



Kommittédirektiv

Kvinnofrid – förstärkta åtgärder mot mäns våld mot kvinnor

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av myndigheternas arbete med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Syftet med översynen är att säkerställa att den lagstiftning som är avsedd att förebygga och förhindra sådant våld är ändamålsenligt utformad och att de åtgärder som vidtas i praktiken är effektiva.

Utredaren ska bl.a.

- göra en översyn av samhällets skyddsnät när det gäller myndigheternas ansvar för att förebygga och förhindra mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer samt identifiera brister i skyddsnätet och ta ställning till om det regelverk och de åtgärder som är avsedda att förebygga och förhindra sådant våld är effektiva och ändamålsenligt utformade,
- analysera och ta ställning till om det straffrättsliga skyddet mot våldtäkt och sexuellt övergrepp är ändamålsenligt,
- se över förutsättningarna för när beslut om rättspsykiatrisk undersökning får meddelas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att åstadkomma ett ändamålsenligt straffrättsligt skydd mot våldtäkt och sexuellt övergrepp samt uppdraget att se över förutsättningarna för när rättspsykiatrisk undersökning får beslutas ska redovisas senast den 3 september 2027. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 3 september 2029.

Ett paradigmskifte i arbetet mot mäns våld mot kvinnor

Mäns våld mot kvinnor har haft en framskjuten plats i jämställdhetspolitiken de senaste årtiondena. År 1993 tillsatte regeringen en kommission med uppdrag att föreslå åtgärder för att bekämpa mäns våld mot kvinnor. Kommissionen, som antog namnet Kvinnovåldskommissionen, utgick från våldsutsatta kvinnors erfarenheter och fokuserade särskilt på mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Kommissionens betänkande Kvinnofrid (SOU 1995:60) låg till grund för en större reform på området som bl.a. innebar att brottsrubriceringarna grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning infördes i brottsbalken, och det blev straffbart att köpa sexuella tjänster. Kvinnofridsreformen innebar också att ett flertal myndigheter fick i uppdrag att öka ansträngningarna för att förebygga våld mot kvinnor.

Att mäns våld mot kvinnor ska upphöra har utgjort ett eget delmål inom jämställdhetspolitiken sedan 2006. I budgetpropositionen för 2026 förtydligades det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet, om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, så att det numera uttryckligen framgår att även våld i nära relationer och utnyttjande i prostitution och människohandel ingår. Samtidigt beslutade regeringen om ett nytt, sjunde jämställdhetspolitiskt delmål om att hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra (prop. 2025/26:1 utg.omr. 13 s. 77 och 78).

Mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer är emellertid fortfarande ett av vår tids mest allvarliga samhällsproblem och våldet tar sig många olika uttryck. För många kvinnor och flickor i Sverige är hot, våld och kontroll en del av vardagen och varje år dödas i genomsnitt 13 kvinnor av en nuvarande eller tidigare partner. Varje kvinna som dödas är ett oåterkalleligt samhällsmisslyckande. Regeringen har därför inlett ett paradigmskifte i arbetet mot mäns våld mot kvinnor, där fokus riktas mot det förebyggande arbetet och där utgångspunkten är att det är gärningsmannens frihet som ska begränsas, inte brottsoffrets.

Regeringen har i närtid vidtagit flera åtgärder för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Rådet för kvinnofrid inrättades i januari 2026 i syfte att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Arbetet i rådet vägleds av en nollvision för det dödliga våldet mot kvinnor. I april 2026 beslutade regeringen om en ny tioårig strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck (skr. 2025/26:245). Regeringen beslutade samtidigt om ett uppdrag till länsstyrelserna och 17 myndigheter att delta i en nationell samverkansstruktur och utveckla arbetet mot våld, förtryck och utnyttjande (A2026/00420) samt ett uppdrag om uppföljning av nollvisionen för dödligt våld mot kvinnor och av delmålen mot våld, förtryck och utnyttjande (A2026/00417).

Regeringen genomför dessutom en genomgripande omläggning av svensk kriminalpolitik, där fokus flyttas från gärningsman till brottsoffer och det omgivande samhällets behov av skydd. Den 15 april 2026 infördes en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd, kallad säkerhetsförvaring (propositionen Säkerhetsförvaring – en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd, prop. 2025/26:95). Påföljden kan dömas ut för personer som har begått allvarliga brott som innefattar angrepp mot annans liv, hälsa, frihet eller frid och som har en hög risk för återfall i sådan brottslighet. Den 1 augusti 2026 trädde lagändringar i kraft som innebär skärpningar av ett femtiotal straffskalor, däribland grov misshandel och grov våldtäkt, och att livstids fängelse kan dömas ut som gemensamt straff för vissa allvarliga fall av upprepade vålds- och sexualbrott (propositionen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, prop. 2025/26:218). I propositionen Ett nytt straffrättsligt påföljdssystem (prop. 2025/26:297), som beslutades den 30 juni 2026, lämnar regeringen flera förslag som syftar till att straffen på ett bättre sätt ska återspegla brottslighetens allvar, att påföljderna som döms ut i större utsträckning ska framstå som rimliga och rättvisa, att brottsofferperspektivet ska ges ett ökat inflytande och att samhällsskyddet ska förbättras. Dessutom infördes den 1 juli 2026 en särskild straffbestämmelse för psykiskt våld (propositionen En särskild straffbestämmelse för psykiskt våld, prop. 2025/26:138) och dagen därpå trädde lagändringar i kraft som innebär en stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck (propositionen Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck, prop. 2025/26:213).

Mycket har alltså gjorts sedan den stora kvinnofridsreformen genomfördes för drygt 30 år sedan, men arbetet med att upptäcka och förebygga våld och ge stöd och skydd till dem som drabbas måste fortsätta med full kraft. Det finns mot den bakgrunden anledning att ge en särskild utredare i uppdrag att utifrån ett helhetsperspektiv se över arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

Uppdraget att se över arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer

Arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer består av en rad komponenter, t.ex. lagstiftning, myndighetsansvar och insatser från aktörer inom civilsamhället, såsom ideella kvinnojourer. Det handlar bl.a. om att identifiera personer som utsatts eller riskerar att utsättas för våld, vidta relevanta stöd- och skyddsåtgärder för att förhindra fortsatt utsatthet och se till att den som gjort sig skyldig till brott lagförs och inte återfaller i brottslighet. När det gäller myndigheternas ansvar är socialtjänsten och myndigheterna inom rättsväsendet centrala aktörer, men även hälso- och sjukvården och tandvården har en viktig roll för att bl.a. identifiera utsatta personer och våldsutövare.

