

FRIHET FRÅN VÅLD, FÖRTRYCK OCH UTNYTTJANDE

Remissyttrande från ECPAT Sverige om betänkandet SOU 2025:28

ECPAT Sverige (nedan Ecpat) är en barnrättsorganisation som arbetar mot alla former av sexuell exploatering av barn. Ecpat har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande (SOU 2025:28)* och vill utifrån sitt uppdrag lämna följande yttrande.

Sammanfattning

Ecpat behandlar särskilt följande delar i betänkandet och, med vissa invändningar och synpunkter, så

- tillstyrker Ecpat utredningens förslag att regeringen bör inrätta ett nationellt samordningscentrum mot våld vid Jämställdhetsmyndigheten (kapitel 8.1),
- tillstyrker Ecpat utredningens förslag kring samordningscentrumets uppgifter och organisation (kapitel 8.2),
- tillstyrker Ecpat utredningens förslag att regeringen bör noggrant följa och utvärdera arbetet och överväga ytterligare reformer om det inte ger resultat (kapitel 8.6.5),
- delar Ecpat utredningens bedömning om strategins övergripande mål och tillämpningsområde (kapitel 10.5),
- delar Ecpat utredningens bedömning kring att redogöra för vilka effekter i samhället den föreslagna strategin ska leda till (kapitel 10.8),
- tillstyrker Ecpat utredningens förslag kring strategins tre utgångspunkter (kapitel 11.1),
- tillstyrker Ecpat utredningens förslag kring fem strategiska områden (kapitel 11.2),
- tillstyrker Ecpat utredningens förslag kring nationell jämställdhetspolitisk strategi mot våld, förtryck och utnyttjande (kapitel 12.1),
- avstyrker Ecpat utredningens förslag på indikatorer för att följa delmålet och tillhörande strategi (kapitel 14.1) vad gäller våld mot barn, och
- delar inte Ecpat utredningens bedömning av indikatorernas ändamålsenlighet (kapitel 14.3) vad gäller våld mot barn.

Om betänkandet i allmänhet

Det är av största vikt att våra myndigheter har tillgång till de verktyg som krävs för att förebygga, utreda och beivra våld mot barn – inklusive det könsbaserade våldet mot flickor. Ecpat möter dagligen våldsutsatta barn och får därmed en inblick i de enorma konsekvenser det har för dessa brottsoffer. Genom betänkandet *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande (SOU 2025:28)* har utredningen bidragit med en viktig kunskapsöversikt bland annat vad gäller våld mot barn i Sverige

samt gett ett i stora delar välavvägt förslag till nationell strategi för att förebygga och bekämpa detta våld.

Ecpat välkomnar i grunden utredningens ambition att föreslå en samlad strategi, men ser att det krävs flera förtydliganden och kompletteringar för att strategin ska bli fullt ut barnrättsligt hållbar. Ecpat vill lyfta följande huvudpunkter i sitt remissyttrande. Vi vill särskilt understryka att samordningen av våldsförebyggande arbete måste säkerställa barns skydd, att civilsamhällets roll tydliggörs och finansieras och att barn själva involveras i utformning och uppföljning. Upptäckt av våld måste prioriteras med tydliga riktlinjer och handlingsätt, stöd till yrkesverksamma och ett tydligt agerande från samhällets sida. Vidare behöver fokus läggas på digitalt (sexuellt) våld, och strategin måste inkludera de mest utsatta grupperna av barn, inklusive flickor på SiS-hem. Det krävs vidare att indikatorerna ses över i grunden, så att de inkluderar barns erfarenheter och bidrar till reellt genomslag för deras rättigheter. Slutligen, men kanske den viktigaste punkten utifrån utredningens ändamål, är att flickors våldsutsatthet inte får osynliggöras – det är inte enbart en barnrättsfråga utan en av de viktigaste inom jämställdhetspolitiken och därmed hela denna föreslagna strategi.

