

Utredningar avseende vissa skador och dödsfall



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24684-9

ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Sammanfattning.....	5
2	Författningsförslag.....	7
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall	7
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	13
2.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:748) om utredningar avseende vissa dödsfall.....	14
3	Uppdraget	15
4	Gällande rätt.....	17
4.1	Utredningar avseende vissa dödsfall	17
4.2	Sekretess	19
4.2.1	Allmänt.....	19
4.2.2	Sekretess i utredningar avseende vissa dödsfall	21
5	Allmänt om utredningsverksamheten	23
5.1	Inledning.....	23
5.2	Socialstyrelsens rapportering	24
5.2.1	Rapport januari 2010	24
5.2.2	Rapport januari 2012	25
5.2.3	Rapport januari 2014	27
5.2.4	Rapport januari 2016	30
5.3	Skrivelse från Socialstyrelsen.....	32

5.4	Statskontorets utvärdering av verksamheten.....	34
5.4.1	Uppdraget.....	34
5.4.2	Statskontorets delrapport.....	34
5.4.3	Statskontorets slutrapport.....	37
6	Internationell utblick.....	39
7	Statistik.....	43
7.1	Barnärenden	43
7.1.1	Barn som avlidit till följd av brott.....	43
7.1.2	Barn som misshandlats	44
7.2	Vuxna kvinnor och män.....	47
7.2.1	Dödligt våld i nära relationer.....	47
7.2.2	Våld i nära relationer.....	48
8	Överväganden och förslag	53
8.1	Syftet med utredningsverksamheten	53
8.1.1	Bakgrund.....	53
8.1.2	Promemorians överväganden och förslag.....	54
8.2	Vilka fall ska utredas?.....	57
8.2.1	Bakgrund.....	58
8.2.2	Tidigare överväganden	59
8.2.3	Utredningar avseende barn.....	60
8.2.4	Promemorians överväganden och förslag.....	64
8.2.5	Utredningar avseende vuxna	70
8.2.6	Promemorians överväganden och förslag.....	72
8.3	Närstående rekvisitet	75
8.3.1	Bakgrund.....	75
8.3.2	Promemorians överväganden och bedömning	76
8.4	Skyddsrekvisitet.....	79
8.4.1	Bakgrund.....	79
8.4.2	Promemorians överväganden och förslag.....	80
8.5	Ansvarig myndighet	82
8.5.1	Bakgrund.....	82
8.5.2	Promemorians överväganden och bedömning	85

8.6	Underrättelseskylldighet	88
8.6.1	Bakgrund	88
8.6.2	Promemorians överväganden och förslag	89
8.7	Uppgiftsskylldighet	91
8.7.1	Bakgrund	91
8.7.2	Promemorians överväganden och förslag	94
8.8	Kompetensen i utredningsverksamheten	102
8.8.1	Bakgrund	102
8.8.2	Promemorians överväganden och förslag	102
8.9	Utredningens genomförande	107
8.9.1	Utredningsmetod	107
8.9.2	Tillsyn.....	110
8.10	Utredningsmyndighetens rapport	115
8.10.1	Bakgrund	115
8.10.2	Promemorians överväganden och bedömning.....	116
8.11	Sekretess	119
8.11.1	Bakgrund.....	120
8.11.2	Promemorians överväganden och förslag	121
9	Konsekvenser.....	125
9.1	Ekonomiska konsekvenser	125
9.1.1	Kostnader för staten.....	125
9.1.2	Övriga kostnader för myndigheter, kommuner och landsting, företag eller andra enskilda.....	127
9.1.3	Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.....	127
9.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	128
9.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	128
9.4	Konsekvenser för barn.....	128
9.5	Övrigt	128
9.6	Konsekvenser för jämställdhet och integration	129

10	Författningskommentar	131
10.1	Förslaget till lag (2007:606) om utredningar avseende vissa skador och dödsfall.....	131
10.2	Förslaget till offentlighets- och sekretesslag (2009:400) ...	136
10.3	Förslaget till förordning (2007:748) om utredningar avseende vissa dödsfall	138

1 Sammanfattning

I promemorian lämnas en rad förslag för att utredningsverksamheten enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad LUD, ska bli mer effektiv och ändamålsenlig.

För att klargöra vad utredningsverksamheten ska leda till tydliggörs att syftet med utredningarna är att ge regeringen underlag för att fatta beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa eller att kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående. Utredningarna enligt lagen ska klarlägga händelseförloppet och orsaken till händelsen samt vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda barnet eller skydda, stödja och hjälpa en vuxen som utsatts för brott.

Utredningsverksamheten föreslås utökas till att omfatta fler fall än där barn eller vuxna avlidit. Även fall där *barn* utsatts för grov misshandel ska innefattas i en utredning om brottet begåtts av en närstående eller tidigare närstående. Även försök eller förberedelse till mord, dråp, barnadråp eller grov misshandel, liksom stämpling till mord, dråp eller grov misshandel ska omfattas av en utredning. I fråga om *vuxna* utökas verksamheten till att även gälla försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp.

I dag bedrivs utredningsverksamheten av Socialstyrelsen (utredningsmyndigheten) och i promemorian görs ingen annan bedömning i fråga om vem som ska ansvara för utredningarna. Det klargörs dock i en ny bestämmelse att utredningsmyndigheten får anlita experter och sakkunniga för att biträda utredningen. Myndigheter som bedriver tillsyn över verksamhet som berörs av en utredning enligt LUD föreslås vara skyldiga att, efter utredningsmyndighetens begäran, ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande så att analysen kommer att präglas av ett

multiprofessionellt angreppssätt vilket också borgar för både djup och bredd i verksamheten.

Det lämnas även förslag på att tillsyn bör genomföras av den egna verksamheten i sådana fall som omfattas av en utredning enligt LUD. Det ankommer inte på utredningsmyndigheten att utföra sådana uppgifter som det endast bör ankomma på de allmänna domstolarna, brottsutredande myndigheter och tillsynsmyndigheter att utföra. Utredningsmyndigheten ska därför informera behörigt tillsynsorgan om att en utredning inletts. Om tillsyn genomförs av sådan verksamhet som omfattas av en utredning ska utredningsmyndigheten underrättas om vad som iakttagits i tillsynen och om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av tillsynen. Resultatet från de tillsyner som genomförts tillsammans med en övergripande analys från utredningsmyndigheten kommer senare att ingå i den rapport som vartannat år ska överlämnas till regeringen. Att tillsyn genomförs kan leda till att brister som uppmärksammas kan åtgärdas tidigare vilket medverkar till att en upprepning av en liknande händelse förebyggs.

I promemorian lämnas också förslag på att uppgifter angående gärningspersonen kan inhämtas i utredningar även avseende vuxna.

Det är vidare promemorians bedömning att regeringen bör ge Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att ta fram riktlinjer och rutiner som säkerställer att underrättelseskyldigheten efterlevs.

I LUD föreslås en ny bestämmelse om tystnadsplikt införas i händelse av att en enskild person eller någon från enskild verksamhet medverkar i en utredning. Även regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) avseende verksamheten föreslås förändras så att sekretessen, med i förhållande till gällande lagstiftning oförändrat skaderekvist, följer uppgiften.

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall

dels att rubriken till lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall samt 1, 2, 2 a, 3, 4, 5, 5 a, och 7 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer 3 a och 10 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lag om utredningar avseende vissa dödsfall

Föreslagen lydelse

Lag om utredningar till förebyggande av vissa skador och dödsfall

1 §¹

Syftet med utredningsverksamheten enligt denna lag är att ge underlag för *förslag till* åtgärder som *förebygger* att

1. barn far illa, eller
2. kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer.

Syftet med utredningsverksamheten enligt denna lag är att ge *regeringen* underlag för *beslut om* åtgärder som *har som mål att förebygga* att

1. barn far illa, eller
2. kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer.

¹ Senaste lydelse 2011:1111.

2 §²

En utredning enligt denna lag ska genomföras när

1. *ett brott har begåtts mot ett barn och* barnet har avlidit med anledning av brottet eller *det annars finns särskilda skäl att utreda dödsfallet, och*

2. det finns *särskild* anledning att anta att *dödsfallet* har samband med något förhållande som har inneburit att barnet varit i behov av skydd.

En utredning enligt denna lag ska genomföras när *ett brott har begåtts mot ett barn och*

1. barnet har avlidit med anledning av brottet, eller

2. *barnet, av närstående eller tidigare närstående person, har tillfogats sådan sjukdom eller skada som avses i 3 kap. 6 § brottsbalken, och*

3. det finns anledning att anta att *händelsen* har samband med något förhållande som har inneburit att barnet varit i behov av skydd.

Försök eller förberedelse till mord, dråp, barnadrap eller grov misshandel, liksom stämpling till mord, dråp eller grov misshandel ska omfattas av en utredning.

En utredning ska även genomföras när det annars finns särskilda skäl att utreda händelsen.

I fall som avses i första stycket 1 och 3 får en utredning genomföras även när ett barn har avlidit utomlands, om barnet vid dödsfallet var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige.

Med barn avses i denna lag personer under 18 år.

2 a §³

En utredning enligt denna lag ska genomföras *även* när

En utredning enligt denna lag ska genomföras när *ett brott har begåtts mot en kvinna eller en man av en närstående eller tidigare närstående person och*

² Senaste lydelse 2011:1111.

³ Senaste lydelse 2011:1111.

1. ett brott har begåtts mot en kvinna eller en man av en närstående eller tidigare närstående person och kvinnan eller mannen har avlidit med anledning av brottet eller det annars finns särskilda skäl att utreda dödsfallet, och

2. det finns särskild anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att kvinnan eller mannen varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation.

1. kvinnan eller mannen har avlidit med anledning av brottet, och

2. det finns anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att kvinnan eller mannen varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp ska omfattas av en utredning.

En utredning ska även genomföras när det annars finns särskilda skäl att utreda händelsen.

I fall som avses i första stycket får en utredning genomföras även när en kvinna eller en man har avlidit utomlands, om hon eller han vid dödsfallet var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige.

3 §

Utredningsverksamheten ska bedrivas av den myndighet som regeringen bestämmer (utredningsmyndigheten).

Utredningsmyndigheten får anlita experter och sakkunniga för att biträda utredningen.

Myndigheter som bedriver tillsyn över verksamhet som berörs av en utredning ska, efter begäran från utredningsmyndigheten, ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande.

3 a § Tillsyn bör genomföras av verksamhet som berörs av en utredning enligt denna lag.

Utredningsmyndigheten ska informera den myndighet som bedriver tillsyn att ett ärende inletts.

Om den myndighet som bedriver tillsyn redan har utövat tillsyn eller inleder tillsyn med anledning av informationen enligt andra stycket, ska utredningsmyndigheten underlättas om vad som iakttagits i tillsynen och om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av tillsynen.

5 §⁴

Följande myndigheter och yrkesverksamma är skyldiga att på utredningsmyndighetens begäran lämna de uppgifter som behövs för en utredning enligt 2 §:

1. myndigheter vars verksamhet berör barn,
2. andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården,
3. anställda hos sådana myndigheter som avses i 1 och 2,
4. de som är verksamma inom yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter och fullgör uppgifter som berör barn eller annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område, och
5. de myndigheter som utövar tillsyn över de verksamheter som avses i 1–4, dock inte Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern.

Skyldigheten enligt första stycket gäller *inte* för sådan familjerådgivning som avses i 5 Skyldigheten enligt första stycket gäller *även* för sådan familjerådgivning som avses i 5

⁴ Senaste lydelse 2011:1111.

kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453). kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

5 a §⁵

Följande myndigheter och yrkesverksamma är skyldiga att på utredningsmyndighetens begäran lämna de uppgifter som behövs för en utredning enligt 2 a §:

1. myndigheter som i sin verksamhet har kommit i kontakt med den kvinna eller man, vars dödsfall är aktuellt för utredning,

2. myndigheter som i sin verksamhet har kommit i kontakt med den närstående eller tidigare närstående person som avses i 2 a § första stycket,

2. anställda hos sådana myndigheter som avses i 1,

3. anställda hos sådana myndigheter som avses i 1 och 2,

3. de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område, och

4. de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område, och som kommit i kontakt med den avlidne eller den närstående eller tidigare närstående person som avses i 2 a § första stycket 1, och

4. de myndigheter som utövar tillsyn över de verksamheter som avses i 1–3, dock inte Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern.

5. de myndigheter som utövar tillsyn över de verksamheter som avses i 1–4, dock inte Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern.

Skyldigheten enligt första stycket gäller *inte* för sådan familjerådgivning som avses i 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

Skyldigheten enligt första stycket gäller *även* för sådan familjerådgivning som avses i 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁵ Senaste lydelse 2011:1111.

7 §⁶

En utredning enligt 2 § ska klarlägga *samtliga förhållanden som har inneburit att det avlidna barnet har varit i behov av skydd och vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda barnet.*

En utredning enligt 2 a § ska klarlägga samtliga förhållanden som har inneburit att den avlidna kvinnan eller mannen har varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation och vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda eller stödja och hjälpa henne eller honom.

En utredning enligt 2 och 2 a §§ ska klarlägga *händelseförloppet, orsaken till händelsen, samt vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda barnet eller skydda, stödja och hjälpa kvinnan eller mannen.*

10 § Enskild person, eller den som är eller varit verksam inom enskild verksamhet, och som medverkat i en utredning enligt denna lag får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om enskilds personliga förhållanden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

⁶ Senaste lydelse 2011:1111.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen att 26 kap. 10 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

10 a §¹

Sekretess gäller *i verksamhet* enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden *som hänför sig till myndighets verksamhet som avser utredningar* enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa *skador och* dödsfall, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretessen enligt första stycket gäller även för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet för att biträda verksamhet som avses i första stycket.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2011:1113.

2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:748) om utredningar avseende vissa dödsfall

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2007:748) om utredningar avseende vissa dödsfall

att rubriken till förordningen (2007:748) om utredningar avseende vissa dödsfall samt 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förordning om utredningar avseende vissa dödsfall

Föreslagen lydelse

Förordning om utredningar till förebyggande av vissa skador och dödsfall

6 §¹

Rapporten ska innehålla

en redogörelse för verksamhetens omfattning,

vilka slutsatser som vilka slutsatser som utredningsverksamheten givit utredningsverksamheten gett upphov till, samt

vilka åtgärder som redan vidtagits för att förhindra en upprepning av en liknande händelse, samt

eventuella förslag till åtgärder som förebygger att barn far illa eller kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer.

förslag till *yttre* åtgärder som förebygger att barn far illa eller att kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ 2011:1114.

3 Uppdraget

Barn-, äldre- och jämställdhetsministern har gett en utredare i uppdrag att för Socialdepartementets räkning analysera och lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att göra utredningsverksamheten enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall mer effektiv och ändamålsenlig (S2015/04678/FST). Utredaren har enligt uppdraget varit oförhindrad att också lämna andra förslag som utredaren bedömer behövs för en mer effektiv och ändamålsenlig utredningsverksamhet.

I uppdraget ingick att beakta innehållet i de rapporter som Statskontoret har lämnat till regeringen med anledning av regeringens uppdrag till myndigheten att följa upp och utvärdera utredningsverksamheten av vissa dödsfall (dnr S2012/3862/FST) liksom i Socialstyrelsens skrivelse i maj 2014 med begäran om en översyn i syfte att åstadkomma vissa ändringar av utredningsverksamheten (dnr S2014/4275/FST).