Socialtjänstens roll i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer handlar om att erbjuda brottsofferstöd, exempelvis stödsamtal, skyddat boende och hjälp med myndighetskontakter, men socialtjänsten ska också arbeta förebyggande och erbjuda insatser som syftar till att ändra beteendet hos den som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp. Förutom det rent operativa arbetet med att utreda och beivra brott har Polismyndigheten även en viktig roll avseende stöd och annan hjälp till brottsoffer. Inom ramen för brottsoffer- och personsäkerhetsarbetet genomförs riskbedömningar på individnivå när en person utsatts för eller riskerar att utsättas för våld, hot om våld eller upprepade allvarliga trakasserier. Riskbedömningen utgör sedan underlag för beslut om adekvata stöd- och skyddsåtgärder. Polismyndigheten och socialtjänsten samverkar på olika sätt inom ramen för det brottsförebyggande och brottsofferstödande arbetet, t.ex. genom olika samverkansavtal. Åklagarens huvudsakliga uppgift är att leda förundersökningar, besluta om åtal ska väckas och föra statens talan i domstol. Åklagaren kan också besluta om kontaktförbud. Domstolens roll i rättskedjan är att avgöra brottmål i de fall åtal väcks. Vid en fällande dom är det i många fall Kriminalvården som ansvarar för att verkställa det utdömda straffet eller påföljden. En central del

av Kriminalvårdens uppdrag är att förebygga återfall i brott, såväl under verkställigheten av ett fängelsestraff som under tiden för skyddstillsyn eller villkorlig frigivning. Kriminalvården har därför även ansvar för nödvändig samverkan med andra aktörer, exempelvis socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Socialtjänsten och myndigheterna i rättskedjan har alltså en central roll i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. För att uppnå ett heltäckande skyddsnät krävs att samtliga aktörer arbetar på ett effektivt, hållbart och samordnat sätt. Det krävs också att myndigheterna samverkar både internt och med varandra på såväl lokal, regional som nationell nivå.

I Socialstyrelsens skade- och dödsfallsutredningar rapporteras emellertid återkommande om brister i samhällets skyddsnät. Enligt den senaste rapporten får få våldsutsatta del av det skydd och stöd som samhället kan erbjuda och insatser riktade till våldsutövare saknades nästan helt i de ärenden som utretts (Socialstyrelsen, Vuxna personer som utsatts för dödligt våld eller försök till dödligt våld av närstående, Skade- och dödsfallsutredningar 2024–2025). Det finns därför behov av en översyn av myndigheters, kommuners, regioners och andra berörda aktörers arbete med att förebygga, upptäcka och bekämpa mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, från det att myndigheter eller yrkesverksamma identifierat eller borde ha identifierat våldsutsatthet eller risk för våld till det att brottet i förekommande fall utreds och gärningsmannen lagförs. Översynen bör syfta till att säkerställa att den lagstiftning som är avsedd att förebygga och förhindra sådant våld är ändamålsenligt utformad och att de åtgärder som vidtas i praktiken är effektiva.

Som en del av översynen bör eventuella brister i samhällets skyddsnät identifieras och behovet av åtgärder analyseras, i syfte att åstadkomma ett heltäckande och ändamålsenligt regelverk. En fråga som det finns anledning att belysa särskilt är hur samhällets skyddsnät fungerar i de fall där den våldsutsatta personen inte vill eller kan medverka för att anmäla och utreda brott. I det sammanhanget kan det finnas skäl att se över om det finns anledning att utvidga möjligheterna att, även utan målsägandens samtycke, utfärda och inhämta skriftliga medicinska utlåtanden (rättsintyg), dock inte innefattande läkarundersökning utan samtycke, i syfte att användas i en brottsutredning eller rättegång (se 5 § lagen [2005:225] om rättsintyg i anledning av brott).

Det kan också finnas skäl att se över om det finns regionala skillnader i förhållande till eventuella brister i samhällets skyddsnät, och hur skyddsnätet fungerar i förhållande till särskilt utsatta grupper, exempelvis personer med funktionsnedsättning och andra grupper där risken för våldsutsatthet kan vara förhöjd. Detsamma gäller i förhållande till våld i ungas parrelationer och våldsutsatthet bland äldre personer.

En mycket viktig faktor i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer är att upptäcka varningssignaler i god tid. I många fall där dödligt eller allvarligt våld riktats mot kvinnor har det föregåtts av tidigare lagföringar, brottsmisstankar eller andra varningssignaler. Det finns därför anledning att särskilt uppmärksamma hur riskfaktorer för dödligt våld hanteras av myndigheter och andra samhällsaktörer. Upprepat, tidigare våld mot brottsoffret, svartsjuka och kontrollerande beteende utgör exempel på sådana riskfaktorer. En ökad förekomst av så kallat strypvåld, bland annat i sexuella sammanhang, har också uppmärksammats. Enligt Polismyndigheten är sådant våld en av de främsta riskfaktorerna för dödligt våld i nära relation. Mot den bakgrunden gav regeringen den 7 mars 2024 Rättsmedicinalverket i uppdrag att bl.a. kartlägga och sammanställa befintlig kunskap om strypvåld, inklusive när detta förekommer i sexuella sammanhang, för att bättre kunna värdera riskerna (Ju2024/00606). Uppdraget slutredovisades den 30 september 2025. Med bland annat det underlaget som utgångspunkt finns det anledning att analysera om kunskapen om riskfaktorer för dödligt våld beaktas i tillräcklig omfattning av relevanta aktörer, eller om ytterligare åtgärder krävs. Även i förhållande till sådant våld som inte är dödligt kan det finnas skäl att analysera om regelverket och de åtgärder som vidtas i praktiken är ändamålsenligt och effektivt utformat i förhållande till behovet av att förebygga och motverka återfall i brott.

Utredaren ska därför

- göra en översyn av samhällets skyddsnät när det gäller myndigheternas ansvar att förebygga och förhindra mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer samt identifiera brister i skyddsnätet, i synnerhet när det gäller förhållandet till riskfaktorer, såsom strypvåld,
- ta ställning till om det regelverk och de åtgärder som är avsedda att förebygga och förhindra sådant våld är effektiva och ändamålsenligt utformade, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I översynen bör bl.a. Brottsförebyggande rådets (Brå) bedömningar och förslag i rapporten Våld i ungas parrelationer (Brå 2021:15) samt resultaten av den kartläggning av brott mot äldre inom äldreomsorgen som Brå fått i uppdrag att genomföra (S2026/00116) beaktas. Därutöver bör regeringens nationella strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck (skr. 2025/26:245) beaktas, liksom myndigheternas arbete inom ramen för uppdraget om att delta i en nationell samverkansstruktur och utveckla arbetet mot våld, förtryck och utnyttjande (A2026/00420). Även resultaten av Socialstyrelsens s.k. skade- och dödsfallsutredningar bör beaktas särskilt.

Bör regelverket för skade- och dödsfallsutredningar anpassas till regeringens nollvision för dödligt våld mot kvinnor?

Socialstyrelsen ska under vissa förutsättningar genomföra s.k. skade- och dödsfallsutredningar när en person har dödats eller utsatts för försök till dödligt våld av en närstående eller tidigare närstående. Utredningsverksamheten, som har karaktären av en haverikommission, infördes år 2008 och omfattade inledningsvis enbart fall då barn avlidit till följd av brott. År 2012 utökades utredningsverksamheten till att omfatta även vuxna personer som avlidit till följd av brott och sedan år 2019 omfattas även vissa allvarliga fall av misshandel av barn samt förstadier till mord eller dråp av vuxna.