Styrning

Överlappande strategier

Ecpat har inga invändningar mot att det är just Jämställdhetsmyndigheten som föreslås ha det övergripande ansvaret över samordningsarbetet. Vi delar vidare bedömningen att flera myndigheter är centrala för genomförandet av strategin. Vi har dock viss oro över det faktum att det är inte blir samma huvudansvariga myndighet som den som föreslås inom ramen för utredningen *En uppväxt fri från våld (SOU 2022:70)*, det vill säga Folkhälsomyndigheten. I denna utredning ingår Folkhälsomyndigheten i stället som en av flera centrala förvaltningsmyndigheter. Vi kan inte nog betona vikten av att uppdelningen inte får påverka de insatser som rör barn på ett negativt sätt. Vi saknar en tydlig redogörelse för hur man ska tillse att så inte sker. Utredningen stannar vid att konstatera att strategierna överlappar varandra och att Jämställdhetsmyndigheten och Folkhälsomyndigheten behöver ha en nära samverkan utifrån sina respektive uppdrag.

På sida 26 i utredningen resoneras det kring vilka problem som kan uppstå med att ha två olika strategier inom det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld. Ecpat anser att samma resonemang gäller när det kommer till våld mot barn som ju behandlas i både denna utredning och utredningen *En uppväxt fri från våld (SOU 2022:70)*. I sammanhanget bör nämnas det faktum att nämnda utredning inte är antagen, och därför finns ingen garanti för att brister i barnrättsligt skydd kommer att kompenseras. Givetvis kan och ska den här utredningen inte täcka allt som *En uppväxt fri från våld (SOU 2022:70)* behandlar, men det är bättre att barn får ett dubbelt skydd i vissa avseenden än att de hamnar mellan stolarna i båda strategierna. Ecpat menar därför att det inte är acceptabelt att invänta en parallell process för att fånga upp barn – särskilt inte när det gäller våld.

Civilsamhällets roll

En välfungerande styrning förutsätter inte enbart formella strukturer, utan också en praktisk förankring i de aktörer som möter barn i verkligheten. Här spelar civilsamhället en avgörande roll. Ecpat välkomnar därför att utredningen synliggör och lägger stor vikt vid civilsamhällets roll i arbetet. Vi delar uppfattningen att den operativa samverkan mellan olika samhällsaktörer, så som de inom civilsamhället, är avgörande för ett effektivt arbete för att förebygga och bekämpa våldet. Vi delar vidare uppfattningen att civilsamhällets arbete bör tillvaratas och ingå i samverkan och dialoger. Civilsamhällets aktörer har kompetens och erfarenhet som är nödvändig för att tillse att

det kunskapsbaserade arbetet hålls aktuellt. Civilsamhället är en viktig aktör inom kunskapsutvecklingen om barns våldsutsatthet och att förebygga och bekämpa våld mot barn. För att kunskapen ska komma fler till del är det viktigt att man använder och samlar de undersökningar och den metodutveckling som görs av civilsamhällets aktörer. Det är av största vikt att civilsamhället erhåller de medel som krävs för att ha en central roll i strategin. Annars ser vi tyvärr en risk att ansvaret förskjuts till civilsamhällets aktörer utan att dessa har beretts faktiskt möjlighet att utföra det arbete som krävs. Som exempel på vad civilsamhället, här genom Ecpat, rent konkret kan bidra med är bedriva sin hotline inriktad på att hjälpa barn att få bort sexuellt övergreppsmaterial från internet. Utredningen *Sexuellt utnyttjande i pornografiskt syfte (SOU 2023:98)* föreslog att den skulle vara statligt finansierad.

Barnrättsliga aspekter

För att detta arbete verkligen ska kunna utgå från barns behov krävs att det vilar på en tydlig barnrättslig grund. Därför vill Ecpat också betona vikten av att strategin inte bara samverkar med civilsamhället – utan också bygger på principerna i barnkonventionen. Ecpat förstår att vissa sammanslagningar behöver göras av rent praktiska skäl, men vill understryka att det är stor skillnad på om individen är ett barn enligt barnkonventionen eller inte. Ecpat delar utredningens bedömning att det finns goda skäl att samordna arbetet på olika nivåer för att uppnå strategins mål med arbetet som rör olika områden. Vi vill dock betona att när barn och vuxna behandlas tillsammans finns det en tendens att barnen glöms bort eller inte prioriteras i samma utsträckning som vuxna. Alldeles för ofta pratar vi om barn och inte med barn, vilket medför en risk att arbetet utgår från ett vuxenperspektiv.