Utredarens uppdrag inbegriper att analysera och redovisa kostnadsmässiga och andra konsekvenser av lämnade förslag samt lämna fullständiga förslag till den författningsreglering och finansiering som utredarens förslag föranleder.

4 Gällande rätt

4.1 Utredningar avseende vissa dödsfall

Enligt 2 § lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad LUD, ska en utredning enligt lagen genomföras när ett brott har begåtts mot ett *barn* och barnet har avlidit med anledning av brottet eller det annars finns särskilda skäl att utreda dödsfallet, och det finns särskild anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att barnet varit i behov av *skydd*. Med barn avses personer under 18 år.

En utredning ska, enligt 2 a § LUD, även genomföras när ett brott har begåtts mot en *kvinnna eller en man* av en *närstående eller tidigare närstående* person och kvinnan eller mannen har avlidit med anledning av brottet eller det annars finns särskilda skäl att utreda dödsfallet, och det finns särskild anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att kvinnan eller mannen varit i behov av *skydd eller stöd och hjälp* för att förändra sin situation.

Enligt 2 § andra stycket respektive 2 a § andra stycket LUD får en utredning under vissa förutsättningar även genomföras när ett barn eller en kvinna eller en man har avlidit utomlands.

Utredningarna enligt lagen bedrivs, enligt förordning (2007:748) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad FUD, av Socialstyrelsen. Syftet med utredningsverksamheten är, enligt 1 § LUD, att ge underlag för förslag till åtgärder som förebygger att 1) barn för illa, eller 2) kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer.

En utredning enligt 2 § avseende barn ska, enligt 7 § första stycket LUD, klarlägga samtliga förhållanden som har inneburit att det avlidna barnet har varit i behov av skydd och vilka åtgärder som

har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda barnet. På motsvarande sätt ska en utredning enligt 2 a § som gäller i fråga om vuxna, enligt 7 § andra stycket LUD, klarlägga samtliga förhållanden som har inneburit att den avlidna kvinnan eller mannen har varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation och vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda eller stödja och hjälpa henne eller honom. En utredning får, enligt 8 § LUD, inte genomföras på ett sådant sätt att den medför men för en brottsutredning, rättegång eller ett ärende om tillsyn.

Socialstyrelsen får, enligt 6 § LUD, inte inleda en utredning förrän en underrättelse från Polismyndigheten eller åklagare kommit in till myndigheten. I 4 § LUD regleras när underrättelse till utredningsmyndigheten ska ske.

I 5 § LUD anges vilka myndigheter och yrkesverksamma som på Socialstyrelsens begäran är skyldiga att lämna de uppgifter som behövs för en utredning enligt 2 §, dvs. rörande barn. Avser utredningen en kvinna eller en man enligt 2 a § regleras uppgiftsskyldigheten rörande den kvinna eller man vars dödsfall är aktuellt för utredning i 5 a § LUD.

En utredning ska, enligt 4 § FUD handläggas skyndsamt. Har en utredning avslutats får den återupptas om det kommer fram nya omständigheter som kan antas ha betydelse för utredningsresultatet.

Socialstyrelsen ska, enligt 2 § FUD, samråda med berörd förundersökningsledare eller åklagare, tillsynsmyndighet och den som väckt enskilt åtal eller talan om enskilt anspråk med anledning av brott för att säkerställa att utredningen genomförs på ett sådant sätt att den inte medför men för en brottsutredning, en rättegång eller ett ärende om tillsyn. Samråd ska även ske med Polismyndigheten och åklagare för att klarlägga om ett dödsfall som inträffat utomlands kommer att utredas.

Socialstyrelsen ska, enligt 5 § FUD, vartannat år färdigställa en rapport om utredningsverksamheten. Rapporten ska överlämnas till regeringen senast den 31 januari året efter färdigställandet och myndigheten ska även på annat sätt offentliggöra rapporten. Rapporten ska, enligt 6 § FUD, innehålla en redogörelse för verksamhetens omfattning, vilka slutsatser som utredningsverksamheten gett upphov till, samt eventuella förslag till åtgärder

som förebygger att barn far illa eller att kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer. Rapporten ska utformas på ett sådant sätt att den inte ger upphov till förmodan om skuld eller ansvar i samband med ett dödsfall och inte heller till att personer som förekommer i utredningsmaterialet kan identifieras.

4.2 Sekretess

4.2.1 Allmänt

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, innehåller begränsningar i den i tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. Av 3 kap. 1 § OSL framgår att sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt. Sekretess innebär alltså både handlingssekretess och tystnadsplikt, varvid tystnadsplikten är en inskränkning i den i regeringsformen, förkortad RF, reglerade yttrandefriheten.

Enligt 2 kap. 1 § OSL gäller förbud att röja eller utnyttja en uppgift för myndigheter. Ett sådant förbud gäller också för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet 1) på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, 2) på grund av tjänsteplikt, eller 3) på annan liknande grund.

En uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL får, enligt 8 kap. 1 § OSL, inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. Vad som föreskrivs om sekretess mot andra myndigheter i 1 § och vad som föreskrivs i andra bestämmelser i OSL om uppgiftslämnande till andra myndigheter och överföring av sekretess mellan myndigheter, gäller också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 § OSL).

OSL innehåller emellertid även vissa sekretessbrytande bestämmelser som innebär att sekretess, under vissa förutsättningar, inte hindrar att sekretessbelagda uppgifter lämnas till myndigheter eller enskilda. Sådana regler finns i 10 kap. OSL men även i

anslutning till berörda sekretessbestämmelser i lagens olika avdelningar.

Sekretessbestämmelser gäller med olika styrka vilken i regel bestäms med hjälp av s.k. skaderekvisit. Ett rakt skaderekvisit innebär att offentlighet är huvudregel medan ett omvänt skaderekvisit innebär en presumtion för sekretess. Sekretessen kan även vara absolut, dvs. de uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgiften begärs ut.

En grundläggande princip i sekretessregleringen är att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet eftersom sekretessintresset i varje sammanhang måste vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. I 3 kap. 1 § OSL talas om primär respektive sekundär sekretess. En primär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att den riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten.

En sekundär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess. En sådan bestämmelse innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten (3 kap. 1 § OSL). Ett exempel på en bestämmelse om överföring av sekretess finns i 11 kap. 1 § OSL rörande tillsyn och revision. Får en myndighet i verksamhet som avser tillsyn eller revision, från en annan myndighet en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. En sekretessbestämmelse som är tillämplig på grundval av denna bestämmelse ska dock, enligt 11 kap. 8 § OSL, med undantag från vad som anges i 7 kap. 3 § (se nedan), inte tillämpas på en uppgift när det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 5 och 7 §§ till skydd för *samma intresse* som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten. En primär sekretessbestämmelse har alltså företräde framför en sekundär bestämmelse som blir tillämplig på grund av bestämmelserna om överföring av sekretess i 11 kap. OSL. Den

primära sekretessbestämmelsen ska i ett sådant fall tillämpas oavsett om den ger ett starkare eller svagare sekretesskydd för en uppgift än den överförda sekretessen.

Huvudregeln om konkurrens mellan sekretessbestämmelser finns i 7 kap. 3 § OSL. Om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift och en sekretessprövning enligt vissa av bestämmelserna ger vid handen att uppgiften ska lämnas ut samtidigt som uppgiften är sekretessbelagd enligt någon eller några andra sekretessbestämmelser, ska de senare bestämmelserna ha företräde. Det spelar därvid ingen roll om det är fråga om konkurrens mellan flera primära sekretessbestämmelser, mellan primära och sekundära bestämmelser eller mellan flera sekundära sekretessbestämmelser.

I 10 kap. 14 § OSL finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter till enskild med förbehåll.

4.2.2 Sekretess i utredningar avseende vissa dödsfall

Enligt 26 kap. 10 a § första stycket OSL gäller sekretess i verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall för uppgift om en enskildes personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Bestämmelsen är utrustad med ett omvänt skaderekvisit vilket innebär en presumtion för sekretess. Uppgifter får alltså lämnas ut endast om det står klart att utlämnandet inte kan vara menligt för den som uppgiften rör eller någon närstående till denne.

En uppgift kan också lämnas ut om det finns en sekretessbrytande bestämmelse som medger ett detta. Av 10 kap. 28 § OSL framgår t.ex. att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Så gäller exempelvis den anmälnings- och uppgiftsskyldighet som följer av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, rörande barn som far illa eller misstänks fara illa, en bestämmelse som även är tillämplig i fråga om utredningsverksamheten enligt LUD (prop. 2011/12:4 s. 48).

Det finns även ett visst utrymme för en myndighet att lämna uppgifter enligt 10 kap. 2 § OSL. Enligt den bestämmelsen hindrar

inte sekretess att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra *sin* verksamhet. Det innebär att sekretesskyddade uppgifter kan lämnas till såväl enskilda som till andra myndigheter eller till annan självständig verksamhetsgren inom den egna myndigheten, om det är nödvändigt för att en myndighet ska kunna fullgöra den egna verksamheten. 2 § ska tillämpas restriktivt. Endast i de fall, då det för fullgörandet av ett visst åliggande som en myndighet har är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut, får sekretessen efterges. Enbart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande nedsätts genom en föreskriven sekretess får inte leda till att sekretessen åsidosätts (prop. 1979/80:2 del A s. 465 och 494 och prop. 2011/12:4 s. 52). Utredningsverksamheten utgör under vissa förutsättningar en egen verksamhetsgren i OSL:s mening (prop. 2011/12:4 s. 49 f. och s. 62).

En sekretessbelagd uppgift kan vidare lämnas ut med stöd av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § första stycket OSL som numera gäller i utredningsverksamheten (prop. 2011/12:4 s. 53). Enligt denna bestämmelse får, utöver vad som följer av bl.a. 2 § en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det är inte något villkor att en uttrycklig begäran från en annan myndighet föreligger. En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med tillämpning av generalklausulen, t.ex. genom en anmälan om brott. Även om regeringen bedömt att det är mindre sannolikt att det skulle framkomma sådana uppgifter i utredningsverksamheten att utredningsmyndigheten behöver lämna ut uppgifter om misstanke om begångna brott till t.ex. åklagarmyndigheten, hindrar inte sekretess, enligt 10 kap. 24 § OSL, att en uppgift om brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

5 Allmänt om utredningsverksamheten

5.1 Inledning

Lagen om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m. (2007:606) trädde i kraft den 1 januari 2008. Genom lagändring den 1 januari 2012 infördes bestämmelser om att även dödsfall avseende kvinnor och män som avlidit med anledning av brott av en närstående eller tidigare närstående skulle utredas (SFS 2011:1111) och lagens rubrik ändrades till lag (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad LUD.

Enligt 3 § LUD ska utredningsverksamheten bedrivas av den myndighet som regeringen bestämmer. Av 1 § förordning (2007:748), förkortad FUD, ska utredningar enligt lagen bedrivas av Socialstyrelsen (utredningsmyndigheten) som, enligt 5 § FUD, vartannat år ska färdigställa en rapport om utredningsverksamheten som ska överlämnas till regeringen. Utredningsmyndigheten ska även på annat sätt offentliggöra rapporten.

I det följande redogörs kortfattat för de rapporter avseende utredningsverksamheten som Socialstyrelsen hittills lämnat. Därefter redogörs översiktligt för problem i lagstiftningen och annat som därutöver påtalats från såväl Socialstyrelsen själv som Statskontoret. I kapitel 8 lämnas förslag till åtgärder för att i möjligaste mån komma till rätta med en del identifierade svårigheter.

5.2 Socialstyrelsens rapportering

5.2.1 Rapport januari 2010

I den första rapporten som avlämnades till regeringen i januari 2010 låg sju utredningar till grund för slutsatserna.¹ Sedan lagens ikraftträdande den 1 januari 2008 hade tio underrättelser om barn som avlidit med anledning av brott inkommit från polis och åklagare. Socialstyrelsen inledde utredning i fem av ärendena och vid rapportens färdigställande var två av dessa färdigutredda. Övriga ärenden utreddes inte, antingen för att det inte förelåg något skyddsbehov eller för att det inte gått att klarlägga att ett brott hade begåtts. Socialstyrelsen utredde även fem fall som inträffat under åren 2006 och 2007.² Sammanlagt låg alltså sju ärenden till grund för de slutsatser som presenterades i rapporten.

För utredningsverksamheten hade Socialstyrelsen tillsatt en expertgrupp inom myndigheten med juridisk, social och medicinsk kompetens.

I rapporten konstaterades att Socialstyrelsen funnit en rad brister i myndigheternas handlande vilket föranledde Socialstyrelsen att påtala:

- vikten av att ett barns utsatta situation och eventuella hjälpbehov uppmärksammas vid vuxnas kontakter med myndigheter,
- att barns behov måste fångas upp tidigt för att inte eskalera,
- att myndigheters och enskilda verksamheters lagreglerade skyldighet att göra anmälan till socialtjänsten iakttas och att socialtjänstens tjänstemän för information vidare inom den egna organisationen,
- betydelsen av att socialtjänsten utan dröjsmål inleder utredning när ett barn kan behöva skydd eller stöd,
- vikten av att myndigheter samverkar i frågor som rör barn och

¹ När det som inte får hända ändå inträffar. Den första rapporten om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott.

² Se övergångsbestämmelserna p. 2

- att det finns en risk att kontakter med myndigheter avslutas i samband med att ett barn flyttar och kontakterna inte återupptas på den nya orten.

Socialstyrelsen ansåg att underlaget för rapporten inte var tillräckligt för att kunna föreslå lagändringar eller andra typer av åtgärder. Däremot ansågs slutsatserna kunna användas i det fortsatta arbetet med att förebygga att barn far illa inom socialtjänst, hälso- och sjukvård, skola och polis.

Beträffande utredningsverksamheten framfördes i rapporten att det finns en risk att Polismyndighetens och åklagares skyldighet att underrätta Socialstyrelsen om fall som skulle kunna bli föremål för utredning tappas bort. Flertalet av underrättelserna hade inkommit först efter påminnelser av Socialstyrelsen. Om problemet kvarstår inför nästa rapport, anfördes det, måste övervägas hur garantier kan skapas för att underrättelserna kommer in till Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen anmärkte i fråga om utredningsverksamheten att det finns en mycket omfattande dokumentation från flera myndigheter kring de familjer som innefattats i utredningarna. Trots detta hade det förelegat vissa svårigheter att få en heltäckande bild av händelseförloppet. Ytterligare osäkerhetsmoment är frågan om huruvida Socialstyrelsen lyckats spåra alla relevanta handlingar.

5.2.2 Rapport januari 2012

Den andra rapporten redovisades till regeringen i januari 2012.³ Tio underrättelser hade inkommit till Socialstyrelsen under åren 2010 och 2011. I ett fall beslutade Socialstyrelsen att inte inleda utredning eftersom det inte gått att klarlägga att ett brott hade begåtts. Tillsammans med de tre utredningar som inte färdigställts inför den första rapporten låg sålunda 12 ärenden till grund för rapporten samt de sju ärenden som fanns med i rapport ett, dvs. totalt 19 utredningar. Sammanfattningsvis gav utredningarna bl.a. vid handen att:

³ Barn som avlidit med anledning av brott. Dödsfallsutredningar 2010-2011.