Utredningsverksamheten, och kriterierna för att en utredning ska inledas, regleras i lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. När det gäller vuxna ska en utredning inledas när ett brott har begåtts mot den vuxne av en närstående eller tidigare närstående person och det finns anledning att anta att brottet har samband med något förhållande som inneburit att den vuxne varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation, om

- den vuxna personen har avlidit med anledning av brottet, eller
- brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp.

En utredning ska även inledas när det annars finns särskilda skäl för en sådan utredning och det finns anledning att anta att händelsen har samband med något förhållande som inneburit att den vuxne varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Syftet med utredningsverksamheten är att ge regeringen underlag för beslut om åtgärder som syftar till att förebygga att barn far illa eller att vuxna utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer. Genom utredningen ska såväl det händelseförlopp som föregått våldshändelsen som möjliga orsaker till händelsen klarläggas, liksom vilka åtgärder som vidtagits eller hade kunnat vidtas för att skydda, stödja och hjälpa den utsatta. Resultaten av skade- och dödsfallsutredningarna redovisas av Socialstyrelsen i en rapport till regeringen vartannat år.

I januari 2026 inrättade regeringen ett råd för kvinnofrid som ska vägledas av en nollvision för det dödliga våldet mot kvinnor. Nollvisionen omfattar inte enbart dödligt våld i nära relation utan även sådant våld som förekommer i en hederskontext eller andra sammanhang, utan koppling till nära relation. Nollvisionen omfattar alltså i vissa avseenden fler situationer än vad som omfattas av lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

Nollvisioner, såsom nollvisionen för dödligt våld mot kvinnor, kräver ett systematiskt och långsiktigt arbete från många aktörer i samhället. För att möjliggöra verklig förbättring är det avgörande att öka kunskapen om var samhällets skydd brister. Det är också av vikt att klarlägga vad bristerna kan bero på och hur samhällets aktörer kan agera annorlunda för att förhindra att det inträffar igen. Inom ramen för en sådan kartläggning kan det finnas skäl att särskilt se över vilka gärningar – som innefattat dödligt våld mot kvinnor – som bör omfattas av skyldigheten att genomföra en skade- och dödsfallsutredning. Det finns även i övrigt anledning att analysera om lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall är ändamålsenligt utformad i förhållande till dess syfte, och att den möjliggör att regeringen ges erforderligt underlag för att förebygga dödligt våld mot kvinnor.

För att komma till rätta med identifierade brister i samhällets skyddsnät är det väsentligt att slutsatserna i skade- och dödsfallsutredningarna tas om hand och leder till verklig förändring på lokal, regional och nationell nivå. Samtidigt konstateras det i Socialstyrelsens senaste rapport om utredningar av vissa skador och dödsfall, som omfattar åren 2024–2025, att flera av de brister som identifierats är återkommande. Det finns därför anledning att överväga om det bör införas ett system för uppföljning av hur slutsatserna i skade- och dödsfallsutredningarna tas om hand av relevanta aktörer. Det bör också övervägas om det finns ett behov av ändringar i regelverket för skade-

och dödsfallsutredningarna, exempelvis beträffande genomförandet av utredningarna eller utformningen av slutsatserna, i syfte att slutsatserna ska få större genomslag.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall bör ändras för att på ett bättre sätt motsvara regeringens nollvision för dödligt våld mot kvinnor,
- ta ställning till hur slutsatserna i Socialstyrelsens skade- och dödsfallsutredningar kan få större genomslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Är det motiverat med en anmälningsskyldighet till socialtjänsten vid misstänkt våld?

En viktig faktor för ett effektivt och ändamålsenligt arbete med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer är att myndigheter kan samverka och utbyta uppgifter med varandra. På senare tid har det vidtagits flera lagändringar i syfte att öka informationsflödet till de brottsbekämpande myndigheterna. I april 2025 infördes lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna, som ger ett antal myndigheter samt kommuner, regioner och skolor en skyldighet att både på begäran och på eget initiativ lämna vissa uppgifter till Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter. Samtidigt infördes ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), som innebär en utökad möjlighet för bl.a. socialtjänsten att lämna uppgifter till brottsbekämpningen.

För att relevanta stöd- och skyddsåtgärder ska kunna vidtas behöver möjligheten till informationsutbyte vara ömsesidig. Det är därför avgörande att socialtjänsten å sin sida får del av uppgifter från bl.a. Polismyndigheten angående ärenden om misstänkt våld mot kvinnor eller våld i nära relation.

Polismyndigheten är enligt 6 § polislagen (1984:387) skyldig att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dem om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Bestämmelsen har i många fall kommit att uppfattas som en skyldighet för Polismyndigheten att samverka med socialtjänsten snarare än att den innebär en uppgiftsskyldighet. I Socialstyrelsens senaste rapport om utredningar av

vissa skador och dödsfall avseende vuxna personer konstateras att det finns upprepade iakttagelser om att polisen inte informerat socialtjänsten när de misstänkt eller fått kännedom om att en vuxen person utsatts för våld i nära relation, trots att en polisanmälan om sådant våld tagits upp eller att polisen av andra skäl uppmärksammat att den våldsutsatta kunde vara i behov av insatser. Det framgår också av rapporten att många myndighetsanställda känner osäkerhet om hur sekretessbestämmelserna ska tillämpas, vilket kan leda till att information inte delas.

I december 2025 infördes en ny generell sekretessbrytande bestämmelse som, med vissa undantag, innebär utökade möjligheter att utbyta information mellan myndigheter, bl.a. om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det kan dock finnas anledning att vidta ytterligare åtgärder för att öka förutsättningarna för att viktig information når socialtjänsten i rätt tid. I den senaste rapporten om utredningar av vissa skador och dödsfall avseende vuxna personer föreslår Socialstyrelsen att införandet av en skyldighet för Polismyndigheten att informera socialtjänsten, om de får kännedom eller misstanke om att en vuxen person utsätts eller riskerar att utsättas för våld i nära relation, bör övervägas. Polismyndigheten har framfört liknande synpunkter, men anser att en sådan anmälningsskyldighet bör gälla även andra myndigheter än Polismyndigheten.

När det gäller barn har myndigheter och yrkesverksamma en långtgående skyldighet enligt socialtjänstlagen att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Någon motsvarande lagstadgad skyldighet att anmäla oro finns emellertid inte när det gäller vuxna personer. I syfte att stärka arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer finns det därför anledning att överväga om det bör införas en liknande skyldighet även gällande vuxna i vissa situationer. Som Polismyndigheten framhåller kan även andra aktörer än Polismyndigheten ha information som det är av vikt att socialnämnden får del av.