Det är viktigt att det finns särskild barnrättslig kompetens hos de myndigheter som ska arbeta med strategin. Vi kan vidare inte nog understryka vikten av att barn kommer till tals och är med och utformar de insatser som rör barn – inte bara inom ramen för arbetet med utredningen utan kontinuerligt som en självklar del i strategin. Det är en förutsättning för att arbetet ska vara barnrättsligt hållbart och lagenligt. Ecpat anser att barns centrala roll i kunskapsinhämtning i frågor som berör dem behöver förstärkas och att det måste möjliggöras för barn att ha inflytande i alla delar i kunskapsutvecklingen, en roll de sällan erbjuds idag. Ecpat bedömer annars att det finns en reell risk för att barn exkluderas i centrala aspekter och att undersökningar därmed går miste om mycket kunskap. Som en del av att arbetet ska vara barnrättsligt hållbart, ingår att eventuella lagändringar ska göras med barnets bästa som utgångspunkt. Vad barnets bästa innebär måste besvaras med hjälp av barn själva under hela processen.

Ecpat ser positivt på att utredningen har sett över vilka konsekvenser utredningens förslag har för barn och barns rättigheter i avsnitt 15.10, men vi hade önskat en mer fördjupad analys på detta område. I nämnda avsnitt framgår bland annat att barnkonventionen och dess fyra grundläggande principer ska vara vägledande. Ecpat vill i sammanhanget understryka att barnkonventionens grundläggande principer, och övriga bestämmelser, inte enbart är vägledande utan utgör svensk lag.

Liksom utredningen lyfter så är flickor och kvinnor utsatta i större utsträckning och mer upprepat och förövarna är oftast pojkar och män, när det kommer till de våldsformer som omfattas av det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Utredningen nämner att det måste finnas ett tydligt fokus på flickors utsatthet. Det är avgörande att flickors utsatthet inte osynliggörs i ambitionen att omfatta alla grupper. Därför krävs att strategin uttryckligen beaktar flickors specifika sårbarhet – i målformuleringar, indikatorer och åtgärder.

Upptäckt av våld

Ett centralt sätt att säkerställa att barns rättigheter faktiskt tillgodoses är att våldet de utsätts för upptäcks i tid. Att synliggöra och identifiera våld, särskilt i tidiga skeden, är en grundläggande förutsättning för att barn ska kunna få skydd och stöd i tid. Ecpat ser därför mycket positivt på att upptäckt av våld lyfts som ett av de fem strategiska områdena i utredningen. Vi välkomnar särskilt att utredningen understryker behovet av att uppmärksamma våld i ungas relationer och barns särskilda sårbarhet. Samtidigt menar vi att strategin behöver tydligare adressera hur upptäckt faktiskt ska gå till i praktiken. Det räcker inte att konstatera att barn bör tillfrågas om våld – det kräver både utbildning, mandat och tydliga rutiner hos de aktörer som möter barn i sin vardag, såsom elevhälsa, socialtjänst och polis. Ecpat ser dagligen hur våld går under radarn på grund av att vuxna varken ställer frågor eller lyssnar på barn.

Det är därför avgörande att strategin åtföljs av konkreta åtgärder för att höja kompetensen inom yrkesgrupper som möter barn, särskilt vad gäller barns utsatthet för sexualiserat våld – inklusive det som sker i digitala miljöer. Barns berättelser måste inte bara efterfrågas, utan också tas på allvar och leda till handling. Utredningen lyfter på sida 377 vikten av att barn tillfrågas om utsatthet för sexuell exploatering och våld i nära relationer. Ecpat instämmer givetvis, men anser att detta behöver följas av tydligare styrning kring när och hur sådana frågor ska ställas, men inte minst vilken uppföljning som ska ske om ett barn berättar. Utan sådana riktlinjer kring tydligt handlings sätt riskerar strategin att sakna verklig effekt för barn.