- anmälningsskyldiga myndigheter uppmärksammar inte alltid ett barns utsatta situation vid vuxnas kontakter med myndigheten,
- hälso- och sjukvården måste i högre utsträckning ta reda på om det finns barn i en vuxen patients närhet för att kunna överväga om en anmälan är nödvändig,
- den lagstadgade anmälningsskyldigheten i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, efterlevs inte i tillräcklig utsträckning. Brister hade förekommit inom hälso- och sjukvården, skolan och förskolan. Orsakerna till brister i efterlevnaden bör enligt Socialstyrelsen utredas.
- socialtjänsten måste i högre utsträckning uppmärksamma de skyldigheter den har enligt SoL när en familj med barn flyttar till en annan kommun,
- det tar för lång tid innan en utredning inleds och det tar för lång tid att slutföra en utredning. Utredningar har heller inte inletts trots tecken på att barn befunnit sig i en utsatt situation. Socialstyrelsen menar att vid en anmälan från en anmälningsskyldig myndighet eller en annan kommun kan nämnden i allmänhet utgå från att det bör föranleda någon åtgärd av nämnden,
- bestämmelserna om sökning och gallring av anmälningar bör ses över eftersom det inte varit möjligt att i utredningsverksamheten ta del av anmälningar som inte lett till en utredning eller anmälningar som sträcker sig längre tillbaka än fem år,
- den lagstadgade skyldigheten för myndigheter att samverka i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa fungerar inte tillfredsställande.

I rapporten anförts att i de utredda ärendena har vissa mönster ofta återkommit hos de berörda familjerna. Varierande grad av psykisk ohälsa hos gärningspersonen har varit vanligt förekommande i de granskade ärendena och besvären kan ha funnits sedan lång tid tillbaka. Ett annat tydligt mönster som framträtt är social isolering och ensamhet. Familjen, eller någon av föräldrarna, förefaller ha varit socialt isolerade och utan välfungerande sociala nätverk.

Ett annat mönster som framträtt är att barnets föräldrar separerat och att en vårdnadstvist inletts eller att andra problem funnits i förhållandet, som otrohet, svartsjuka eller att en ny partner kommit in i familjen. Ekonomiska problem och arbetslöshet har också funnits i de utredda ärendena.

Beträffande utredningsverksamheten konstaterade Socialstyrelsen åter att Polismyndighetens och åklagares underrättelse-skyldighet brister. Flertalet av underrättelserna har inkommit till Socialstyrelsen först efter påminnelse.

5.2.3 Rapport januari 2014

Den tredje rapporten från januari 2014⁴ omfattar 31 ärenden avseende *barn*. I åtta fall var pappan förövare, i fyra fall var förövaren en man som haft en relation med och bott tillsammans med barnets mamma, i tio fall var förövaren en jämnårig pojke eller äldre man och i åtta fall var mamman förövare.

I barnärendena hade Socialstyrelsen gjort följande iakttagelser:

- anmälningsskyldiga myndigheter tar inte i tillräckligt stor utsträckning reda på om det finns barn i en vuxens närhet,
- anmälningsskyldigheten som följer av 14 kap. 1 § SoL följs inte i tillräcklig utsträckning,
- det finns brister i socialtjänstens handläggning av vissa ärenden; bl.a. att utredning inte har inletts efter en anmälan trots tecken på att barnet befunnit sig i en utsatt situation och
- samverkan mellan myndigheter har inte skett i den utsträckning som hade behövts.

Socialstyrelsen såg i barnärendena bl.a. behov av:

- att det finns information på olika språk om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens roll och möjligheter att erbjuda skydd, stöd och vård,

⁴ Dödsfallsutredningar 2012-2013. Socialstyrelsens utredningar av vuxna och barn som avlidit med anledning av brott.

- att det finns information till blivande och nyblivna föräldrar om psykisk hälsa i samband med och efter förlossning,
- att socialtjänsten beaktar att det kan behövas kompetens när det gäller att uppmärksamma spädbarns särskilda behov som risker för och tecken på förlossningsdepression och förlossningspsykos inom verksamheter som omfattar kvinnor,
- att barnperspektivet beaktas i alla verksamheter inom socialtjänsten och
- att hälso- och sjukvården samt skola och förskola efterlever anmälningsskyldigheten.

Någon form av psykisk ohälsa har oftast funnits hos gärningspersonen. I tre fall där ett spädbarn dödats av mamman har hon drabbats av en förlossningspsykos. I flera ärenden har familjen eller någon av föräldrarna verkat ha ett begränsat socialt nätverk eller ha varit socialt isolerad. I de flesta ärenden har någon form av myndighetskontakter funnits. Det har både gällt socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Rapporten omfattar 12 ärenden som gäller *vuxna*. Samtliga brottsoffer var kvinnor och samtliga gärningsmän var män. I 10 av 12 ärenden var brottsoffer och gärningsperson nuvarande eller före detta makar eller sammanboende. I flera av dessa ärenden framgår det att en separation eller skilsmässa utgör motivet eller en del av motivet till gärningen.

Socialstyrelsen gjorde bl.a. följande iakttagelser:

- socialtjänsten uppmärksammar och utreder inte alltid våldet,
- socialtjänstens utredningar brister i vissa fall när det bl.a. gäller riskbedömningar och motiverande arbete och
- intern och extern samverkan har inte alltid fungerat.

Socialstyrelsen såg beträffande vuxna bl.a. behov av förbättringar vad gäller:

- ökad kompetens i att uppmärksamma och fråga om våld inom socialtjänst och hälso- och sjukvård,

- ökad kunskap inom socialtjänsten om metoder för motivationsarbete,
- att erbjuda insatser efter den enskilda individens behov,
- att bedömning av behov och risker utvecklas,
- att socialtjänsten följer upp insatser och
- utveckling av intern och extern samverkan.

Såvitt gäller utredningsverksamheten påpekade Socialstyrelsen igen att underrättelseskyldigheten från polis och åklagare inte fungerar som det är tänkt.

Socialstyrelsen menar vidare att det i flera fall varit svårt att bedöma om det har funnits ett behov av skydd, särskilt när det handlar om barn i övre tonåren. Det kan ibland vara svårt att avgöra vad som är vanligt tonårsbeteende och vad som är riskbeteende som kan anses utgöra skyddsbehov. I några fall har barnet och familjen inte haft några myndighetskontakter och det går då inte heller att avgöra skyddsbehovet utifrån vad myndigheter haft för kunskap om barnet och familjen.

I rapporten påpekar Socialstyrelsen också att man uppmärksammat brister i lagstiftningen som försvårar utredningsarbetet och som leder till att syftet med lagen inte kan uppnås i sin helhet. Socialstyrelsen menar att lagstiftningen när det gäller *vuxnas* dödsfall behöver analyseras i syfte att klarlägga under vilka förutsättningar uppgifter som direkt berör gärningspersonen även kan begäras in. Socialstyrelsen konstaterade att i fem av sju ärenden framkom någon form av psykisk ohälsa hos gärningspersonen, bl.a. allvarlig psykisk störning, depression med destruktiva tankar och personlighetsstörning. Socialstyrelsen bedömer att det är en stor brist att uppgifter om gärningspersonen inte kunnat begäras in för att till exempel få reda på typ av bedömningar som gjorts när det gäller dennes psykiska hälsa och eventuella risker förknippade med den. Analysen bör vidare, sägs det, exempelvis även behandla vissa fall av hedersrelaterat våld i förhållande till definitionen av begreppet närstående. Vissa frågor om sekretess i myndighets-samverkan bör också uppmärksammas. Socialstyrelsen menar också att erfarenheterna av de år som utredningar av barn har pågått visar att det är svårt att dra generella slutsatser utifrån det begränsade

antalet utredningar. Ett större antal fall skulle behöva inkluderas i utredningsverksamheten genom att även utreda fall av grov misshandel mot barn och fall där dödsorsaken är ofullständigt definierad samt att kravet på skyddsbehov som en förutsättning för utredning tas bort.

5.2.4 Rapport januari 2016

Socialstyrelsens fjärde rapport från januari 2016⁵ omfattar totalt 35 dödsfall avseende barn och 31 dödsfall avseende vuxna. I rapporten uppges att myndigheten, sedan 2008, utrett i genomsnitt fem ärenden per år där barn avlidit med anledning av brott, de senaste två åren bara enstaka fall. När det gäller vuxna har i genomsnitt tio ärenden per år utretts.⁶

Beträffande utredningarna gällande barn var det en förälder/styvförälder som var orsak till dödsfallet i 24 fall, alla yngre än 15 år. I 11 fall var det någon utanför familjen som varit orsak till dödsfallet. I fråga om barn som var äldre än 15 år hade dödsfallet orsakats av någon utomstående, oftast en jämnårig.

Socialstyrelsen delade in fallen utifrån orsak och motiv till gärningen vilket resulterade i tre kategorier: barn som misshandlas till döds, barn som dödas av en förälder som varit i ett psykotiskt tillstånd och barn som dödas av en förälder med psykisk ohälsa, dock inte av psykotisk art.

I barnärendena gjorde Socialstyrelsen följande iakttagelser:

- Det finns ett skyddsnät men bestämmelserna måste följas. Det finns fortfarande brister när det gäller anmälningsskyldigheten och socialtjänstens skyldighet att utreda barns behov av stöd och skydd.
- Fler aktörer måste ta ansvar, inte bara socialtjänsten. Alla samhällsinstanser som möter barn har ett ansvar, även de verksamheter som bara möter föräldrarna.

⁵ Socialstyrelsen, Dödsfallsutredningar 2014–2015 Barn och vuxna som avlidit med anledning av brott.

⁶ Socialstyrelsen, Rapport 2016 s. 13.

- Socialtjänsten behöver samverka med förskola, skola och barnhälsovård och kommunerna bör se till att småbarnsföräldrar får tillgång till mötesplatser där flera verksamheter kan erbjuda hjälp även till personer som inte efterfråga sådan.
- Barnhälsovården behöver utveckla sitt arbets sätt så att de tidigt kan upptäcka barn som far illa och se till att familjer får stöd.
- Förutom kännedom om riskfaktorerna måste den psykiatriska vården och socialtjänsten ha god tillgänglighet och flexibilitet så att människor i kris kan få hjälp i en akut situation.

I fråga om vuxenärendena hade Socialstyrelsen utrett 31 dödsfall. I nästan samtliga fall var det fråga om en man som mördat en partner eller före detta partner. I två fall hade en vuxen son dödat sin mor och i ett fall hade en pappa dödat sin vuxne son. I tre fall var våldet hedersrelaterat. Socialstyrelsen påpekade att de inte hade "hela bilden" i ärendena eftersom det inte var möjligt att inhämta information om gärningspersonerna. Socialstyrelsen anförde vidare att utredningarna inte gett någon ny kunskap utan bekräftade vad andra utredningar, forskning och statistik från Brå redan visat. Socialstyrelsen gjorde följande påpekanden:

- Socialtjänst, hälso- och sjukvård och polis måste samverka. Arbetet med att öka kunskapen på området våld i nära relationer hos myndigheter och organisationer måste fortsätta.
- Behandlingsmetoder för våldsbenägna personer behöver bli både bättre och mer tillgängliga.
- Det är viktigt att hälso- och sjukvården rutinmässigt frågar om våld i enlighet med Socialstyrelsens rekommendationer.
- Barn som lever nära våldet måste uppmärksammas och få hjälp. Barn som utsatts för eller bevittnat våld ska alltid utredas av socialtjänsten.
- Det behövs generella insatser som riktar sig till män och pojkar i syfte att ändra attityder till våld och uppnå jämlikhet.

Beträffande utredningsverksamheten påpekade Socialstyrelsen att underlaget för utredningsverksamheten är för litet och otillräckligt för att kunna dra generella slutsatser och göra systematiska

analyser. Kriterierna i lagen begränsar urvalet, anfördes det. Alla fall kommer heller inte till Socialstyrelsens kännedom.

I fråga om att kriterierna begränsar urvalet gäller i ärenden som rör vuxna att den avlidne ska ha haft ett skyddsbehov för att en utredning ska göras. Kriteriet utesluter de fall där behovet av skydd inte framgår av utredningsunderlaget. Socialstyrelsen kan inte heller inhämta uppgifter om gärningspersonen. Därför kan bara offrens situation utredas och kunskaperna om bristerna i samhällets system för stöd och skydd blir ofullständig. Även kriteriet att en dom ska ha vunnit laga kraft orsakar förseningar i utredningsarbetet.

Socialstyrelsen får inte inleda utredning innan en underrättelse inkommit till myndigheten från polis eller åklagare. Eftersom Socialstyrelsen inte får in underrättelser så som lagen stipulerar utan själv får skaffa sig kännedom om olika händelser bl.a. genom media är det sannolikt att inte alla fall kommer till Socialstyrelsens kännedom.

Socialstyrelsen konstaterar att myndigheten vidtagit flera åtgärder efter Statskontorets rapport för att höja kvaliteten i arbetet. Bl.a. har kompetensen stärkts och arbetsgrupperna har utökats med intern kompetens i form av forskare och praktiker för att komma till rätta med vissa sekretesshinder.

Hearings kommer att anordnas inför kommande rapporter som ska komplettera den övergripande analysen.

5.3 Skrivelse från Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har i skrivelse till Regeringskansliet i maj 2014 (dnr.S2014/4275/FST) uppmärksammat regeringen på några problem i de regler som styr utredningsverksamheten enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad LUD.

Ett problem rör den i lagen stadgade uppgiftsskyldigheten rörande vuxna som avlidit med anledning av brott av närstående eller tidigare närstående person. Enligt 5 a § LUD är i bestämmelsen uppräknade myndigheter och yrkesverksamma skyldiga att på utredningsmyndighetens begäran lämna de uppgifter som behövs för en utredning enligt 2 a § rörande den kvinna eller man vars

dödsfall är aktuellt för utredning. Socialstyrelsen hänvisar till förarbetena enligt vilka det framgår att uppgiftsskyldigheten inte omfattar uppgifter som direkt avser förövaren i utredningar av vuxna, till skillnad mot vad som gäller för utredningar som gäller barn. Socialstyrelsen menar att det är ett hinder för Socialstyrelsens utredningsverksamhet att uppgiftsskyldigheten inte omfattar uppgifter som direkt avser förövaren. Myndigheten får ingen helhetsbild av situationen vilket kan leda till ett bristande underlag för att kunna föreslå förebyggande åtgärder i enlighet med syftet med lagen.

I sin skrivelse pekar Socialstyrelsen även på den omständigheten att utredningarna enligt LUD även ska omfatta hedersrelaterat våld (prop. 2011/12:4 s. 24 och 26). Hedersrelaterade brott begås dock inte alltid av närstående personer i den mening som avses i paragrafen. Som begreppet närstående är definierat i förarbetena, kan enligt Socialstyrelsen denna begränsning leda till att vissa fall av hedersrelaterade brott utesluts i utredningsarbetet. Socialstyrelsen föreslår därför att det införs ett klagörande av vilka personer som bör kunna komma i fråga för utredning och att lagtexten ger uttryck för ett utvidgat närståendebegrepp.