Beträffande frågor om uppgiftsskyldighet som avser enskilda individer krävs särskilda överväganden i fråga om det intrång i den personliga integriteten som en sådan skyldighet medför, bl.a. med beaktande av de grundläggande reglerna om skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen och artikel 8 i den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

(Europakonventionen). Därtill måste relevant dataskyddsreglering beaktas. Vid överväganden om huruvida det finns skäl att utvidga anmälnings- eller uppgiftsskyldigheten till socialtjänsten bör fördelarna med en sådan ordning också vägas mot andra motstående intressen. Det finns bl.a. anledning att beakta risken för att en anmälningsskyldighet rubbar förtroendet för den uppgiftsutlämnande myndigheten på ett sådant sätt att den enskilde eller en närstående till denne inte söker hjälp och stöd.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om vissa myndigheter och yrkesverksamma ska vara skyldiga att anmäla oro till socialtjänsten om de har kännedom om eller misstänker att en vuxen person utsätts för eller riskerar att utsättas för våld, respektive att en vuxen person utsätter eller riskerar att utsätta en närstående för våld, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Finns det anledning att ändra straffskalan för fridskränkingsbrotten, olaga förföljelse och hedersförtryck?

Straffbestämmelsen om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning infördes 1998 i syfte att åstadkomma en generell uppgradering av straffvärdet för gärningar som var för sig kan vara förhållandevis lindriga, men som – om de utförs i nära relation med en viss systematik – sammantaget kan innebära en betydande kränkning av brottsoffret (propositionen Kvinnofrid, prop. 1997/98:55 s. 76–79).

Straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning är lägst ett och högst sex år. Straffskalan har varit föremål för översyn vid ett flertal tillfällen de senaste åren. I januari 2022 höjdes minimistraffet från fängelse i lägst nio månader till fängelse i lägst ett år. Maximistraffet för brotten har därefter varit föremål för en översyn såväl i betänkandet En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer (SOU 2024:13) som i betänkandet En straffreform (SOU 2025:66), där den nuvarande straffskalan ansågs vara ändamålsenligt utformad. Regeringen instämde i att straffskalan inte borde ändras (propositionen Kontaktförbud – ett utökat skydd för utsatta personer, prop. 2024/25:123 och propositionen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, prop. 2025/26:218).

Straffbestämmelserna om hedersförtryck och olaga förföljelse bygger på en liknande konstruktion som fridskränkingsbrotten, dvs. att domstolen i stället för de brott som de enskilda gärningarna innefattar, ska döma för hedersförtryck respektive olaga förföljelse om gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Straffskalan för hedersförtryck är fängelse i lägst ett och högst sex år och straffskalan för olaga förföljelse är fängelse i högst fyra år. Straffskalan för hedersförtryck var föremål för regeringens överväganden i propositionen Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck (prop. 2025/26:213). Regeringen bedömde då att straffskalan för hedersförtryck inte borde ändras.

Den 1 augusti 2026 trädde lagändringar i kraft som innebär en ny reglering av den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet (propositionen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, prop. 2025/26:218). I propositionen Ett nytt straffrättsligt påföljdssystem (prop. 2025/26:297) föreslås genomgripande förändringar i påföljdssystemet. Förslagen syftar bl.a. till att straffmätningen ska bli mer nyanserad och att hela straffskalan för ett brott ska användas. Dessutom lämnas förslag som innebär att varje brott får större betydelse för det samlade straffvärdet när någon döms för flera brott.

I betänkandet Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer (SOU 2026:34) lämnas förslag om att ett grovt brott – grov olaga förföljelse – ska införas och att straffskalan för det grova brottet ska vara fängelse i lägst ett och högst sex år. Utredningen behandlar också frågan om straffskalan för olaga förföljelse, men föreslår inte någon ändring av straffskalan. Utredningen anför däremot att det kan finnas skäl att på sikt överväga en skärpning av straffskalorna för samtliga sammansatta brott i 4 kap. brottsbalken.

Mot bakgrund av de föreslagna ändringarna av reglerna för straffmätning finns det enligt regeringen skäl att se över om de nuvarande straffskalorna för de sammansatta brotten i 4 kap. brottsbalken, dvs. grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, olaga förföljelse och hedersförtryck ger tillräckligt utrymme för att beakta det straffvärda i ett upprepat och systematiskt kränkande handlande.

Utreddaren ska därför

- ta ställning till om straffskalorna för grov kvinnofridskränkning, grov fridskränkning, olaga förföljelse och hedersförtryck bör ändras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör det införas ett särskilt femicidbrott?

Uppsåttigt dödande utgör den allvarligaste formen av mäns våld mot kvinnor och regleras i svensk rätt främst genom straffbestämmelserna om mord och dråp i brottsbalken. Bestämmelserna är könsneutrala till sin utformning, dvs. könet på de inblandade personerna saknar betydelse för bestämmelsernas tillämpning. En sådan utformning ligger i linje med den könsneutrala systematik som brottsbalken i övrigt, med undantag för brotten grov kvinnofridskränkning och barnadrap, bygger på.

CEDAW-kommittén (Committee on the Elimination of Discrimination against Women) är ett oberoende expertorgan inom FN som har till uppgift att granska att konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW-konventionen) efterlevs. I samband med den senaste granskningen av Sverige, rekommenderade CEDAW-kommittén Sverige att specifikt kriminalisera mord på kvinnor, s.k. femicid (se p. 24 e i Concluding observations on the tenth periodic report of Sweden).

Det finns ingen enhetlig definition av femicid, men begreppet används vanligen för att referera till uppsåttigt dödande av kvinnor och flickor med könsrelaterade motiv, oavsett om det sker inom ramen för en nära relation eller av en utomstående gärningsman (se t.ex. UNODC och UN Women, *Femicides in 2024. Global Estimates of intimate partner/family member femicides*).

Sedan den 1 juli 2025 ingår kön i brottsbalkens straffskärpningsregel för brott med hatbrottsmotiv. Om ett motiv för brottet har varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av kön, könsidentitet eller könsuttryck ska det alltså, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, beaktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet. I förarbetena framhålls att straffskärpningsgrunden inte är avsedd att tillämpas endast av det skälet att ett brott har begåtts mot en person av ett visst kön. Sådana förhållanden som att en man har utsatt en kvinna för ett vålds- eller sexualbrott eller att brottet begåtts i

en hederskontext utgör därför inte i sig en grund för straffskärpning med hatbrottsgrunden kön (propositionen Skärpt syn på sexuella kränkningar, bedrägerier mot äldre och brott med kön som hatbrottsmotiv, prop. 2024/25:124 s. 44 och 45).

Tillägget av grunden kön i straffskärpningsregeln innebär en tydlig markering från samhället och bedöms kunna bidra till att könsbaserade motiv uppmärksammas särskilt. Det finns emellertid anledning att överväga om uppsåtligt dödande av flickor eller kvinnor bör synliggöras i ännu högre utsträckning i strafflagstiftningen, genom införandet av ett särskilt femicidbrott. Exempelvis skulle en utökad användning av begreppet femicid kunna bidra till en bredare förståelse av dödligt våld mot kvinnor, genom att det blir enklare att följa utvecklingen av sådant våld över tid och att riskfaktorer, systembrister och behov av stärkt samordning därigenom kan bli lättare att identifiera.

Utredaren ska därför

- överväga för- och nackdelar med att införa ett särskilt femicidbrott samt ta ställning till om en sådan ändring bör genomföras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Är straffbestämmelsen om kränkande fotografering ändamålsenligt avgränsad?