Ecpat vill i sammanhanget understryka vikten av civilsamhällets roll även i detta arbete kring upptäckt. Vi besitter inte bara kompetens kring barns erfarenheter, utan även praktiska metoder för att upptäcka våld i digitala sammanhang, såsom via vår hotline för borttagning av övergreppsmaterial. Civilsamhällets erfarenheter bör användas i utformningen av verktyg för identifiering av våldsutsatta barn.

Digitalt våld

Ecpat ser positivt på att utredningen lägger fokus på våld på digitala arenor. Även om *digitalt våld* är ett vedertaget begrepp vill vi understryka att, liksom utredningen lyfter, det egentligen helt enkelt handlar om olika sorters befintliga våldsformer som utförs i digitala sammanhang. Internationellt används ibland uttrycket *technology facilitated violence* för att betona att teknologin just faciliterar våldet och inte att det är en särskild form av våld. Digitalt våld nämns vid ett flertal tillfällen genom utredningen men Ecpat saknar ett fördjupat resonemang om vad digitalt våld innebär och vilka former det kan ta. Framför allt efterfrågar vi att digitalt sexuellt våld uttryckligen inkluderas i begreppet.

Mot bakgrund av den snabba tekniska utvecklingen där barns användning och upplevelser av digitala verktyg ständigt förändras, behöver strategin i tillräcklig grad beakta det våld som sker över internet för att vara relevant i förhållande till barns vardag. En förutsättning för att beivra våld mot barn är att ha insikt i den digitala dimensionen av våldet. Ecpat delar utredningens bedömning att uppsökande arbete även bör ske på internet för att kunna upptäcka barn som är utsatta för sexuell exploatering och våld i nära relationer. Utredningen nämner att digitalt våld är exempel på sådant som kan behandlas i en särskild handlingsplan. Ecpat anser att en handlingsplan om digitalt våld ska tas fram, men inte att den ska vara tidsbegränsad som utredningen nämner. För att vara relevant och effektiv behöver handlingsplanen vara långsiktig och teknikneutral och därmed framtidssäkrad. Det är viktigt att den särskilda handlingsplanen uppmärksammar det sexuella digitala våldet. Digitalt sexuellt våld kan inbegripa många olika handlingar, som exempelvis att skicka oönskade nakenbilder, att hota någon för att dela med sig av nakenbilder, eller att sprida någons nakenbilder

eller -filmer mot personens vilja. Resultaten från Ecpats (2025) senaste undersökning om barns sexuella utsatthet på nätet visar en mycket hög förekomst av digitalt sexuellt våld riktat mot flickor. Här svarar 83 procent av flickorna att de någon gång fått en oönskad nakenbild, 53 procent har erbjudits pengar för nakenbilder, 50 procent har hotats för att skicka nakenbilder och 25 procent har fått egna nakenbilder spridda mot sin vilja. Konsekvenserna av digitalt sexuellt våld kan vara mycket omfattande för brottsoffret, och flickor som vid flera tillfällen varit med om att få nakenbilder spridda mår betydligt sämre både socialt, psykologiskt och emotionellt än andra jämnåriga (Ecpat, 2025).

Ecpat ser också ett tydligt behov av att stödet till flickor som utsatts för digitalt sexuellt våld utvecklas och stärks. Det är vanligt att personer som utsatts för digitalt sexuellt våld, till exempel genom att ha fått nakenbilder spridda på nätet, avstår från att söka hjälp (Douglass et al., 2020), och de som utsatts känner ofta osäkerhet kring vart de ska vända sig för stöd (Mclocklin et al., 2024). Här behöver samhället ta ett utökat ansvar. I dagsläget finns stora brister i stödet till barn som utsatts för digitalt sexuellt våld. Bland annat visar en rapport från Childhood (Jonsson & Birgersson, 2025) att barn som drabbats av digitalt sexuellt våld sällan förhörs på Barnahus och därmed inte får samma tillgång till samordnade insatser som den som utsatts för fysiska övergrepp, samt att det finns ett behov av att införa nationella riktlinjer för att kunna hantera dessa ärenden på ett enhetligt sätt över landet.