Ytterligare ett problem som Socialstyrelsen ger uttryck för är frågan om sekretess när andra myndigheter medverkar i utredningarna. Med hänvisning till prop. 2011/12:4 s. 56 anför Socialstyrelsen att regeringen har bedömt att den utredande myndigheten behöver ha tillgång till personer med sakkunskap om och erfarenhet av till exempel barnrätt, skolväsende, socialtjänst, kriminalvård, barnmedicin, barn- och vuxenpsykiatri, integrations- och jämställdhetsfrågor samt erfarenheter från åklagare och polismyndighet i sitt utredningsarbete. Myndigheten behöver även ha tillgång till kompetens om exempelvis de särskilda företeelser som gäller våld i nära relationer och av närstående, samt hedersrelaterad brottslighet. Eftersom specialistkunskaper inom alla dessa områden inte finns inom Socialstyrelsen kan det bli nödvändigt att anlita utomstående experter. Socialstyrelsen lyfter i det sammanhanget dels frågan om Socialstyrelsen med stöd av 10 kap. 2 § eller 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, har möjlighet att lämna ut uppgifter till samverkande myndigheter, dels frågan om tystnadsplikt för myndighetsrepresentanter för de uppgifter som framkommer under mötesdeltagande samt frågan

om sekretess för uppgifterna i de handlingar som skickas till de samverkande myndigheterna.

5.4 Statskontorets utvärdering av verksamheten

5.4.1 Uppdraget

Statskontoret fick i maj 2012 i uppdrag av regeringen (S2012/3862/FST) att följa upp och utvärdera utredningsverksamheten vid Socialstyrelsen avseende vissa dödsfall under perioden 2008–2014. I uppdraget ingick att utreda om syftet med dödsfallsutredningar uppnåtts dels avseende barn som avlidit med anledning av brott, dels avseende kvinnor och män som avlidit med anledning av brott av närstående eller tidigare närstående. Utredningen skulle innehålla en analys av i vilken utsträckning utredningarna har fungerat som ett underlag för förslag till åtgärder i syfte att förebygga undvikbara skador. En delredovisning med redogörelse för uppdragets fortlöpande skulle lämnas senast den 1 november 2012 och en slutredovisning av uppdraget senast den 1 oktober 2014.

I det följande redogörs översiktligt för resultatet av Statskontorets uppdrag. Statskontorets rapporter kommenteras ytterligare i anslutning till förslagen i promemorian.

5.4.2 Statskontorets delrapport

Vid tiden för Statskontorets delrapport⁷ hade Socialstyrelsen redovisat resultatet av utredningsverksamheten till regeringen i två rapporter avseende totalt 19 barnfall. Några utredningar avseende vuxna hade vid tiden för Statskontorets delrapport ännu inte inletts.

⁷ Efteråt är allting för sent 2012:33.

Socialstyrelsens arbetsmetod

Statskontoret konstaterade att Socialstyrelsen lägger stora ansträngningar på att få in allt material vid varje dödsfall, ungefär en månads arbetstid per barnfall. Statskontoret förhåller sig dock kritisk till att Socialstyrelsen inte inhämtar erfarenheter och förbättringsförslag från de myndigheter och andra instanser som har varit inblandade i de aktuella fallen. De expertgrupper som Socialstyrelsen tillsatt för utredningsverksamheten består, i fråga om barnfallen, med undantag av en läkare, enbart av anställda inom Socialstyrelsen med kompetens från myndighetens eget verksamhetsområde. Statskontoret påtalar att det i expertgruppen saknas flera av de kompetenser som regeringen i förarbetena till lagstiftningen ansett behövas, t.ex. skola, integrations- och jämställdhetsfrågor samt rättsväsendet. Statskontoret är också kritisk mot att Socialstyrelsen avser att tillsätta ytterligare en expertgrupp för vuxenutredningarna - även om det vid behov avses adjungeras polis och åklagare - trots att det huvudsakliga skälet för regeringen att lägga även utredningarna av närståendefallen på Socialstyrelsen var att det då skulle uppkomma effektivitets- och samordningsvinster.

Svårt att dra generella slutsatser

Statskontoret pekade på att en huvudinriktning för utredningarna är att de ska fokusera på systemfel och identifiera bidragande faktorer till dödsfallen. De främsta uppgifterna för Socialstyrelsen, anför Statskontoret, är således att söka gemensamma nämnare mellan del olika fallen och dra slutsatser om brister av övergripande karaktär.

Statskontoret konstaterade dock att de bakomliggande orsakerna till de dödsfall som utredningsverksamheten då omfattat är mycket olika och skillnaderna mellan fallen stora. Trots att Socialstyrelsen i rapporten från 2012 angett vissa mönster som ofta återkommit hos de berörda familjerna menar Statskontoret att indikatorerna inte ger någon entydig bild av de omständigheter som har förelegat innan dödsfallen. Det kan dels bero på att antalet fall är litet, men mer troligt säger Statskontoret, att de omständigheter som kan leda fram till att ett barn avlider är så olika.

Indikatorerna kan enligt Statskontoret inte användas för att dra generella slutsatser om när det finns risk för att ett barn far så illa att det kan komma att dödas.

Socialstyrelsens rapporter

Statskontoret konstaterade att regeringen dittills inte tagit något lagstiftnings- eller annat initiativ för att komma till rätta med de problem som har pekats ut, bl.a. för att dessa redan har varit väl kända av regeringen.

Vad gäller de kommuner där de utredda dödsfallen har inträffat svarar de flesta nej på frågan om de känner till Socialstyrelsens uppdrag avseende utredningarna. Bland dem som läst rapporterna ansågs de inte användbara eftersom de inte vänder sig till handläggarna och att innehållet är för generellt. De brister som pekas ut är redan kända. Liknande svar har Statskontoret fått från andra berörda myndigheter.

Statskontoret konstaterade att nyttan av de dittills publicerade rapporterna varit mycket begränsad. En orsak till detta är enligt Statskontoret att Socialstyrelsen saknar en strategi för att sprida kunskapen i rapporterna och att rapporternas innehåll är alltför övergripande för att vara användbara.

Statskontoret menade vidare att genom att utredningsuppdraget är avgränsat till barn och vuxna som har avlidit är utrymmet för Socialstyrelsen att analysera och redovisa sina slutsatser begränsat. Det beror delvis på, anförde Statskontoret, att syftet med utredningarna inte är att redovisa enskilda felaktigheter. Det beror också på, menade Statskontoret, att antalet dödsfall är så litet i förhållande till antalet barn och vuxna som far illa på annat sätt. Därmed blir det också mycket svårt att med stöd av slutsatserna från utredningsverksamheten generellt förbättra det förebyggande arbetet. Statskontoret föreslog därför att regeringen överväger att vidga uppdraget till att omfatta även andra fall än där barn och vuxna avlider.

Statskontoret menade dessutom att regeringen inte på ett tillräckligt tydligt sätt har angett hur Socialstyrelsens rapporter ska användas. Statskontoret föreslog därför att regeringen förtydligar

vad regeringen förväntar sig av Socialstyrelsen i de kommande rapporterna.

Statskontoret påpekade också att man visat på ett antal svagheter i hur utredningsverksamheten bedrivs, vilket till stor del beror på att Socialstyrelsen inte har definierat vad uppdraget innefattar. Statskontoret menade att det krävs ett omfattande förändringsarbete av utredningsverksamheten för att Socialstyrelsen ska kunna uppnå syftet med verksamheten, och föreslog att Socialstyrelsen genomför en förnyad analys av uppdraget och hur det ska utföras.

5.4.3 Statskontorets slutrapport

Vid tiden för Statskontorets slutrapport 2014⁸ hade Socialstyrelsen i tre rapporter till regeringen redovisat slutsatserna från utredningsverksamheten omfattande 31 barnfall och 12 fall där vuxna avlidit.

Statskontoret menade att utredningsverksamheten inte är känd och att dödsfallsutredningarna inte har lett till något konkret användbart resultat.

Statskontoret konstaterade att lagstiftningen innehåller ett antal begränsande faktorer. Några av dessa är att det är omöjligt för Socialstyrelsen att få ta del av uppgifter om gärningspersonen när en vuxen person dödats av en närstående eller tidigare närstående. Lagen, anförde Statskontoret, innehåller dessutom ett antal kriterier för vilka fall som får utredas, vilket innebär en begränsning av antalet fall som utreds. Att utredningarna enbart ska gälla dödligt våld gör att det över huvud taget är svårt att nå syftet i barnfallen, vilket är att förebygga att barn far illa. En annan begränsning som försvårar möjligheterna att kommunicera resultatet är svårigheten att vara konkret och identifiera systemfel i samhället utan att uttala sig om frågor i myndigheternas eller enskildas skuld eller ansvar. Utredningarna kan inte heller påbörjas förrän efter det att en dom vunnit laga kraft, vilket innebär dels att utredningen fördröjs. Dessutom missar berörda myndigheter att underrätta Socialstyrelsen om alla relevanta fall. Statskontoret menade vidare att Socialstyrelsen i dag inte har resurser att själva genomföra den typen av utredningar som krävs för att klarlägga alla

⁸ Sorgen finns det inga ord för Om utredningar av vissa dödsfall (2014:19).

omständigheter kring berörda aktörers agerande, i likhet med vad till exempel polis och åklagare ska göra i förundersökningarna och Rättsmedicinalverket i de rättspsykiatriska undersökningarna.

Enligt Statskontorets rapport innebär Socialstyrelsens arbetssätt ytterligare svårigheter att nå målet med verksamheten. Viktigast i det sammanhanget är att Socialstyrelsen inte har analyserat vad som krävs för att syftet ska uppnås. Socialstyrelsen försvårar dessutom genomförandet av en fullständig analys eftersom man valt att inte intervjua de verksamheter som har varit involverade i ärendena. Det finns också områden där de nuvarande expertgrupperna inte har tillräcklig kompetens. Statskontoret menar i det sammanhanget att eventuella sekretesshinder går att överbygga utan förändringar i lagstiftningen.

Beträffande Socialstyrelsens rapporter menade Statskontoret att de få myndigheter och andra verksamheter som känner till Socialstyrelsens arbete bedömer att det har marginell betydelse för deras eget arbete. Materialet innehåller ingen ny kunskap utan kan möjligen fungera som en påminnelse om problematiken med utsatthet för brott.

Trots kritiken menade Statskontoret att verksamheten bör fortgå i någon form och att regeringens förväntningar i samband med att verksamheten initierades alltså är relevanta; att kunskapen från dödsfallsutredningarna kan förväntas fungera som ett underlag och stöd i arbetet för att skydda, stödja och hjälpa utsatta och på så sätt minska risken för att något liknande händer igen.

6 Internationell utblick

Statskontoret hade regeringens uppdrag att, i den mån det var möjligt, göra en jämförelse med andra länder som bedriver dödsfallsutredningar. I slutrapporten redogjorde Statskontoret översiktligt för hur det ser ut i andra länder.⁹ Bland annat konstaterades att dödsfallsutredningar började genomföras i USA under 1970-talet i fall då barn avlidit. Senare, under 1990-talet, började sådana utredningar göras även vad gäller kvinnor som avlidit till följd av våld i nära relation. Programmen i USA har ibland ett bredare perspektiv vad gäller barn än enbart att undersöka fall då barn har avlidit till följd av brott. De kan t.ex. även inkludera fall med plötslig spädbarnsdöd, felaktiga behandlingar inom vården eller självmord. På flera håll i USA och i andra länder är fokus i utredningsverksamhet dock fall där någon har avlidit till följd av brott.

I USA och flera andra länder har staten tagit initiativ till att göra dödsfallsutredningar, men de genomförs i praktiken av utomstående organisationer med statligt stöd. Inom ramen för dessa organisationer sätts *multiprofessionella team* samman med representanter för flera olika myndigheter och andra yrkesgrupper. I ett team ingår som regel polis, åklagare, advokater forskare och frivårdspersonal, samt representanter för sociala myndigheter, sjukvård, skola, kyrka, kvinnojourer och barnrättsorganisationer.

Enligt Statskontoret varierar det mellan olika provinser och delstater i Kanada och Australien om dödsfallsutredningen ska inledas *medan en rättsprocess fortfarande pågår eller om den ska vara avslutad*. I USA fungerar det på olika sätt från delstat till delstat. I vissa delstater har varje team ett geografiskt ansvar och kan välja om de ska granska alla eller några enskilda avslutade ärenden.

⁹ Sorgen finns det inga ord för Om utredningar av vissa dödsfall 2014:19, s. 63 f.

Beträffande *arbetsmetodiken* har många av de utredningsverksamheter som Statskontoret studerat ett större upptagningsområde eller tillgång till fler ärenden än Socialstyrelsens utredningsverksamhet. Därmed kan utredningsverksamheterna snabbare få ett jämförbart material. Eftersom antalet ärenden är större blir statistik, anförde Statskontoret, en mer tillförlitlig kunskapskälla. I det IT-stöd som används samlas ofta in ett antal uppgifter om exempelvis demografiska, sociala och ekonomiska faktorer om offret, gärningsmannen och familjen, samt om kontakter med olika myndigheter. Därigenom kan man genom utredningsverksamheten till exempel uttala sig om hur stor andel av gärningsmännen, i fall av dödligt våld i nära relation, som tidigare hade haft kontakt med polisen, samt hur stor andel av offren som hade haft kontakt med akutsjukvården eller hade fått psykologhjälp.

En viktig del i arbetet förefaller enligt Statskontoret vara strävan att skapa en tidslinje bakåt från dödsfallet, i syfte att identifiera tillfällena då samhället på något rimligt sätt skulle kunna ha ingripit och därigenom kunnat påverka det kommande händelseförloppet. Arbetet sker dels genom insamling av handlingar, dels genom samtal med berörda aktörer. I flera av utredningsverksamheterna i USA och i England anses offrets familj kunna spela en viktig roll i datainsamlingen. I vissa fall sker det genom att familjemedlemmar och vänner bjuds in till intervjuer.

Sammanfattningsvis konstaterade Statskontoret att i Sverige är regeringen och myndigheterna drivande i arbetet mot våld och har tagit flera andra initiativ. Därigenom har kunskapen om våld utvecklats på andra sätt än genom dödsfallsutredningar. Analysgrupperna i andra länder är ofta större än de i Sverige och där ingår i de flesta fall ett antal forskare från olika discipliner. Statskontoret menade också att eftersom arbetet utomlands har bedrivits under längre tid har man i flera länder kommit längre med att standardisera och automatisera utredningsprocessen, bl.a. med IT-stöd. Ingen utredningsverksamhet i andra länder omfattar så få fall som den svenska. De utländska utredningsgrupperna har som regel haft tillgång till ett mycket större utredningsmaterial. Genom tillgången till ett större antal fall är det möjligt att redovisa aggregerad data på ett annat sätt. Med ett större utredningsmaterial finns också möjligheter att redovisa enskildheter och exempel på vad som har

gjorts bra, respektive dåligt, utan att det går att identifiera från vilket ärende omständigheterna är hämtade.

I Norge har regeringen hösten 2014 beslutat om en åtgärdsplan för att bekämpa våld och sexuella övergrepp mot barn och ungdom.¹⁰ Enligt åtgärdsplanen (åtgärd 18) ska en expertgrupp analysera ett urval ärenden där barn och ungdom varit utsatta för våld och sexuella övergrepp i syfte att upptäcka brister och utmaningar i den offentliga tjänsteapparatusens hantering av ärendena. Bakgrunden är att Norge erfarit många allvarliga fall där barn och ungdom varit utsatta för grovt våld, sexuella övergrepp och allvarlig omsorgsbrist. I samband med sådana händelser uppstår det frågor om huruvida samhället kunnat förebygga och förhindra detta. Om samhället har brustit är det viktigt att förstå varför och att finna lösningar på hur samhället kan bidra till att förhindra liknande händelser i framtiden. En tillsatt expertgrupp har haft i uppdrag att göra en utvärdering av sådana allvarliga händelser som nyss nämnts. Syftet är att undersöka om, i vilken grad och på vilket sätt det förekommit brister i den offentliga tjänsteapparatusens hantering av ärendena. I ljuset av vad som framkommer i utvärderingen ska expertgruppen bl.a. värdera om det är ändamålsenligt att etablera en permanent undersökningskommission. Expertgruppen har lämnat en rapport i form av en NOU, Norges Offentliga Utredningar, till regeringen i juni 2017.