Kränkande fotografering är ett brott som typiskt sett begås av män eller pojkar mot kvinnor eller flickor. Brottet tar sikte på sådan fotografering som innebär ett intrång i den fredade sfär som enskilda bör ha rätt till i förhållande till andra enskilda. År 2025 meddelades 51 lagföringsbeslut med kränkande fotografering som huvudbrott.

Straffbestämmelsen om kränkande fotografering infördes 2013. För straffansvar krävs att fotograferingen sker olovligt. Vidare krävs att fotograferingen sker i hemlighet och att den fotograferade befinner sig inomhus i en bostad eller på en toalett, i ett omklädningsrum eller ett annat liknande utrymme. I propositionen anges provhytt, duschrum eller bastu som exempel på annat liknande utrymme, eftersom sådana utrymmen är avsedda för mycket privata förhållanden, såsom toalettbesök, av- och påklädning, duschning och liknande (propositionen Kränkande fotografering, prop. 2012/13:69 s. 27 och 40). Om den fotograferade befinner sig på en annan plats än de som anges i lagtexten är bestämmelsen inte tillämplig.

Annan integritetskränkande fotografering kan emellertid i vissa fall vara straffbar som ofredande eller som sexuellt ofredande (se t.ex. NJA 2017 s. 393).

Brå har haft i uppdrag att se över hur straffbestämmelsen om kränkande fotografering tillämpas (Brå 2019:7, Kränkande fotografering – En uppföljning av lagens tillämpning). Av rapporten framkommer att begreppet ”annat liknande utrymme” tenderar att tolkas restriktivt och att gärningar som begåtts på andra platser än de som uttryckligen anges i lagtexten ofta selekteras bort i rättskedjan.

Synen på vad som är accepterat i samhället förändras och utvecklas över tid. Mot bakgrund av att det nu har gått mer än tolv år sedan brottet infördes finns det skäl att utvärdera om straffbestämmelsen är ändamålsenligt avgränsad i fråga om de platser som omfattas av straffansvar. En fråga som det finns anledning att belysa särskilt är om det i straffbestämmelsen bör förtydligas att den kan omfatta rum som används för exempelvis undersökning, behandling, sjukvård eller massage.

Den nuvarande straffbestämmelsen om kränkande fotografering föregicks av noggranna överväganden kring hur bestämmelsen ska avgränsas för att vara förenlig med grundlagarna och Europakonventionen. Straffansvar för kränkande fotografering kan innefatta en inskränkning av både informationsfriheten och yttrandefriheten, i den mån informationen inte får anskaffas och därmed inte heller kan förmedlas till andra. Ett sådant förbud riktar sig mot en av de mest vedertagna metoderna för anskaffning av information för publicering i medierna. Det är därför nödvändigt att noga överväga förhållandet mellan utformningen av straffbestämmelsen å ena sidan och yttrande- och informationsfriheten samt de ramar som gäller för begränsning av dessa friheter å andra sidan.

Utredaren ska därför

- utvärdera om straffbestämmelsen om kränkande fotografering är ändamålsenligt avgränsad i fråga om de platser som omfattas av straffansvaret,
- ta ställning till om det finns behov av att förtydliga straffbestämmelsen avseende vilka platser som omfattas av straffansvaret, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Har den reformerade kontaktförbudslagstiftningen fått avsedd effekt?

Kontaktförbud regleras i lagen (1988:688) om kontaktförbud. Ett kontaktförbud kan vara mer eller mindre inskränkande och innebära ett förbud för en person att besöka, ta kontakt med eller följa efter en annan person, eller uppehålla sig på en viss plats eller inom ett visst område. De mer ingripande formerna av kontaktförbud (s.k. utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud) kan förenas med villkor om elektronisk övervakning.

I juli 2025 genomfördes en genomgripande reform av kontaktförbudslagstiftningen. Bakgrunden till reformen var bl.a. att kritik riktats mot att tidigare lagändringar inte fått avsedd effekt och att tillämpningen av regleringen var alltför restriktiv i förhållande till lagens syfte. Det hade också förts fram synpunkter om att det fanns regionala skillnader i tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen. Syftet med reformen var att utvidga möjligheterna att utfärda kontaktförbud, stärka den brottspreventiva funktionen och åstadkomma ett reellt skydd för utsatta personer (propositionen Kontaktförbud – ett utökat skydd för utsatta personer, prop. 2024/25:123).

Reformen innebar bl.a. att kontaktförbud kan meddelas i flera fall än tidigare, att även andra omständigheter än tidigare brottslighet ska ges större betydelse vid riskbedömningen, att utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud kan omfatta större geografiska områden och att särskilt utvidgade kontaktförbud kan meddelas även som en förstahandsåtgärd. Det infördes även en presumtion för kontaktförbud efter vissa allvarliga brott i nära relationer. Vidare utvidgades det straffbara området för hindrande av elektronisk övervakning till att även omfatta försvårande av övervakningen, samtidigt som straffskalan skärptes.

Mycket tyder på att lagändringarna har medfört att betydligt fler kontaktförbud utfärdas jämfört med tidigare (se t.ex. Åklagarmyndighetens årsredovisning 2025, s. 42 och 43). Det är emellertid angeläget att reformen får avsedd effekt även i andra avseenden. I det betänkande som låg till grund för lagändringarna lyftes exempelvis fram att den tekniska utrustningen som används för elektronisk övervakning var föråldrad och behäftad med stora brister, och att det skulle krävas en mer välfungerande utrustning för att särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna utgöra ett reellt skydd (SOU 2024:13 s. 160 och 161). Att den elektroniska övervakningen av ett kontaktförbud är välfungerande och att lagstiftningen ger polisen möjlighet att agera i tid är grundläggande för förutsättningarna att förhindra brott och

skapa trygghet för den utsatta. Det finns, inte minst mot den bakgrunden, anledning att se över tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen i syfte att säkerställa att 2025 års reform har fått den effekt som avses.

För att kontaktförbudslagstiftningen ska ges trovärdighet är det av avgörande betydelse att överträdelser beivras och lagförs, samt att straffen är proportionerliga. Av statistik från Brå framgår det emellertid att drygt 4 300 brott enligt lagen om kontaktförbud anmäldes år 2025, samtidigt som endast drygt 100 sådana brott lagfördes som huvudbrott. Mot den bakgrunden finns det anledning att analysera varför antalet anmälningar som leder till åtal och lagföring är så få och överväga om det finns behov av åtgärder för att överträdelser ska lagföras i högre utsträckning. I samband med detta kan det också finnas anledning att se över om straffen för överträdelse av kontaktförbud och hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning är proportionerliga, i synnerhet i förhållande till de övriga ändringar av straff- och påföljdssystemet som har genomförts sedan den senaste översynen.

Det kan också finnas anledning att se över om syftet med reformen av kontaktförbudslagstiftningen har uppnåtts i förhållande till behovet av ett erforderligt skydd även i de fall där den utsatta inte själv kan eller vill initiera frågan om utfärdande av ett kontaktförbud. Vidare kan det finnas anledning att på nytt se över om det, i högre utsträckning än i dag, bör vara möjligt att registrera och ta fram uppgifter om den övervakades position vid elektroniskt övervakade kontaktförbud.