Särskilt utsatta grupper

Genom arbetet som Ecpat dagligen utför får vi unik kunskap om hur den sexuella exploateringen av barn ser ut. Liksom framgår av utredningen, ser vi en ökad utsatthet hos barn i vissa grupper. Det är av största vikt att de kunskapshöjande insatserna är anpassade med dessa särskilt utsatta barn i beaktande. Det bör i sammanhanget nämnas att i övrigt är barn som utsätts för sexuell exploatering en mycket heterogen grupp. Det är därför viktigt att beakta att alla barn riskerar att utsättas för sexuella övergrepp. Bland dessa särskilt utsatta grupper ingår bland annat barn som har någon form av NPF-diagnos (neuropsykiatrisk funktionsnedsättning). I vår senaste undersökning (Ecpat, 2025) framkom också tydligt att utsattheten för digitala sexualbrott bland barn med NPF är mycket hög, och att detta framför allt gäller flickor med NPF. Exempelvis anger 67 procent av de flickor med NPF som deltagit i vår undersökning att de någon gång hotats för att dela med sig av nakenbilder, och 37 procent svarar att de någon gång fått sina nakenbilder spridda. En annan grupp som är särskilt utsatt är barn som identifierar sig som hbtqia+. I Ecpats egna undersökningar har vi kunnat se att pojkar som definierar sig själva som hbtqia+ är tydligt mer utsatta för digitalt sexuellt våld än vad andra pojkar är. Det är också betydligt vanligare att dessa pojkar utnyttjats för köp av sexuell handling jämfört med andra barn. Samtidigt ser vi att utsattheten både bland heterosexuella och hbtqia+-flickor för de flesta övriga brottstyper är ännu större än den för hbtqia+-pojkar (Ecpat, 2023).

Ecpat delar utredningens uppfattning att arbetet mot hedersrelaterat förtryck och våld behöver prioriteras och stärkas. Vidare instämmer vi i att detta förtryck och våld har synergier med andra områden som gör det svårt att arbeta med det isolerat, samtidigt som det har särdrag som kräver särskilda åtgärder. Ecpat möter hedersproblematiken i samband med att barn berättar om annan utsatthet. Exempel på detta är kränkande bildspridning, som redan i sig är skadligt och förolämpande för barnet, men som i en hederskontext förvärrar utsattheten.

Ett av de tydligaste exemplen på könsrelaterat våld är det som utförs mot flickor som är placerade på Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem (SiS). Vi vet sedan tidigare att sexuella kränkningar och våld mot barn förekommer på svenska SiS-hem (se till exempel Barnrättsbyrå &

World Childhood Foundation, 2023). Ecpat bedriver under sommaren 2025 en webbaserad undersökning som inkluderar frågor riktade specifikt till barn på SiS-hem i syfte att närmare klarlägga förekomsten av sexuell utsatthet bland barn på dessa institutioner, och resultaten från denna undersökning kommer att publiceras under hösten 2025. Vi hoppas att dessa resultat kan bidra i det kunskapsbaserade arbetet inom den föreslagna strategin. Vi är bekymrade över att denna utsatthet hos flickor på SiS-hem i princip inte behandlas över huvud taget i utredningen. Detta våld måste synliggöras som en del av mäns och pojkars våld mot flickor och är därför i allra högsta grad relevant för den föreslagna strategin. Ecpat förstår att en mer omfattande översyn av den statliga barn- och ungdomsvården ska och bör behandlas i en särskild utredning, *En reform av den statliga barn- och ungdomsvården för en trygg och kvalitativ vård (Dir. 2024:13)*, men det könsbaserade våldet mot dessa flickor får inte isoleras från övrigt våld mot flickor – det riskerar att marginalisera en redan sårbar grupp ännu mer.

Uppföljning (kapitel 14)

För att uppföljningen ska bli meningsfull krävs ett barnrättsperspektiv i både urval, analys och tolkning av indikatorer – något som i dagsläget är bristfälligt. Det är otydligt om och när barn fångas upp av indikatorerna. Dessutom verkar det variera kring vilka åldrar på barn som omfattas. Om vi uppfattar resonemanget på sida 551 korrekt, så har man utelämnat vissa aspekter som rör barn i utredningens föreslagna indikatorer, med hänvisning till att Folkhälsomyndigheten ska ta fram sådana inom ramen för den strategi som föreslås i *En uppväxt fri från våld (SOU 2022:70)*. Eftersom den utredningen fortfarande inte är antagen, och de tillhörande indikatorerna troligtvis därför inte är färdigställda, så går det inte att förlita sig på dem och vad de potentiellt sett kan komma att täcka. Vi förstår inte varför barn inte kan omfattas av indikatorerna i båda dessa strategier – det torde tvärtom enbart öka strategiernas respektive och gemensamma ändamålsenlighet.