¹⁰ En god barndom varar livet ut (2014–2017).

7 Statistik

7.1 Barnärenden

7.1.1 Barn som avlidit till följd av brott

På uppdrag av regeringen redovisar Socialstyrelsen statistik över skador bland barn i åldrarna upp till och med 17 år. Statistiken innehåller både skador och skadehändelser, uppdelat för flickor och pojkar, och orsak till skadan. Statistiken baseras på Socialstyrelsens register.

Av den senaste rapporten, publicerad 2015, framgår bl.a. att den vanligaste orsaken till att barn (0–17 år) vårdas på sjukhus är *skadehändelser*. Exkluderas barn under 1 år, med deras speciella spädbarnsproblematik, är skador den vanligaste *dödsorsaken* bland barn, varvid skador och förgiftningar svarar för en tredjedel. Närmare en fjärdedel av barnen som vårdas inskrivna på sjukhus, vårdas till följd av en skadehändelse.¹¹

Under perioden 2010–2013 avled i genomsnitt 71 barn per år till följd av skadehändelser (45 pojkar och 26 flickor). Två tredjedelar av barnen var äldre än 12 år och fyra av tio barn var äldre än 15 år. I genomsnitt avled 36 barn per år till följd av skada som uppkommit genom ett *olycksfall*, dvs. *oavsiktlig skadehändelse*,¹² 28 barn avled till följd av *självmord*, vilket inkluderar skada med *oklar avsikt*, och 7 barn avled till följd av *övergrepp*, dvs. att någon annan person avsiktligt tog deras liv.¹³

¹¹ Socialstyrelsen, Skador bland barn i Sverige Olycksfall, övergrepp och avsiktligt självdestruktiva handlingar. Socialstyrelsen Skador bland barn i Sverige Olycksfall, övergrepp och avsiktligt självdestruktiva handlingar Rapport 2015 s. 8.

¹² Transportolycksfall (56 %), drunkning (20 %), exponering för ej levande mekaniska krafter (3 %) och annat olycksfall (17 %). Socialstyrelsen Rapport 2015 s. 27.

¹³ Socialstyrelsen Skador bland barn i Sverige Olycksfall, övergrepp och avsiktligt självdestruktiva handlingar Rapport 2015 s. 8 och 27.

De 28 barn som avled genom självmord, utgjorde nästan 40 procent av samtliga barn som avled till följd av en skadehändelse. Två tredjedelar av de som tog sitt liv var pojkar. Hälften tog sitt liv genom hängning, medan en fjärdedel kastade eller lade sig framför föremål i rörelse, t.ex. ett tåg.

Uppgifter från *dödsorsaksregistret* ger vid handen att år 2015 avled 12 barn (4 flickor och 8 pojkar) efter *övergrepp* av annan person. Samma år avled 9 barn (4 flickor och 5 pojkar) efter *skadehändelser med oklar avsikt*.

7.1.2 Barn som misshandlats

År 2016 *anmäldes* sammantaget 23 700 misshandelsbrott mot barn 0–17 år. Det motsvarar enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) officiella statistik 27 procent av alla anmälda misshandelsbrott. Av dessa gällde 8 360 (35 procent) flickor och 15 400 (65 procent) pojkar. Totalt sett ökade antalet anmälda misshandelsbrott mot barn (0–17 år) med 14 procent mellan 2015 och 2016.¹⁴

Enligt Brå anmäldes 4 300 misshandelsbrott 2016 mot barn i åldern 0–6 år (en ökning med 6 procent) och 11 400 mot barn i åldern 7–14 år (en ökning med 10 procent). Misshandelsbrott mot barn i åldern 15–17 år ökade med 26 procent sedan föregående år och uppgick 2016 till 8 000 anmälda brott. Det är enligt Brå svårt att ta reda på den egentliga omfattningen av barnmisshandel eftersom våldet ofta inte polisanmäls när det gäller små barn.¹⁵ Anmälningens benägenheten kan också förändras över tid. Bland annat har Brå i en kartläggning av polisanmäld misshandel mot barn 0–6 år visat att den allra största delen av ökningen av anmälningar under 00-talet beror på förändringar i anmälningens beteendet hos tre viktiga grupper: föräldrar, personal på förskola och skola samt socialtjänsten.¹⁶

En stor del av ökningen av de anmälda brotten mot barn 7–14 år beror enligt Brå på anmälningar, bl.a. från skolan, om våld mellan jämnåriga. Närmare 21 procent (år 2016) av dem som misstänks för misshandel mot denna åldersgrupp är i åldern 15–20 år. Ett mycket

¹⁴ <http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/barnmisshandel.html>

¹⁵ <http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/barnmisshandel.html>

¹⁶ Brå 2011:16.

stort antal brott mot barn 7–14 år syns emellertid inte i statistiken över misstänkta personer eftersom gärningspersonen i många fall inte fyllt femton år och därmed inte är straffmyndig.¹⁷

Av de misstänkta för misshandel mot små barn är andelen kvinnor relativt hög jämfört med andra brott. År 2015 var över 40 procent av de misstänkta för misshandel mot barn 0–6 år kvinnor.

I tabell 7.1 redovisas, efter brottskod,¹⁸ antalet *anmälningar* avseende *grov misshandel*. Det handlar om drygt 500 anmälda brott, de flesta där gärningspersonen varit bekant med offret. Vad som avses med ”bekant” i förevarande sammanhang är att offret och gärningspersonen har ett annat slags relation eller bekantskap än gift, sambo eller har gemensamma barn.¹⁹ Enligt Brå är det ofta en förälder eller styvförälder som anmälts som misstänkt.²⁰

Tabell 7.1 Anmälda²¹ brott efter brottskod år 2016²²

Grov misshandel					
Kön och ålder	Bekant med offret, inomhus	Bekant med offret, utomhus	Obekant med offret, inomhus	Obekant med offret, utomhus	Totalt
Flicka 0–6 år	15	2	0	3	20
Pojke 0–6 år	25	2	1	3	31
Flicka 7–14 år	22	18	2	13	55
Pojke 7–14 år	26	23	5	30	84
Flicka 15–17 år	18	26	8	14	66
Pojke 15–17 år	50	71	23	113	257
Totalt	156	142	39	176	513

¹⁷ <http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/barnmisshandel.html>

¹⁸ Brå, Klassificering av brott. Anvisningar och regler Version 4.2.

¹⁹ Brå, Klassificering av brott. Anvisningar och regler s. 16.

²⁰ <http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/barnmisshandel.html>

²¹ I statistiken över anmälda brott redovisas samtliga händelser som anmälts och registrerats som brott hos polis, tull och åklagare i landet.

²² Källa Brå. Preliminärt antal.

Den polisanmälda barnmisshandeln är ofta en upprepad företeelse. Endast i 1 procent av fallen 2009 var det fråga om en uttalad engångsföreteelse. I 40 procent var det oklart om det förekommit misshandel flera gånger och i 59 procent av fallen fanns information om upprepad utsatthet, dvs. minst två tillfällen.²³

Såvitt gått att utröna finns inte någon officiell statistik i fråga om hur många domar, t.ex. avseende grov misshandel av ett barn, det finns. När det gäller *anmälda* brott avser det samtliga händelser som anmälts och registrerats som brott hos polis, tull och åklagare, men det framgår inte av statistiken hur många av dessa som lett till fällande dom. Av Brå:s statistik framgår att 2015 *lagfördes*, som huvudbrott, 5 697 brott avseende misshandel, 586 brott avseende *grov misshandel* och 14 brott avseende *synnerligen grovt brott*. Med lagförda brott avses samtliga brott som enskilda individer lagförts för. Dessa bygger på antal brott i lagföringsbeslut vilket innebär att om samma brott begicks av tre personer tillsammans så räknas de som tre lagförda brott. Av lagföringsstatistiken kan man inte få fram hur många av dessa lagförda brott som avser barn, kvinnor eller män. Det finns heller ingen särredovisning i fråga om hur många av dessa som avser försök, förberedelse eller stämpling.

Tillgänglig statistik kan inte användas till att dra några säkra slutsatser i fråga om hur många fall av *grov misshandel* som skulle kunna tänkas bli föremål för en utredning enligt LUD. I antalet lagförda för brott redovisas de personer som under ett kalenderår befunnits skyldiga till brott genom fällande dom i tingsrätt eller genom s.k. lagföring utanför domstol, dvs. av åklagare utfärdat strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Det går emellertid inte att urskilja hur många av de lagförda brotten, 600 avseende grov misshandel år 2015, som avser barn eftersom det inte särredovisas i Brå:s statistik.

Ett sätt att uppskatta antalet ärenden är att basera beräkningarna på relationen mellan anmälnings- och lagföringsstatistiken vad beträffar enbart *grov misshandel*. Av totalt antal anmälda brott som gäller grov misshandel utgör 513 anmälningar brott mot barn, 1 002 anmälningar gäller brott mot kvinnor och 3 425 avser brott mot män), dvs. totalt 4 940 anmälningar. Det innebär att ca 10 procent av de anmälda brotten rör barn. Eftersom det totalt lagfördes 600

²³ BRÅ 2011:16 s. 30.

brott som avser grov misshandel skulle därmed antalet lagförda brott som avser barn kunna uppskattas till 60 fall per år.

Antalet fall som gäller grov misshandel av barn som skulle kunna tänkas bli föremål för en utredning enligt LUD skulle sålunda kunna uppskattas till 60 fall per år. Till detta ska läggas att det för en utredning krävs att det ska ha funnits ett skyddsbehov och att, så som föreslås i denna promemoria, brottet ska ha begåtts av en närstående eller tidigare närstående person. Det innebär att antalet utredningar i praktiken lär bli lägre.

7.2 Vuxna kvinnor och män

7.2.1 Dödligt våld i nära relationer

I Brå:s nationella kartläggning Brott i nära relationer från 2014 konstateras vad gäller uttrycket ”nära relation” att innebörden kan skilja sig åt mellan olika källor. I vissa studier åsyftas enbart en kärleksrelation mellan två personer, medan andra inkluderar även syskonrelationer eller relationen mellan föräldrar och barn. I Brå:s kartläggning definieras en nära relation som en *(pågående eller avslutad) parrelation som varat minst en månad*.²⁴

I Sverige dör i genomsnitt ungefär 90 personer varje år genom dödligt våld. Ungefär en fjärdedel av dessa personer är kvinnor, varav ungefär hälften dödas av en nuvarande eller tidigare partner. Dödligt våld i nära relation mot kvinnor har dock minskat, sett både i ett kortare och i ett längre perspektiv. Antalet fall har åren 2008–2013 minskat till att i genomsnitt 13 kvinnor dödats, jämfört med i snitt 17 sådana fall per år tidigare, under både 00-talet och 1990-talet. Det innebär att denna typ av dödligt våld i nära relation minskat med närmare 20 procent sedan början av 00-talet. Granskningar av det dödliga våld som anmälts åren 2014–2015 visar att denna relativt lägre nivå bestått även under de senaste åren, med 16 respektive 12 fall. Även i förhållande till 1970-talet har det dödliga våldet mot kvinnor i nära relation minskat.²⁵

²⁴ Brå, Brott i nära relationer En nationell kartläggning. Rapport 2014:8 s. 18.

²⁵ Brå, 2017:5 s. 55.

I en studie från 2012²⁶ uppmärksammades även män som dödats av en nuvarande eller tidigare partner. I genomsnitt dödas 4 *män* per år av en kvinna som mannen har eller har haft en relation med. I dessa fall är det vanligt att kvinnan som dödar mannen tidigare blivit utsatt för våld av honom. Antalet män som dödats av en nuvarande eller tidigare partner varierar mellan 1 och 7 personer per år under åren 1990–2010.²⁷

7.2.2 Våld i nära relationer

Under 2016 anmäldes enligt Brå omkring 12 400 misshandelsbrott där gärningspersonen var i nära relation²⁸ med offret.²⁹ I den Nationella trygghetsundersökningen uppgav 24 procent av dem som utsatts för misshandel 2015 att gärningspersonen var närstående till offret. Enligt den Nationella trygghetsundersökningen är gärningspersonen en närstående till en misshandlad kvinna i 45 procent av händelserna, medan motsvarande andel för män är 10 procent.

Enligt Brås nationella kartläggning Brott i nära relationer är de två vanligaste brottstyperna systematiska kränkningar och försök att inskränka friheten. En del utsätts för både fysiskt och psykiskt våld inom relationen. Av dem som utsattes för fysiskt våld under 2012 blev närmare 85 procent även utsatta för psykiskt våld, medan knappt 28 procent av dem som utsattes för psykiskt våld även blev utsatta för fysiskt våld.³⁰

Enligt kartläggningen är det vanligare att kvinnor utsätts för grövre våld och kvinnor har betydligt större behov av hjälp och stödinsatser, framför allt sjukvård. Bland de personer som blev utsatta för grov misshandel³¹ uppgav 29,1 procent av kvinnorna och

²⁶ Brå, Brottsutvecklingen i Sverige 2008–2011. Rapport 2012:13.

²⁷ Brå, Brott i nära relationer En nationell kartläggning. Rapport 2014:8 s. 89.

²⁸ En nära relation avser i Brås statistik att man har eller har haft ett partnerförhållande med en flickvän, pojkvän, hustru eller make, oavsett om man är sammanboende eller ej. <http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/vald-i-nara-relationer.html>

²⁹ <http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/vald-i-nara-relationer.html>

³⁰ <http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/vald-i-nara-relationer.html>

³¹ Brås definition av begreppet grov misshandel följer i kartläggningen inte den juridiska definitionen av begreppet utan avser att den utsatta personen gjorts illa med ett föremål, knytningar, sparkar eller liknande. Rapport 2014:8 s. 6.

2,4 procent av männen att de uppsökte, eller hade behövt uppsöka, en läkare, sjuksköterska eller tandläkare.³²

Av den offentliga statistiken verkar det inte finnas någon möjlighet att få fram hur många domar, t.ex. avseende grov misshandel av närstående, det finns. När det gäller antalet *anmälda misshandelsbrott*, inklusive grov misshandel, uppgår de enligt Brå:s senaste statistik för år 2016 till omkring 88 600 varav 33 procent (29 000 brott) avsåg misshandel mot kvinnor, 40 % (35 800) procent avsåg män och 27 procent (23 700) avsåg barn.³³

I tabell 7.2 och 7.3 redovisas efter brottskod antalet *anmälningar* avseende *grov misshandel* av kvinnor respektive män.

Tabell 7.2 Anmälda³⁴ brott efter brottskod år 2016

Grov misshandel av kvinnor

Brottskod	Relation	Plats	Antal
0375	Obekant ³⁵	Utomhus	219
0385	Obekant	Inomhus	81
0376	Bekant ³⁶	Utomhus	152
9353	Nära relation ³⁷	Inomhus	263
9354	Annan relation ³⁸	Inomhus	287
Totalt			1002

Antalet anmälda brott avseende grov misshandel av *kvinnor* år 2016 är drygt 1 000. I 70 procent av anmälningarna har offret varit *bekant* med gärningspersonen, dvs. mer än till namn eller utseende. I 263 anmälningar (26 procent) har offret haft en *nära relation* med gärningspersonen, dvs. varit gift, sambo eller har gemensamma

³² Brå Rapport 2014:8 s. 7.