Bestämmelsen om en presumtion för kontaktförbud innebär att förutsättningarna för att meddela ett s.k. ordinärt kontaktförbud som utgångspunkt alltid ska anses uppfyllda bl.a. om den som förbudet avses gälla mot har dömts för brott av visst allvar som innefattar angrepp mot liv, hälsa, frihet eller frid mot en närstående eller tidigare närstående. Ett kontaktförbud får meddelas med stöd av presumtionsbestämmelsen inom vissa särskilt angivna tider. Om den som förbudet avses gälla mot har dömts till en annan påföljd än fängelse, sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård upphör presumtionen ett år efter det att domen i den del som avser påföljden har fått laga kraft mot den dömde.

Den nya påföljden säkerhetsförvaring, som infördes i april 2026, utgör visserligen en sådan ”annan påföljd” som anges i bestämmelsen om en presumtion för kontaktförbud. För den som dömts till säkerhetsförvaring

kan dock den praktiska betydelsen av presumptionsbestämmelsen ifrågasättas, eftersom den dömden kommer att vara frihetsberövad i minst fyra år (33 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken). Presumptionen för kontaktförbud kommer alltså att ha upphört vid den tidpunkt då den frihetsberövande påföljden är verkställd. Det bör därför övervägas om det bör införas en särskild tidsgräns för presumptionen för kontaktförbud när den som förbudet avses gälla mot har dömts till säkerhetsförvaring.

Utredaren ska därför

- utvärdera 2025 års reform av kontaktförbudslagstiftningen och ta ställning till om reformen fått avsedd effekt eller om det finns behov av åtgärder,
- ta ställning till om det finns anledning att anpassa bestämmelsen om en presumption för kontaktförbud i förhållande till påföljden säkerhetsförvaring, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att åstadkomma ett ändamålsenligt straffrättsligt skydd mot våldtäkt och sexuellt övergrepp

Det är en grundläggande uppgift för samhället att skydda barn och vuxna mot alla former av sexuella kränkningar. Exempelvis följer det av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) att barn har rätt till skydd mot alla former av våld. Enligt Nationella trygghetsundersökningen 2025 visar resultaten för 2024 att den självrapporterade utsattheten för sexualbrott är särskilt stor bland kvinnor i åldersgruppen 20–24 år, följt av 16–19 år. Sexuella kränkningar är ett allvarligt uttryck för bristande respekt för en annan människas rätt till personlig och sexuell integritet och sexuellt självbestämmande. Att förebygga och bekämpa sexualbrott förutsätter bl.a. att det straffrättsliga skyddet är starkt och effektivt. Det straffrättsliga skyddet mot sexuella kränkningar är också en viktig del i det större arbetet mot mäns våld mot kvinnor.

Den nuvarande sexualbrottslagstiftningen bygger på den s.k. samtyckesreformen som genomfördes 2018 och som hade sin grund i förslag från 2014 års sexualbrottskommitté (propositionen En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet, prop. 2017/18:177, och betänkandet Ett starkare skydd för den sexuella integriteten, SOU 2016:60). Syftet med reformen var att tydliggöra att gränsen för vad som utgör en straffbar gärning ska gå vid om

deltagandet i den sexuella aktiviteten varit frivilligt eller inte. Före 2018 krävdes att gärningsmannen hade använt våld eller hot eller utnyttjat att offret var i en särskilt utsatt situation. Det kravet gäller alltså inte längre. Arbetet med att säkerställa ett heltäckande och tydligt straffrättsligt skydd mot sexuella kränkningar har därefter fortsatt. Den 1 augusti 2022 höjdes bl.a. minimistrafvet för våldtäkt och våldtäkt mot barn från fängelse i två år till fängelse i tre år, samtidigt som lagstiftningen anpassades för att stärka skyddet mot allvarliga kränkningar på distans (propositionen Skärpt syn på våldtäkt och andra sexuella kränkningar, prop. 2021/22:231). Den 1 augusti 2026 höjdes maximistrafvet för grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn till fängelse i tolv år. Vidare trädde lagändringar i kraft som innebär att livstids fängelse kan dömas ut som gemensamt straff för vissa allvarliga fall av upprepade sexualbrott (propositionen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, prop. 2025/26:218).

En våldtäkt innebär en mycket allvarlig kränkning av en annan persons integritet. De senaste tio åren har antalet anmälda våldtäkter ökat, och majoriteten av dessa brott riktas mot kvinnor. År 2025 anmäldes 7 292 våldtäktsbrott mot personer över 15 år, varav 93 procent avsåg brott mot kvinnor eller flickor. Även antalet fällande domar med våldtäkt som huvudbrott har ökat sedan 2015. År 2025 meddelades 391 domar med våldtäkt, grov våldtäkt eller oaktsam våldtäkt som huvudbrott. Trots att det straffrättsliga skyddet mot våldtäkt har förstärkts och moderniserats visar utvecklingen att det, när de gäller de frågeställningar som tas upp i de följande avsnitten, finns anledning att se över skyddet och överväga om det finns behov av ytterligare åtgärder för att säkerställa att lagstiftningen är utformad på ett ändamålsenligt sätt. Detsamma gäller för det straffrättsliga skyddet mot sexuellt övergrepp.

Är det straffrättsliga skyddet mot våldtäkter och sexuella övergrepp mot äldre tillräckligt?

Under den senaste tiden har det rapporterats om fall där äldre personer utsatts för våldtäkter, våldtäktsförsök eller sexuella övergrepp av personal inom hemtjänsten eller på särskilda boenden. Det rör sig i sådana fall ofta om brott som riktar sig mot någon som befinner sig i beroendeställning och som har ett behov av vård och omsorg. Dessutom kan den som utsätts ha begränsade möjligheter att försvara sig eller att anmäla händelsen. Konsekvenserna kan bli mycket svåra och leda till fysiskt och psykiskt lidande.

För allvarligare fall av våldtäkt finns brottsbeteckningen grov våldtäkt (6 kap. 1 § tredje stycket brottsbalken). Vid bedömningen av om en våldtäkt är grov ska det, enligt straffbestämmelsen, särskilt beaktas om gärningsmannen har använt våld eller hot som varit av särskilt allvarlig art, om fler än en förgripit sig på offret eller på annat sätt deltagit i övergreppet, eller om gärningsmannen med hänsyn till tillvägagångssättet eller offrets låga ålder eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet. Av förarbetena framgår att om offret har en funktionsnedsättning eller i annat fall befinner sig i ett särskilt utsatt läge kan det innebära att gärningsmannen agerat på ett särskilt hänsynslöst sätt (se propositionen Sexuella övergrepp mot barn, m.m., prop. 1991/92:35 s. 14). Motsvarande kvalifikationsgrunder finns för brottsbeteckningen grovt sexuellt övergrepp (6 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken).

Vidare följer det av bestämmelser i brottsbalken att det som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, ska beaktas särskilt bl.a. om gärningsmannen utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig, eller missbrukat ett särskilt förtroende (29 kap. 2 § 3 och 4 brottsbalken).

