beakta arbetet i utredningen om Stärkt skydd för barn mot våld i digitala miljöer (dir. 2026:48).

Uppdraget i den del som avser genomförande av direktivet om ändring av brottsofferdirektivet ska redovisas senast den 18 augusti 2027. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 2 november 2028.

(Justitiedepartementet)