³³ <http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/vald-och-misshandel.html>

³⁴ I statistiken över anmälda brott redovisas samtliga händelser som anmäls och registrerats som brott hos polis, tull och åklagare i landet.

³⁵ Offret och gärningspersonen är inte bekanta med varandra varken till namn eller utseende. Brå, Klassificering av brott version 4.2 s. 16.

³⁶ "Bekant" innebär att offer och gärningsperson är bekanta med varandra, mer än till namn eller utseende. Kategorin bekant delas in i två underkategorier: 1) gärningspersonen är eller har varit gift, sambo eller har gemensamma barn, 2) gärningspersonen har en annan slags relation eller bekantskap än gift, sambo eller har gemensamma barn. Brå, Klassificering av brott, version 4.2 s. 16.

³⁷ Gärningspersonen är eller har varit gift, sambo eller har gemensamma barn med offret. Brå, Klassificering av brott version 4.2 s. 16.

³⁸ Gärningspersonen har en annan slags relation eller bekantskap med offret än gift, sambo eller gemensamma barn. Brå, Klassificering av brott version 4.2 s. 16.

barn och i 287 anmälningar (ca 29 procent) haft ett *annat slags relation*, dvs. annat slags relation än gift, sambo eller har gemensamma barn. I förhållande till män har hälften så många av anmälningarna (30 procent) begåtts av obekant gärningsperson.

Tabell 7.3 Anmälda brott efter brottskod år 2016

Grov misshandel av män

Brottskod	Relation	Plats	Antal
0377	Obekant	Utomhus	1603
0387	Obekant	Inomhus	443
0378	Bekant	Utomhus	702
9355	Nära relation	Inomhus	84
9356	Annan relation	Inomhus	593
Totalt			3425

När det gäller *män* är antalet anmälda brott avseende grov misshandel totalt betydligt fler än vad som gäller för kvinnor. I 40 procent av anmälningarna har offret varit *bekant* med gärningspersonen. I 84 anmälningar (ca 2 Procent) har offret haft en *nära relation* med gärningspersonen och i 593 anmälningar (17 procent) haft en *annan slags relation* med gärningspersonen. I förhållande till kvinnor har en dubbelt så stor andel av anmälningarna (60 procent) begåtts av obekant gärningsperson.

En "nära relation" i Brå:s statistik är en relation där gärningspersonen varit gift, sambo eller har gemensamma barn. LUD:s definition av begreppet är vidare och omfattar t.ex. även föräldrar, barn, far- och morföräldrar och syskon vilka i Brå:s statistik torde hamna under rubriken "annan relation". Hur många av de anmälningar som redovisats i tabell 7.2 och 7.3 som "annan relation" och som skulle falla in under närstående definitionen i LUD går inte att få fram.

Brå:s statistik över *lagförda* brott visar att år 2015 lagfördes, som huvudbrott, 5 697 misshandelsbrott, 586 grova misshandelsbrott och 14 synnerligen grova brott. Med lagförda brott avses samtliga brott som enskilda individer lagförts för. Dessa bygger på antal brott i lagföringsbeslut vilket innebär att om samma brott begicks av tre personer tillsammans så räknas de som tre lagförda brott. Av statistiken kan man inte få fram hur många som avser barn, kvinnor eller män. Det finns heller ingen särredovisning i fråga om hur

många av dessa som avser försök, förberedelse eller stämpling till misshandel eller grov misshandel eller hur många som avsett brott i nära relationer.

Av den offentliga statistiken framgår således att år 2016 anmäldes drygt 88 000 *misshandelsbrott*, vilket inkluderar grov misshandel. Såvitt gäller *grov misshandel* anmäldes 4 427 brott avseende kvinnor och män. Av dessa har 1 227 brott (550 som gäller kvinnor, 677 som gäller män) begåtts inomhus av någon som haft antingen en nära eller annan relation med offret. Huruvida det beträffande annan relation är att anse som sådan närstående som avses i LUD framgår inte. Även i de fall det är fråga om ett anmält brott som begåtts utomhus av en bekant gärningsperson (152 avseende kvinnor, 702 avseende män) kan det vara fråga om en närstående i LUD:s mening. Hur många är dock ovisst.

Baseras beräkningarna, som ovan beträffande barn, på relationen mellan anmälnings- och lagföringsstatistiken gäller 1 002 anmälda brott avseende grov misshandel brott mot kvinnor och 3 425 brott mot män (513 avser brott mot barn). Det innebär att ca 90 procent av de anmälda brotten rör vuxna. Eftersom det totalt lagfördes 600 huvudbrott avseende grov misshandel 2015 skulle därmed antalet lagförda brott i fråga om vuxna kunna uppskattas till knappt 540 fall/år. Hur många fall som därvid kan anses har begåtts av närstående i den mening som avses i LUD är ovisst. Utifrån vad som visats i tabell 7.2 och 7.3 har 263 anmälda brott som begåtts av någon i nära relation avsett kvinnor, dvs. ca 5 procent av anmäld grov misshandel och 84 anmälda brott avsett män, dvs. ca 2 procent, vilket innebär att uppskattningsvis 42 fall skulle kunna bli föremål för en utredning enligt LUD. Antalet torde dock kunna bli högre då begreppet närstående i kriminalstatistiken enbart avser fall då gärningspersonen är eller har varit gift, sambo eller har gemensamma barn vilket är snävare än definitionen i LUD. Sådana fall som i brottsstatistiken kategoriseras som "annan" relation torde kunna inrymma sådana närstående som avses i LUD. Det handlar i så fall om 287 anmälda brott avseende kvinnor, dvs. ca 6 procent av anmäld grov misshandel och 593 anmälda brott avseende män, dvs. ca 12 procent vilket innebär att ytterligare drygt 100 fall skulle kunna tillkomma. Därutöver kan ytterligare fall tillkomma då brottet begåtts av bekant gärningsperson utomhus.

Det finns inga aktuella uppgifter på hur många som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige. Det finns en del kartläggningar som redovisar omfånget men de är från 2009.³⁹ Socialstyrelsen har i februari 2017 fått regeringens uppdrag att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck.⁴⁰

³⁹ Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. SOU 2015:55 s. 66 f.

⁴⁰ Regeringsbeslut S2017/01221/JÄM.

8 Överväganden och förslag

8.1 Syftet med utredningsverksamheten

Promemorians förslag: Syftet med utredningsverksamheten ska vara att ge regeringen underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa eller att kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer.

En utredning ska klarlägga händelseförloppet och orsaken till händelsen samt vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda barnet eller skydda, stödja och hjälpa kvinnan eller mannen som utsatts för brott.

8.1.1 Bakgrund

I Statskontorets rapporter⁴¹ görs bedömningen att syftet med hittillsvarande verksamhet är svårt att nå. Det beror enligt Statskontoret delvis på att syftet med utredningarna inte är att redovisa enskilda felaktigheter. Det är svårt att vara konkret och identifiera systemfel i samhället utan att uttala sig om frågor i enskildas skuld eller ansvar, anför Statskontoret.⁴² Enligt Statskontoret beror det också på att antalet dödsfall är så litet i förhållande till antalet barn och vuxna som far illa på annat sätt. Därmed blir det också mycket svårt att med stöd av slutsatserna från utredningsverksamheten generellt förbättra det förebyggande arbetet. Statskontoret menar också att lagens krav på att skuldfrågan ska vara klarlagd och att

⁴¹ Efteråt är allting för sent Om utredningar av vissa dödsfall 2012:33 och Sorgen finns det inga ord för Om utredningar av vissa dödsfall 2014:9.

⁴² Statskontoret 2014:19 s. 70 f.

”gärningsmannens dom” vunnit laga kraft medför en eftersläpning som påverkar möjligheterna att klarlägga alla omständigheter.⁴³

Andra faktorer som Statskontoret pekar på och som kan påverka möjligheten att nå lagens syfte är att Socialstyrelsen inte har resurser att själva genomföra den typen av utredningar som krävs för att klarlägga alla omständigheter kring berörda aktörers agerande⁴⁴ och att kompetensen i utredningarna inte motsvarar regeringens önskemål. Analyserna hade kunnat bli djupare och i högre grad accepterade om experterna hade representerat en myndighet eller organisation och kunnat utnyttja den samlade kunskapen hos myndigheten eller organisationen.⁴⁵ Statskontoret har också varit kritisk i fråga om hur Socialstyrelsen genomför utredningarna⁴⁶

Till detta och till ytterligare frågor som Statskontoret fört fram finns anledning att återkomma i det följande. Närmast resoneras kring syftet med utredningsverksamheten och lämnas vissa förslag för att förtydliga vad verksamheten enligt LUD ska leda fram till.

8.1.2 Promemorians överväganden och förslag

Som framgått ovan är det legala syftet med utredningsverksamheten enligt 1 § LUD att ge underlag för förslag till åtgärder som förebygger att 1) barn far illa, eller 2) kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående.

Utredningsverksamheten har inordnats under begreppet socialtjänst även om verksamheten syftar till att ge underlag för förslag till *övergripande samhälleliga åtgärder* som förebygger att barn far illa eller att kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående.⁴⁷

Enligt förarbetena ska *inte* syftet med utredningsverksamheten vara att utreda frågor om myndigheters och enskildas skuld och ansvar. Utredningen bör fokusera på *systemfel* i samhällets skydds-

⁴³ Statskontoret 2014:19 s. 71.

⁴⁴ Statskontoret 2014:19 s. 71.

⁴⁵ Statskontoret 2014:19 s. 72.

⁴⁶ Statskontoret 2014:19 s. 73 f.

⁴⁷ Prop. 2006/07:108 s. 28 och prop. 2011/12:4 s. 32 f.

nät och *identifiera bidragande faktorer* till dödsfallet. De nya kunskaper som utredningarna ger ska *skapa förutsättningar för förslag till åtgärder* som förebygger att barn hamnar i situationer där de är i behov av samhällets skydd och att män och kvinnor utsätts för våld eller andra övergrepp och ge information så att man kan dra *slutsatser om vilka förbättringar* som är angelägna.⁴⁸

Huvudsyftet med utredningarna är att utifrån ett *helhetsperspektiv* skaffa nya kunskaper om mönster i familjen och i samhället och identifiera brister som varit av avgörande betydelse i flera fall, nya kunskaper som kan användas för att på ett övergripande plan förbättra samhällets skydd och stöd till dem som utsätts för våld och andra övergrepp.⁴⁹ Därmed förbättras den allmänna kunskapen om vilka behov av förebyggande insatser som behövs i olika delar av samhällsorganisationen.⁵⁰ Ny kunskap kan öka förutsättningarna för långsiktig kunskapsuppbyggnad så att exempelvis behandlingsmetoder och stöd- och hjälpinsatser kan utvecklas. Det kan handla om förebyggande insatser, effektiva metoder att uppmärksamma och identifiera, riskbedömningar, sociala, medicinska och psykologiska utredningar, behandlingsmetoder och myndighetssamverkan. Det kan även handla om att utveckla insatserna till dem som begår eller riskerar att begå brott.⁵¹

Att så som Statskontoret påvisar syftet med utredningsverksamheten inte kan anses uppfyllt beroende på en rad olika omständigheter är naturligtvis problematiskt.

Såvitt gäller det i lagen uttalade syftet görs dock den bedömningen att detta i grunden bör ligga fast. Att barn far illa eller att vuxna utsätts för våld av närstående eller tidigare närstående är inte enbart en vård- och omsorgsfråga utan hela samhällets ansvar. Syftet med utredningsverksamheten ska alltså vara att på ett *övergripande* plan ge underlag för åtgärder som kan verka förebyggande. Utredningen ska så långt möjligt klarlägga såväl *händelseförloppet* som *orsaken* till det inträffade men inte ersätta den verksamhet som ankommer på respektive tillsynsmyndighet (se avsnitt 8.9).

⁴⁸ Prop. 2006/07:108 s. 28, prop. 2011/12:4 s. 31 f.

⁴⁹ Prop. 2011/12:4 s. 31.

⁵⁰ Prop. 2006/07:108 s. 21 och prop. 2011/12:4 s. 31.

⁵¹ Prop. 2011/12 :4 s. 32.

Syftesbestämmelsen bör dock omformuleras för att tydliggöra vad utredningsverksamheten ska leda till. Sålunda föreslås att syftet, i likhet med vad som gäller enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor, förkortad LUO, ska vara att *ge underlag för beslut om åtgärder* som har som mål att förebygga att barn far illa eller att kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer. Det underlag som utredningsmyndigheten har att ta fram ska vara av sådan beskaffenhet att det kan ge behörig beslutsmyndighet, ytterst riksdag och regering, möjlighet att på ett nationellt plan fatta beslut om åtgärder som har som mål att verka förebyggande. Eftersom det kanske inte alltid är möjligt att föreslå åtgärder som direkt förebygger att barn far illa eller att vuxna utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående föreslås att underlaget ska vara sådant att det går att besluta om åtgärder som har *målet att förebygga* händelser av i LUD avsett slag.

En annan fråga är vem som är adressat för underlaget och vem som kan besluta om åtgärder som kan förebygga att en liknande händelse inträffar igen. Utredningsmyndigheten har inte, och bör inte ha, befogenhet att ålägga andra myndigheter att vidta åtgärder. Eftersom Statskontorets rapport gett uttryck för att det råder oklarhet om till vem rapporten ska riktas och vem som har ansvar för att nödvändiga åtgärder vidtas⁵² föreslås att det av bestämmelsen framgår att utredningarna ska ge *regeringen* underlag för beslut om olika åtgärder. Utredningsmyndigheten ska alltså tillhandahålla regeringen ett beslutsunderlag för generella beslut av sådan kvalitet att det går att dra slutsatser om vilka förebyggande åtgärder som kan anses angelägna. Det behöver inte alltid innebära att myndigheten måste ge konkreta förslag på åtgärder. Det kan krävas ytterligare utredningar och samverkan på olika plan för att en brist i samhällets skyddsnät ska kunna läkas. Underlaget måste dock vara av sådan beskaffenhet att händelseförlopp och orsak till händelsen klart framgår, vilka åtgärder som vidtagits eller kunnat vidtas samt vilka slutsatser som utredningsmyndigheten, tillsammans med experter och sakkunniga (se avsnitt 8.8 och 8.10), dragit i fråga om nödvändiga åtgärder. Det bör därefter vara upp till regeringen att

⁵² Statskontoret, rapport 2012:33 s. 60 f.

bedöma vad som bör göras och vem som bör vara ansvarig för att nödvändiga åtgärder vidtas.

Det ska tilläggas att i promemorians förslag förutsätts att tillsynsmyndigheter, varmed i förevarande sammanhang inte avses Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern, som oftast har en viss befogenhet att se till att tillsynsobjektet vidtar åtgärder efter genomförd tillsyn, förutsätts på visst sätt medverka i utredningarna. När utredningsmyndigheten avlämnar sin rapport till regeringen kan sålunda en rad åtgärder redan ha vidtagits på en lägre beslutsnivå (avsnitt 8.8 och 8.9).

Syftesbestämmelsen bör läsas tillsammans med 7 § LUD i vilken det regleras vad en utredning enligt 2 och 2 a §§ ska klarlägga. Enligt nu gällande lag ska en utredning klarlägga samtliga förhållanden som har inneburit att barnet varit i behov av skydd, respektive att kvinnan eller mannen har varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation. Dessutom ska klarläggas vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att förhindra händelsen.