Samhället har en skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra och motverka brott. Detta gäller i synnerhet i fråga om brott som riktar sig mot någon som är särskilt sårbar eller på annat sätt befinner sig i en utsatt situation. Personer som är i behov av vård och omsorg från andra ska kunna förlita sig på att de är trygga. Brott som riktar sig mot någon som befinner sig i en sådan situation eller i beroendeställning måste också generellt ses som mer straffvärda. Det finns därför anledning att se över om detta återspeglas i regelverket och i de straff som döms ut.

Det finns redan i dag utrymme att bedöma att den omständigheten att en våldtäkt eller ett sexuellt övergrepp riktat sig mot en äldre person bör föranleda att brottet ska rubriceras som grovt. Det finns också utrymme att beakta denna omständighet i skärpande riktning vid straffmätningen. Det kan emellertid ifrågasättas om lagstiftningen är utformad på ett ändamålsenligt sätt, som motsvarar allvaret i den gärning det i dessa fall är fråga om. I straffbestämmelserna om grov våldtäkt och grovt sexuellt övergrepp finns ingen uttrycklig kvalifikationsgrund som tar sikte på det förhållandet att gärningsmannen utnyttjat en äldre persons särskilda utsatthet. Däremot anges det att offrets låga ålder ska beaktas särskilt. Det finns därför skäl att överväga om straffbestämmelserna om grov våldtäkt och grovt sexuellt

övergrepp bör förtydligas i förhållande till brott som begås mot någon som är äldre eller som på grund av andra omständigheter, exempelvis till följd av sjukdom eller en funktionsnedsättning, befinner sig i ett särskilt utsatt läge.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om straffbestämmelserna om grov våldtäkt och grovt sexuellt övergrepp bör förtydligas i syfte att det straffrättsliga skyddet mot våldtäkter och sexuella övergrepp mot äldre ska vara ändamålsenligt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör ett synnerligen grovt våldtäktsbrott införas?

Straffbestämmelsen om grov våldtäkt innehåller, som beskrivs ovan, kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Den nuvarande straffskalan för grov våldtäkt sträcker sig från fängelse i lägst fem år till högst tolv år. Maximistraffet för våldtäkt av normalgraden är fängelse i högst sex år. Straffskalorna för våldtäkt och grov våldtäkt överlappar alltså varandra.

För vissa andra gradindelade brott såsom misshandel, vapenbrott och narkotikabrott finns även brottsbeteckningen *synnerligen grovt* brott, med en strängare straffskala än det grova brottet. Frågan om införandet av ett synnerligen grovt brott även för våldtäkt behandlades av 2014 års sexualbrottskommitté. Kommittén föreslog att straffskalorna för grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn skulle delas upp och att ytterligare en svårhetsgrad skulle införas. Enligt kommittén skulle införandet av ett synnerligen grovt brott kunna möjliggöra en ökad nyansering av straffmätningen för de grova brotten och en höjd straffnivå för de allvarligaste fallen. Den dåvarande regeringen ansåg dock att det föreslagna minimistraffet om sex års fängelse, i förening med de kvalifikationsgrunder som föreslogs av kommittén, gjorde att det kunde ifrågasättas om förslaget skulle medföra annat än marginella effekter. Vidare framhöll regeringen att kommitténs förslag om en uppdelning av straffskalorna skulle leda till att det längsta straffet vid flerfaldig brottslighet – där det allvarligaste brottet utgjorts av grov våldtäkt eller grov våldtäkt mot barn – skulle bli påtagligt lägre än tidigare, utifrån den dåvarande regleringen om straffmätning vid flerfaldig brottslighet (propositionen En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet, prop. 2017/18:177 s. 59–63). En sådan ordning ansågs inte som godtagbar.

Enligt regeringen finns det emellertid skäl att på nytt analysera frågan om ett synnerligen grovt brott bör införas. År 2025 meddelades 32 fällande domar med grov våldtäkt som huvudbrott. I fyra av fallen bestämdes påföljden till mer än åtta års fängelse. Införandet av ett synnerligen grovt brott skulle kunna bidra till att ytterligare synliggöra, och förstärka skyddet mot, de allvarligaste brotten. Exempel på gärningar som skulle kunna bedömas som synnerligen grova är sådana där så kvalificerat våld har använts att offrets liv varit i fara eller då gärningen utförts på ett synnerligen plågsamt eller förnedrande sätt.

Det bör även analyseras vilka konsekvenser som införandet av ett synnerligen grovt brott skulle kunna få i förhållande till den befintliga straffrättsliga regleringen. En fråga som bör uppmärksammas särskilt är hur gränsdragningen mellan olika grader av våldtäktsbrott bör göras, och straffskalornas förhållande till varandra. Vidare bör frågor om brottslighetskonkurrens analyseras. Sådana frågor kan exempelvis aktualiseras när gärningen har inneburit fara för offrets liv. Analysen bör även omfatta brottet våldtäkt mot barn som – trots vissa grundläggande skillnader i brottskonstruktionen – är uppbyggt på ett liknande sätt och har motsvarande straffskalor som våldtäktsbrottet.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det bör införas ett synnerligen grovt våldtäktsbrott,
- analysera vad en sådan ändring skulle medföra i förhållande till övrig straffrättslig reglering,
- göra motsvarande ställningstagande och analys när det gäller våldtäkt mot barn, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att föreslå ändringar i reglerna om straffskalornas konstruktion i 26 kap. brottsbalken.

Är straffbestämmelserna om oaktsam våldtäkt och oaktsamt sexuellt övergrepp ändamålsenligt utformade?

Den som begår en sådan gärning som avses i straffbestämmelsen om våldtäkt och som saknar uppsåt men som är grovt oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte deltar frivilligt, döms för oaktsam våldtäkt. Straffet för oaktsam våldtäkt är fängelse i högst fyra år.

Gärningar som med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarliga omfattas inte av straffansvaret. En likartad reglering finns i straffbestämmelsen om oaktsamt sexuellt övergrepp.

Brotten oaktsam våldtäkt och oaktsamt sexuellt övergrepp infördes den 1 juli 2018 genom den s.k. samtyckesreformen. Kriminaliseringarna motiverades med att även oaktsamma gärningar kan vara straffvärda, eftersom även dessa beteenden kan orsaka påtaglig skada i form av framför allt psykiskt lidande för den som utsätts. Vidare bedömdes kriminaliseringarna ha betydelse för att motverka icke önskvärda beteenden.

Straffbestämmelserna om oaktsam våldtäkt och oaktsamt sexuellt övergrepp är avsedda att träffa gärningar som är påtagligt straffvärda. I första hand avses s.k. medveten oaktsamhet, dvs. fall där det är utrett att gärningsmannen misstänkte att den andra personen inte deltog frivilligt. Lagstiftningen utesluter i och för sig inte att straffansvar aktualiseras också i fall där gärningsmannen inte misstänkte att den andra personens deltagande var ofrivilligt, men borde ha förstått det. I dessa fall krävs för ansvar att det finns något som gärningsmannen kunde ha gjort, och även borde ha gjort, för att komma till insikt. Det krävs vidare att oaktsamheten i det enskilda fallet framstår som klart klandervärd. (Se propositionen En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet, prop. 2017/18:177 s. 84–86 samt NJA 2019 s. 668 och NJA 2022 s. 237.)