I avsnitt 15.10 anger utredningen följande: *“De föreslagna indikatorerna omfattar i lägre grad yngre barn (under 16 år), på grund av begränsningarna i de indikatorer som uppföljningen bygger på. Trots dessa begränsningar bedömer vi att uppföljningen på ett bättre sätt kan ge kunskapsunderlag och en bild av hur utvecklingen inom området ser ut för barn.”* Ecpat anser att detta resonemang framstår som motsägelsefullt och kan inte förstå på vilket sätt indikatorer som exkluderar barn innebär att uppföljningen genererar ett bättre kunskapsunderlag.

Vissa föreslagna indikatorer innehåller angivelser om att kvinnor samt flickor i åldersspannet 15–17 år inkluderas (exempelvis indikator 39 om antal handlagda våldtäktsbrott) medan andra endast inkluderar kvinnor utan att nämna flickor i åldersspannet 15–17 år (exempelvis indikator 50 om antal handlagda brott om våldtäkt i parrelation). Detta väcker frågan om flickor exkluderas i dessa indikatorer, trots att de faller under rubriken mäns våld mot kvinnor respektive våld i nära relationer som ju enligt utredningen även innefattar våld mot flickor respektive barn. Då upptäckt av ungas våldsutsatthet och våld i ungas parrelationer, vilket även kan drabba barn under 15 år, pekas ut som prioriterat i utredningens sammanfattning på sida 31 är det viktigt att detta även fångas upp i indikatorerna.

Vidare behöver indikatorer som fångar upp digitalt sexuellt våld tillkomma. Dessa indikatorer måste även inkludera det digitala sexuella våld som riktas mot yngre barn. Från Ecpats egna undersökningar vet vi att barn redan från 10 års ålder utsätts för digitalt sexuellt våld i relativt stor omfattning. I dagsläget råder brist på kunskap om digitalt sexuellt våld bland professionella (skolpersonal, vårdpersonal, socialtjänst, polis och rättsväsende) som möter barn och unga i sin yrkesutövning. Även stödinsatser till dem som drabbas är bristfälliga. Det vore därför lämpligt om indikatorerna tar fasta på dessa aspekter. Slutligen vill vi lyfta att upptäckt av våld också måste

kopplas till indikatorarbetet. Om våld mot barn inte upptäcks, så fångas det heller inte upp i statistik eller uppföljning – vilket ytterligare bidrar till att arbetet för barns rättigheter blir eftersatt.

Föredragande i ärendet har varit barnrättsjuristerna Elisabeth Lindgren och Susanna Pettersson samt utredaren Karin Heimdahl Vepsä.

För ECPAT Sverige

Anna Karin Hildingson Boqvist
Generalsekreterare

Referenser

Barnrättsbyrå & World Childhood Foundation (2023). Vem ska tro på mig? En granskning av sexuella övergrepp på de statliga ungdomshemmen.

Ecpat (2023). "Consent is key" En rapport om brottsutsatthet bland barn som identifierar sig som HBTQIA+.

Ecpat (2025). "Det känns som om jag redan förstört mitt liv på grund av en bild" En rapport om barns sexuella utsatthet i digitala miljöer.

Douglass, C.H., Wright, C.J.C., Davis, A.C., & Lim, M.S.C. (2020). Non-consensual sharing of personal sexually explicit imagery among young people in Australia: results from an online survey. *Sexual Health*, 17(2), 182-186.

Jonsson, L. & Birgersson, A. (2025). Sprickor i systemet. Professionellas erfarenheter av stöd till barn utsatta för övergrepp online. Rapport. Childhood.

Mclocklin, G., Kellezi, B., Stevenson, C., & Mackay, J. (2024). Disclosure decisions and help-seeking experiences amongst victim-survivors of non-consensual intimate image distribution. *Victims and Offenders*, 1-27.