Eftersom skyddsbehovet i fråga om såväl barn som vuxna är en del av kriterierna för att en utredning ska inledas är ett klarläggande av detta en naturlig del av utredningen redan i ett inledande skede (jfr 2 och 2 a §§). För att ytterligare tydliggöra vad en utredning ska leda till föreslås att bestämmelsen ändras så klarläggandet av skyddsbehovet tas bort i 7 § och att det i stället framgår att en utredning ska klarlägga händelseförloppet och orsaken till händelsen.

8.2 Vilka fall ska utredas?

Promemorians förslag: Fall där barn, av närstående eller tidigare närstående, tillfogats sådan sjukdom eller skada som avses i 3 kap. 6 § brottsbalken (grov misshandel) ska omfattas av en utredning.

Försök eller förberedelse till mord, dråp, barnadråp eller grov misshandel, liksom stämpling till mord, dråp eller grov misshandel ska utredas beträffande barn.

Försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp ska utredas beträffande vuxna.

8.2.1 Bakgrund

Statskontoret konstaterar i sin slutrapport att syftet med verksamheten inte uppnåtts bl.a. därför att lagen innehåller ett antal begränsande faktorer.⁵³ Lagen har utformats på ett sådant sätt att det endast kan bli fråga om att analysera ett litet antal fall per år. Det ska vara fråga om *dödligt våld* och det ska ha funnits ett *skyddsbehov* innan dödsfallet. Dessutom krävs att det finns *särskilda skäl* att ändå inleda utredning om gärningspersonen inte fällts för brottet. Det innebär, menar Statskontoret, att antalet möjliga fall per år krymper och det dröjer ytterligare tid innan materialet blir så stort att det går att utvinna generella slutsatser ur det.⁵⁴

Statskontoret kunde inte bedöma hur lång tid det kommer att ta innan det går att dra generella slutsatser från Socialstyrelsens utredningsverksamhet. Med utgångspunkt i resultaten för barnärenden, där utredningsverksamheten – vid tiden för Statskontorets rapport – hade pågått i mer än sex år ansågs det inte osannolikt att man kommer att behöva vänta ytterligare tio år innan det är meningsfullt att jämföra fallen. Att utredningarna endast ska gälla dödligt våld gör att det över huvud taget är svårt att nå syftet i barnfallen, menar Statskontoret.⁵⁵

För att det inte ska ta så lång tid innan det är möjligt att dra generella slutsatser är ett alternativ enligt Statskontoret att utvidga uppdraget till att även omfatta andra fall än dem med dödlig utgång eftersom det ofta är tillfälligheter som leder till att brottsoffret avlider och inte enbart lider allvarlig skada.⁵⁶

Också Socialstyrelsen har påpekat att ett större antal fall skulle behöva inkluderas i utredningsverksamheten. Erfarenheterna av de år som utredningar av barn har pågått visar, anför Socialstyrelsen, att det är svårt att dra generella slutsatser utifrån det begränsade antalet utredningar. Ett större antal fall skulle behöva inkluderas i utredningsverksamheten, till exempel genom att även utreda fall av grov misshandel mot barn och fall där dödsorsaken är ofullständigt

⁵³ Statskontoret, Sorgen finns det inga ord för. Om utredningar av vissa dödsfall. Rapport 2014:19 s. 70 f.

⁵⁴ Statskontoret, rapport 2014:19 s. 71.

⁵⁵ Statskontoret, rapport 2014:19 s. 71.

⁵⁶ Statskontoret, rapport 2014:19 s. 80.

definierad samt att kravet på skyddsbehov som en förutsättning för utredning tas bort.⁵⁷

Även den Nationella samordnaren mot våld i nära relationer framhåller att det finns ett behov av en nationell sammanhållande granskning av dödsfall och att regeringen bör överväga de förslag att utveckla granskningen som Socialstyrelsen föreslår i rapporten 2014, bl.a. att inkludera fler fall i granskningen av barnärenden.⁵⁸

8.2.2 Tidigare överväganden

Frågan om vilka fall som ska omfattas av utredningsverksamheten har diskuterats allt sedan frågan om en dylik verksamhet för Sveriges vidkommande fördes på tal. Den parlamentariskt tillsatta Kommittén mot barnmisshandel⁵⁹ ansåg att *allt dödligt våld mot barn* skulle utredas, oavsett vem som varit förövare. Fanns särskilda skäl skulle även dödsfall som inte lett till fällande dom kunna bli föremål för utredning, t.ex. fall där barn dödar barn, s.k. utvidgade självmord och fall där det var klarlagt att barnet hade dött av yttre våld men där det inte gick att bevisa vem som var skyldig.

Regeringen gav senare Socialstyrelsen i uppdrag att utreda och analysera förutsättningarna för att utforma ett system för dödsfallsutredningar när barn *skadats av svår misshandel* eller *dött på grund av mord, dråp eller misshandel*, bl.a. i fråga om sekretesshinder och organisation (S2003/7117/ST).

Socialstyrelsen redovisade uppdraget i oktober 2004 i skrivelsen Dödsfalls- och skadeutredningar.⁶⁰ Socialstyrelsen ansåg att avgränsningen av vilka fall som bör utredas beträffande fall där barn skadats inte skulle göras utifrån begreppet *svår misshandel* så som angetts i uppdraget, utan den skulle göras med hänsyn till konsekvenserna av misshandeln, dvs. att barnet lidit *allvarlig sjukdom eller skada*. Mot bakgrund av vad som anförts i regeringens proposition⁶¹ menade Socialstyrelsen att de fall som ska utredas borde omfatta barn i åldrarna 0–17 år som *avlidit* på grund av

⁵⁷ Socialstyrelsen, Dödsfallsutredningar 2012–2013. Socialstyrelsens utredningar av vuxna och barn som avlidit med anledning av brott s. 27.

⁵⁸ SOU 2014:49 Våld i nära relationer – en folkhälsofråga För ett effektivare arbete s. 340.

⁵⁹ SOU 2001:72.

⁶⁰ Artikelnr. 2004-107-13.

⁶¹ Prop. 2002/03:53 s. 67 f.

mord, dråp eller misshandel eller barn som lidit *allvarlig fysisk eller psykisk skada*. Beträffande dödsfallen menade Socialstyrelsen att såväl händelser efter *övergrepp av annan person* som *händelser med oklar avsikt* skulle ingå i dödsfallsutredningarna.⁶² Vad gäller antalet skadefall konstaterades utifrån uppgifter ur Patientregistret att de är betydligt flera än antalet dödsfall.⁶³ Med den avgränsning Socialstyrelsen gjort beträffande skadefallen, dvs. att barnet lidit allvarlig fysisk eller psykisk skada, kunde inte, med utgångspunkt från statistiken, avgöras hur många fall som kunde förväntas bli föremål för utredning.

I Socialdepartementets promemoria Skyddsutredningar avseende barn⁶⁴ bedömdes Socialstyrelsens förslag om skadeutredningar behöva utredas ytterligare. Dessutom ansågs det finnas skäl att avvakta med införandet av bestämmelser om skadeutredningar till dess verksamheten med dödsfallsutredningar kunnat utvärderas. Med hänvisning till senare statistik och det stora antalet misshandelsfall bedömde regeringen att det inte vore lämpligt att låta utreda alla de fall av barnmisshandel som kommer till myndigheters kännedom. Ett annat skäl till att begränsa antalet fall som bör utredas var enligt regeringen att det i Sverige, vid den tiden, saknades erfarenheter från denna typ av utredningar.⁶⁵

I förarbetena till 2011 års lagändringar har enbart frågan om att utreda fall där kvinnan eller mannen avlidit diskuterats.

8.2.3 Utredningar avseende barn

Nuvarande reglering

Enligt 2 § första stycket lag (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad LUD, ska en utredning enligt lagen genomföras när 1) ett brott har begåtts mot ett barn och barnet har avlidit med anledning av brottet eller det annars finns särskilda skäl

⁶² Enligt Dödsorsaksregistret 2001 avsåg 8 fall övergrepp av annan person och 3 fall skadehändelse med oklar avsikt.

⁶³ År 2002 visade uppgifter ur Patientregistret att 244 barn vårdades på sjukhus till följd av övergrepp av annan person och 143 barn till följd av händelse med oklar avsikt. De senare avsåg t.ex. fall där det är oklart om t.ex. en förgiftning är en olyckshändelse, om den är sjävtillfogad eller om den är av annan avsiktligt tillfogad.

⁶⁴ S2006/6778/ST.

⁶⁵ Prop. 2006/07:108 s. 24.

att utreda dödsfallet, och 2) det finns särskild anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att barnet varit i behov av skydd.

Av 2 § andra stycket framgår att i fall som avses i första stycket får en utredning genomföras även när ett barn har avlidit utomlands, om barnet vid dödsfallet var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige. Med barn avses i lagen, enligt 2 § tredje stycket, personer under 18 år.

Den första förutsättningen för att en utredning ska kunna genomföras, är att ett barn *avlidit till följd av brott*. I förarbetena till 2007 års lag,⁶⁶ som endast omfattade utredningar avseende avlidna barn, uttalades bl.a. att mot bakgrund av utredningsverksamhetens syfte och eftersom det lämpligen endast bör ankomma på de allmänna domstolarna, Polismyndigheten och åklagarna att göra bedömningar av om en gärning utgör brott ska domstolarnas och de brottsutredande myndigheternas bedömningar utgöra utgångspunkt då det gäller den närmare avgränsningen av vilka fall som ska utredas. Därigenom, menade regeringen, undanröjs de problem som annars skulle kunna uppkomma om någon av de åtgärder eller bedömningar som företas i utredningsverksamheten skulle kunna uppfattas som en omprövning av de allmänna domstolarnas och de brottsutredande myndigheternas bedömningar.⁶⁷

Utredningsverksamheten ska sålunda omfatta fall där någon *fällts till ansvar* för att ha orsakat ett barns död (t.ex. mord, dråp, barnadråp eller vållande till annans död).⁶⁸ Med uttrycket *med anledning av brott* avses inte enbart fall där någon fälls till ansvar enligt straffbud som förutsätter att någon avlidit, utan även fall där någon inte kan fällas till ansvar för barnets död men för *vållande av kroppsskada eller sjukdom*, vilket i sin tur lett till dödsfallet.⁶⁹ Regeringen har alltså ansett att det finns skäl att även utreda fall där ett barn avlidit till följd av *vanvård*, men den som vanvårdat barnet kan inte fällas till ansvar för att ha vållat barnets död utan endast

⁶⁶ SFS 2007:606.

⁶⁷ Prop. 2006/07:108 s. 24.

⁶⁸ Prop. 2006/07:108 s. 24.

⁶⁹ Prop. 2011/12:4 s. 57. I 2007 års lag användes uttrycket ”i anledning av brott”.

för vållande av kroppsskada eller sjukdom. Även i sådana fall har barnet avlidit med anledning av brott.⁷⁰

Utöver fall där någon *fällts till ansvar för brott* riktat mot det avlidna barnet har regeringen ansett att det finns skäl att även utreda vissa *fall där frågan om ansvar för brott inte prövats slutligt*. Enligt förarbetena ska därför utredningar även genomföras i fall när:

- en förälder eller annan gärningsperson tagit sitt liv efter att ha dödat ett barn,
- ett barn under 15 år dödat ett annat barn,
- en förundersökning lagts ned av det skälet att *spaningsresultat saknas*, dvs. i fall där ett brott har förövats men det går inte att finna någon misstänkt,
- en förundersökning lagts ned och beslutet motiverats med att *brott inte kan styrkas*, dvs. i fall ett brott har begåtts, men det går inte att bevisa att någon som är misstänkt för brottet har begått detta, och
- *åtal ogillats* för att det *saknats övertygande bevisning* om att det är den tilltalade som är *gärningsperson*.⁷¹

Vad gäller rekvisitet *särskilda skäl* (2 § första stycket 1) avser detta fall där åtal ogillas på grund av att *gärningen inte är brottslig* i enlighet med någon av de allmänna grunder för ansvarsfrihet som anges i 24 kap. brottsbalken. Det kan även inträffa att en domstol som prövar ett åtal som avser exempelvis mord på ett barn, finner att gärningspersonen på grund av psykisk sjukdom inte varit i sådan grad medveten om sitt handlande att gärningspersonen uppfyller det uppsåts- eller oaktsamhetsrekvisit som gäller för att gärningen ska utgöra ett brott (jfr 1 kap. 2 § brottsbalken). I dessa fall kan inte sägas att barnet har avlidit med anledning av brottet. Regeringen har dock ansett att det finns särskilda skäl att utreda även sådana dödsfall.⁷² De särskilda skälen tar *endast* sikte på sådana fall där det i strikt juridisk-teknisk mening inte kan sägas att ett

⁷⁰ Prop. 2006/07:108 s. 24 f.

⁷¹ Prop. 2006/07:108 s. 25.

⁷² Prop. 2006/07:108 s. 25 och s. 61.

barn har avlidit med anledning av brott. De särskilda skälen omfattar således inte fall där ett barn avlidit genom självmord eller genom olycka som inte är en följd av att någon har begått brott.⁷³

Det är *inte* möjligt att utreda fall där åklagaren lagt ned en brottsutredning av det skälet att *gärningen inte utgör brott* och det inte heller annars finns särskilda skäl att utreda dödsfallet. På samma sätt förhåller det sig om det *inte kan klarläggas att något brott över huvud taget har begåtts*. I sistnämnda fall brukar beslutet om brottsutredningens nedläggande motiveras med att det *inte kan antas att något brott som hör under allmänt åtal har förövats*.⁷⁴

Den *andra förutsättningen* för att få genomföra en utredning är att det finns särskild anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att barnet har varit i *behov av skydd*. Med uttrycket *särskild anledning att anta* avses att det ska finnas *någon konkret omständighet* som talar för att dödsfallet har samband ett skyddsbehov hos barnet. Exempel på sådana konkreta omständigheter är enligt förarbetena att ett barn dödats i hemmiljön, i en missbruksmiljö eller i en lägenhet där det bedrivs sexhandel. Ett annat exempel är att det hos någon myndighet finns uppgifter som inneburit att det avlidna barnet, på grund av exempelvis hemförhållanden eller levnadssätt, varit i behov av skydd.⁷⁵ I förarbetena framhålls att *samtliga* förhållanden ska beaktas och att det kan finnas behov av att se på förhållanden som rör någon *annan* än det avlidna barnet.⁷⁶

I förarbetena anförs vidare avseende skyddsrekvisitet att det inte är möjligt att ge någon uttömmande beskrivning av alla förhållanden som kan innebära att ett barn är i behov av skydd. Vägledning, sägs det, kan hämtas från socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU. De förhållanden som inneburit ett skyddsbehov behöver dock *inte* vara så allvarliga att det förelegat förutsättningar för ett ingripande enligt LVU.⁷⁷ Ytterligare exempel som ges i förarbetena är att det finns brister i barnets hemmiljö som innebär att barnets fysiska eller psykiska hälsa skadas genom

⁷³ Prop. 2006/07:108 s. 61.

⁷⁴ Prop. 2006/07:108 s. 25 f. och s. 61.

⁷⁵ Prop. 2006/07:108 s. 26 och s. 61.

⁷⁶ Prop. 2006/07:108 s. 61.