Brå har haft i uppdrag att följa hur den s.k. samtyckeslagstiftningen tillämpas i praktiken, samt att uppmärksamma eventuella svårigheter med tolkning och bevisning. Enligt uppföljningen har reformen fått eftersträvad effekt. Samtidigt identifierades en del gränsdragningsproblem som ansågs kunna äventyra rättssäkerheten, framför allt gällande brottet oaktsam våldtäkt (Brå 2020:6, Den nya samtyckeslagen i praktiken). Även i rapporten Samtyckeslagens tillämpning och konsekvenser (Brå 2025:3) framhåller Brå att brottet oaktsam våldtäkt är svårtillämpat och kan medföra rättssäkerhetsproblem.

Legitimiteten i sexualbrottslagstiftningen och det särskilda oaktsamhetsansvaret för vissa allvarliga sexualbrott vilar på att bestämmelserna är rättssäkra och ger avsedd effekt. Det har nu gått nästan åtta år sedan brotten oaktsam våldtäkt och oaktsamt sexuellt övergrepp infördes och mot

bakgrund av bl.a. Brås iakttagelser finns det anledning att se över hur straffbestämmelserna tillämpas och om de är ändamålsenligt utformade.

Utredaren ska därför

- utvärdera tillämpningen av straffbestämmelserna om oaktsam våldtäkt och oaktsamt sexuellt övergrepp,
- ta ställning till om straffbestämmelserna om oaktsam våldtäkt och oaktsamt sexuellt övergrepp är ändamålsenligt utformade, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över förutsättningarna för när rättspsykiatrisk undersökning får beslutas

I vissa fall finns det, bl.a. när det gäller mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, ett samband mellan våldet och gärningsmannens psykiska ohälsa, vilket kan innebära att fråga uppkommer om rättspsykiatrisk vård som påföljd. Under åren 2021–2025 överlämnades 1 743 personer till rättspsykiatrisk vård och det expedierades 2 756 utlåtanden efter rättspsykiatriska undersökningar.

Den som har begått ett brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning ska i första hand dömas till en annan påföljd än fängelse eller säkerhetsförvaring. Överlämnande till rättspsykiatrisk vård utgör ett alternativ till fängelse för personer som vid tidpunkten för domen lider av en allvarlig psykisk störning och är i behov av psykiatrisk tvångsvård. Ett beslut om överlämnande till rättspsykiatrisk vård förutsätter som utgångspunkt att en rättspsykiatrisk undersökning har gjorts.

Är det ändamålsenligt att ett beslut om rättspsykiatrisk undersökning kan fattas redan under förundersökningen?

Förutsättningarna för, och förfarandet vid, en rättspsykiatrisk undersökning regleras i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning. Av lagen följer att rätten får besluta om rättspsykiatrisk undersökning i syfte att kunna bedöma om det finns medicinska förutsättningar att överlämna den misstänkte till rättspsykiatrisk vård, eller för att bedöma om han eller hon har begått gärningen under påverkan av en allvarlig psykisk störning och i så fall tillståndets betydelse för frågan om påföljdsvalet. Ett beslut om en rättspsykiatrisk undersökning ska meddelas så snart som möjligt, men endast om den misstänkte har erkänt gärningen eller om det har lagts fram övertygande

bevisning för att han eller hon har begått den. Undersökningen ska utföras med största möjliga skyndsamhet och utlåtandet ska ges in till rätten inom några veckor från det att beslutet kom in till den enhet som utför undersökningen.

Om förundersökningsledaren bedömer att den misstänkte bör genomgå en rättspsykiatrisk undersökning redan under förundersökningen, i syfte att undvika onödig tidsutdräkt, är förundersökningsledaren skyldig att göra en framställan om det till rätten (10 § andra stycket förundersökningskungörelsen [1947:948]).

Ett beslut om rättspsykiatrisk undersökning som meddelas på den grunden att den misstänkte har erkänt gärningen, fattas i många fall tidigt under förundersökningen. Underlaget som skickas till den enhet som ska utföra undersökningen är därmed ofta begränsat, vilket kan försvåra den rättspsykiatriska bedömningen. I vissa fall kan den misstänkte vid undersökningstillfället fortfarande vara påverkad av narkotika, vilket kan försvåra bedömningen ytterligare. Därtill kan ett beslut som fattas tidigt i processen medföra utredningssvårigheter i de fall den misstänkte har erkänt en gärning, men förnekat en annan. I en sådan situation saknas förutsättningar för utredningsenheten att vid det tillfället bedöma den misstänktes psykiska tillstånd i förhållande till den förnekade gärningen. Detta kan medföra att undersökningen vid ett senare tillfälle behöver göras om eller kompletteras. I sådana fall finns det risk för att den tidsvinst som eftersträvas genom ett tidigt beslut uteblir och att regleringens ursprungliga syfte motverkas.

Utredaren ska därför

- analysera om den nuvarande ordningen som möjliggör beslut om rättspsykiatrisk undersökning tidigt under förundersökningen är ändamålsenlig,
- ta ställning till om det finns behov att ändra förutsättningarna för när ett beslut om rättspsykiatrisk undersökning får fattas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

I enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ska utredaren redovisa en konsekvensbeskrivning för de förslag som lämnas. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i de analyser som

görs och redovisa konsekvenserna av förslagen ur ett jämställdhetsperspektiv. Utredaren ska också ha ett barnrätts- och funktionshinderperspektiv vid sina analyser och redovisa konsekvenserna av förslagen för barn och personer med funktionsnedsättning samt beakta principen om likabehandling. Vidare ska utredaren särskilt redogöra för förslagets konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt för arbetet att ge stöd och skydd till brottsoffer. Utredaren ska analysera om, och säkerställa att, de förslag som lämnas är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter enligt bl.a. regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen, Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen), FN:s kvinnokonvention (CEDAW) och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter.

Konsekvenserna för berörda myndigheter ska beskrivas särskilt. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras, i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning det bedöms lämpligt. Utredaren ska göra de internationella jämförelser som kan anses relevanta. All statistik som utredaren redovisar ska om möjligt vara köns- och åldersuppdelad. Utredaren är oförhindrad att överväga och lämna förslag i närliggande frågor som identifieras.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska även hålla sig informerad om andra utredningar, pågående relevanta uppdrag samt om studier och rapporter som kan vara relevanta för uppdraget, däribland Utredningen om en förbättrad psykiatrisk tvångslagstiftning (S 2026:08).

Uppdraget att åstadkomma ett ändamålsenligt straffrättsligt skydd mot våldtäkt och sexuellt övergrepp samt uppdraget att se över förutsättningarna för när rättspsykiatrisk undersökning får beslutas ska redovisas i ett delbetänkande senast den 3 september 2027.

Uppdraget med att se över arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer ska redovisas senast den 3 september 2029, vilket även utgör slutredovisningen.

(Justitiedepartementet)