⁷⁷ Prop. 2006/07:108 s. 61.

t.ex. misshandel, en förälders eller föräldrars missbruk av alkohol eller narkotika, en förälders eller föräldrars psykiska tillstånd. Med *hemmiljö* avses såväl föräldrahemmet som annat hem där barnet stadigvarande vistas (jfr 2 § LVU). Ett annat exempel är när barnet på grund av *eget beteende* utsätter sin hälsa och utveckling för fara genom t.ex. missbruk, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (jfr 3 § LVU).⁷⁸

8.2.4 Promemorians överväganden och förslag

Förutsättningar för en utredning

Redan i remisshanteringen av 2007 års lagförslag ifrågasattes varför utredningarna endast ska avse fall då barn avlidit i samband med att de utsatts för våld eller vanvård. Några remissinstanser ansåg att även fall där barn skadats svårt av misshandel eller fall där barn avlider till följd av självmord borde utredas.⁷⁹

Regeringen konstaterade då att Brå:s preliminära statistik visade att totalt polisanmäldes drygt 8 700 misshandelsbrott mot barn år 2006 och att det, vid sidan av de barn som avlider i samband med att de utsätts för våld eller vanvård, finns många andra barn som lever i miljöer där de far illa. Samhället skulle även kunna få nya kunskaper genom att utreda dessa fall, liksom fall där barn avlider till följd av självmord, anförde regeringen. Det ansågs dock inte lämpligt att låta utreda alla dessa fall eftersom en sådan utredningsverksamhet skulle bli orimligt omfattande och mer få karaktär av masshantering. Regeringen var dock inte främmande för att i framtiden låta utreda även andra fall än sådana där barn avlidit. Detta borde dock anstå till dess att frågan om vilka fall som skulle kunna vara lämpliga att utreda analyserats ytterligare och att utredningsverksamheten avseende barn som avlidit kunnat utvärderas. Mot bakgrund av det sagda skulle utredningsverksamheten begränsas till att avse i huvudsak fall där ett brott har begåtts mot ett barn och barnet har avlidit i anledning av brottet.⁸⁰

⁷⁸ Prop. 2006/07:108 s. 61.

⁷⁹ Prop. 2006/07:108 s. 23.

⁸⁰ Prop. 2006/07:108 s. 24.

Sedan LUD trädde i kraft den 1 januari 2008 har Socialstyrelsen redovisat till regeringen vad som framkommit i utredningarna i fyra rapporter. Den första rapporten som avlämnades till regeringen år 2010 omfattade totalt 7 fall där dödsfallet ägt rum under åren 2006–2009. Rapporten 2012 omfattade ytterligare 9 fall, 2014 omfattade 12 utredningar och rapporten 2016 ytterligare 3 utredningar. Totalt har alltså resultatet från 35 utredningar redovisats.

Som framgått ovan har utredningsverksamheten kritiserats från flera håll bl.a. därför att utredningsmaterialet är för litet för att kunna leda till generella slutsatser som förebygger att barn far illa. Också Socialstyrelsen konstaterar i rapporten 2016 att underlaget för utredningsverksamheten är för litet och otillräckligt för att generella slutsatser ska kunna dras och systematiska analyser göras. Socialstyrelsen menar att det finns flera skäl till att urvalet är litet, bl.a. kriterierna i lagen och att inte alla fall kommer till Socialstyrelsens kännedom.⁸¹

Utgångspunkten, och den första förutsättningen, för en utredning enligt LUD är att det begåtts ett *brott* mot ett barn och, enligt dagens lagstiftning, barnet har *avlidit* med anledning av brottet. Att det begåtts ett brott mot ett barn bör fortfarande gälla liksom vad som anförts i förarbetena till 2007 års lag, att det endast bör ankomma på de allmänna domstolarna, Polismyndigheten och åklagarna att bedöma om en gärning utgör brott eller inte.

Frågan är då om utredningsverksamheten ska utökas till att omfatta fler fall än där barn avlidit med anledning av ett brott och vilka fall som i så fall kan vara av relevans.

En fråga som inte diskuterats i förarbetena till 2007 års lag men som väl förts fram av en remissinstans i 2011 års lagstiftnings- ärende avseende vuxna är att även försöksbrott bör omfattas av utredningarna.⁸² Regeringen menade då att det i och för sig vore fördelaktigt om utredningssystemet även omfattade kvinnor som inte avlidit och som kan ge sin egen bild av vad som gått fel och de brister som förekommit. Regeringen befarade dock att en sådan utvidgning kunde bli mycket svår att avgränsa och att, som regeringen påpekat i förarbetena till 2007 års lag, det även finns

⁸¹ Socialstyrelsen. Dödsfallsutredningar 2014–2015 Barn och vuxna som avlidit med anledning av brott s. 15.

⁸² Prop. 2011/12:4 s. 31.

risker för att ett sådant system får karaktären av masshantering. Regeringen ansåg att det då inte fanns tillräckligt med underlag för att föreslå en sådan omfattande utredningsverksamhet.

Det finns ingen statistik som direkt visar hur många som dömts för försök, förberedelse eller stämpling till mord, dråp eller barnadråp. 2016 anmäldes totalt 879 brott avseende försök, förberedelse och stämpling till mord eller dråp. Häri innefattas såväl vuxna som barn. Med utgångspunkt från tillgänglig statistik går det inte att avgöra hur många sådana fall som kan tänkas bli föremål för en utredning enligt LUD. Eftersom det enligt Brå totalt lagfördes 156 mord, dråp och barnadråp 2015, vilket inkluderar försöks- och stämplingsbrotten och såväl vuxna som barn,⁸³ torde det dock inte vara fråga om ett så stort antal som avser barn att det kan bli tal om en masshantering utan det bör kunna inrymmas inom ramen för nuvarande organisation och i den utökning av verksamheten som föreslås.

Ett möjligt sätt att uppskatta antalet försöksbrott (vuxna och barn) som kan komma ifråga för en utredning enligt LUD är att använda antalet konstaterade anmälda fall av dödligt våld i nära relation som en approximation för motsvarande fall bland de fällande domsluten⁸⁴. Resultatet av en sådan skattning, baserad på antal anmälda fall 2008–2013 och fällande domslut för perioden 2000–2013⁸⁵ är cirka 40 fall per år. Det är dock en mycket grov skattning som bygger på två antaganden: dels att antalet anmälda fall om dödligt våld storleksmässigt ligger nära antalet fall som leder till fällande dom, dels att fördelningen mellan fullbordade och ofullbordade brott för samtliga mord och dråp i fällande domslut är densamma för de domslut som avser dödligt våld av närstående. De skattade uppgifterna påverkas också av ett stort antal osäkerhetsfaktorer som innebär att uppgifterna både kan vara större och mindre än vad som anges. I praktiken torde dock antalet bli lägre eftersom brottet i fråga om vuxna ska ha begåtts av närstående eller tidigare närstående. Eftersom lagföringsstatistiken i fråga om mord, dråp eller barnadråp inte visar hur många brott som begåtts av närstående är det antalet svårt att uppskatta.

⁸³ Enligt Brå (2015:4) är det inte möjligt att på ett tillförlitligt sätt särredovisa dessa olika brottsformer i kriminalstatistiken, annat än genom omfattande manuella insatser.

⁸⁴ Brå kortanalys 2015:4

⁸⁵ för in källa

Eftersom det kan vara en ren tillfällighet att ett barn avlider efter en våldshandling kan det, om det funnits ett skyddsbehov, vara av värde att utreda även denna typ av brott. Därför föreslås att utredningsverksamheten enligt LUD bör utökas på så sätt att även försök eller förberedelse till mord, dråp eller barnadrap liksom stämpling till mord och dråp ska omfattas av utredningsskyldigheten enligt LUD. Eftersom det inte är en förutsättning för en utredning enligt lagen att ett brott som lett till att barn *avlidit* ska ha begåtts av en närstående eller tidigare närstående, bör det inte heller vara en förutsättning för utredning av försök-, förberedelse- eller stämplingsbrotten såvitt gäller brott där barnet avlider.

Frågan är då om utredningsverksamheten även ska omfatta fall där barnet *inte* har avlidit. I den utredning som föregick 2007 års lagstiftningsärendet föreslogs att även fall då barn lidit allvarlig fysisk eller psykisk skada skulle utredas liksom att, såvitt gäller avlidna barn, händelser med oklar avsikt skulle utredas.⁸⁶

Enligt dödsorsaksregistret avled 12 barn (0–19 år) år 2015 till följd av övergrepp av annan person och 9 barn till följd av *skadehändelse med oklar avsikt*. De senare omfattar händelser där tillgänglig information är otillräcklig för att avgöra om skadan uppkommit vid olyckshändelse, om den är avsiktligt självtillfogad eller av annan person avsiktligt tillfogad.⁸⁷ Statistiken gäller även unga som är 18–19 år så antalet är sannolikt lägre i fråga om den målgrupp som omfattas av LUD. Eftersom en utökning av verksamheten med skadehändelser med oklar avsikt inte skulle innebära en sådan ökning av antalet fall att förutsättningarna för generella slutsatser skulle öka föreslås *inte* att dessa fall ska utredas. Detta också mot bakgrund av att utgångspunkten för en utredning enligt LUD fortfarande bör vara att ett brott har begåtts mot ett barn och att det bör ankomma på de brottsutredande myndigheterna att avgöra om det är ett brott eller inte vilket är oklart i dessa fall.

Närmast till hands ligger då att överväga om fall av *misshandel* ska ingå i utredningsverksamheten. Enligt 3 kap. 5 § brottsbalken, förkortad BrB, döms den som tillfogar en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom eller henne i

⁸⁶ Socialstyrelsen, Dödsfalls- och skadeutredningar, Artikelnr. 2004-107-13.

⁸⁷ ICD-10-SE.

vanmakt eller något annat sådant tillstånd för misshandel till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är brott som avses i 5 § att anse som grovt döms, enligt 3 kap. 6 § första stycket BrB, för *grov misshandel* till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var livsfarlig eller om gärningspersonen har tillfogat en svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet. Är brottet att anse som synnerligen grovt döms, enligt 3 kap. 6 § andra stycket, till fängelse i lägst fyra och högst tio år. Vid bedömning av om brottet är *synnerligen grovt* ska särskilt beaktas om kroppsskadan är bestående eller om gärningen har orsakat synnerligt lidande eller om gärningspersonen visat synnerlig hänsynslöshet.⁸⁸

Som framgått i kapitel 7 anmäldes 2016 23 700 misshandelsbrott mot barn 0–17 år vilket enligt Brå motsvarar ca 27 procent av alla anmälda misshandelsbrott. Antalet anmälda misshandelsbrott mot barn har ökat med 14 procent mellan åren 2015 och 2016. Uppgifter från Patientregistret visar att år 2014 vårdades 238 barn (0–19 år) i slutenvård till följd av övergrepp av annan person (51 flickor och 187 pojkar). Samma år vårdades 116 barn (61 flickor och 55 pojkar) i slutenvård till följd av skadehändelse med oklar avsikt. Att ett så stort antal barn misshandlas och kanske även behöver vårdas i slutenvård talar för att det är mycket angeläget att skaffa nya samhällsövergripande kunskaper även om dessa fall för att ytterligare bidra till att arbetet med att skydda barn som far illa förbättras och utvecklas. Det torde emellertid inte vara möjligt för utredningsmyndigheten, även om verksamheten utökas resursmässigt, att genomföra utredningar med djupa och breda analyser i alla fall som ett barn misshandlats utan att kvaliteten eftersätts.

En lämpligare avgränsning är att de allvarligaste fallen blir föremål för en utredning, dvs. de fall som enligt de rättsvårdande myndigheterna är att anse som *grov eller synnerligen grov misshandel*.

Som anförts i kapitel 7 kan det inte med utgångspunkt från tillgänglig statistik med säkerhet avgöras hur många fall det kan

⁸⁸ Barnrättighetsutredningen, Barnkonventionen blir svensk lag, SOU 2016:19 föreslår i en ny bestämmelse (3 kap. 5 a § BrB) ett nytt brott "misshandel av barn".

röra sig om. År 2016 *anmäldes* 513 brott avseende grov misshandel av barn. Hur många av dessa som lett till fällande dom framgår inte. År 2015 *lagfördes* 586 brott avseende grov misshandel och 14 avseende synnerligen grovt brott. Häri inkluderas försök, förberedelse och stämpling och både barn och vuxna.

Mot bakgrund av vad som framgått i kapitel 7 i fråga om relationen antal anmälda brott och antal lagförda brott torde ett rimligt antagande kunna vara att det för en utredning enligt LUD skulle kunna röra sig om ca 60 fall per år, vilket inkluderar försöks-, förberedelse- och stämplingsbrott avseende grov misshandel.

Ytterligare den omständigheten tillkommer emellertid för en utredning enligt LUD att det har funnits ett skyddsbehov (se avsnitt 8.4) vilket innebär att antalet fall som ska utredas i praktiken kommer att bli något lägre.

Om utredningar enligt LUD även ska göras i fall av grov misshandel av barn kan det sålunda uppskattas till åtminstone ytterligare 60 fall per år för utredningsmyndigheten.

I den offentliga statistiken avseende anmälda brott i fråga om barn framgår det inte om brottet begåtts av en *närstående*, utan endast om offer och gärningsperson varit bekanta, dvs. bekanta mer än till namn och utseende.⁸⁹ I likhet med vad som gäller i fråga om vuxenutredningarna bör det införas en bestämmelse om att endast brott – grov misshandel – som begåtts av närstående ska utredas. Närståendebegreppet bör då ha samma innebörd som i 2 a § LUD.

Cirka 60 procent av *anmäld* grov misshandel av barn 2016 hade begåtts av en bekant gärningsperson. I sådana fall torde också ett skyddsbehov kunna antas. Införs ett begränsande närståenderekvisit även i fråga om grov misshandel av barn skulle sålunda uppskattat antal utredningar enligt LUD kunna begränsas något och sannolikt estimeras till ett fyrtiotal fall per år.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslås att utredningsverksamheten enligt LUD ska utökas på så sätt att även grov misshandel av barn, inklusive synnerligen grovt brott, ska omfattas. Eftersom den offentliga statistiken inte entydigt visar i hur många fall någon dömts för sådant brott bygger förslaget på en uppskattning av tillgänglig statistik, ca 60 fall per år vari inkluderas

försök,- förberedelse- och stämplingsbrott. Försök- förberedelse- eller stämpling till grov misshandel ska utredas om brottet begåtts av en närstående eller tidigare närstående person. Eftersom ett närståenderekvisit med samma innebörd som enligt 2 a § LUD bör införas kan antalet förväntas minska något, till uppskattningsvis ca 40 fall per år.

För utredningsmyndigheten innebär detta att förutom de femtontal fall som årligen utreds (ca 5 barnärenden och 10 vuxenärenden) ska utredningsmyndigheten uppskattningsvis utreda ca 40 fall av grov misshandel av barn, vilket inkluderar såväl fullbordat brott som försöksbrott, och 40 fall avseende försök,- förberedelse- och stämpling till mord, dråp eller barnadrap omfattande både vuxna och barn, alltså en utökning av antalet fall med ca 80 fall per år.

8.2.5 Utredningar avseende vuxna

Nuvarande reglering

Enligt 2 a § första stycket LUD, ska en utredning enligt lagen genomföras när 1) ett brott har begåtts mot en kvinna eller en man av en närstående eller tidigare närstående person och kvinnan eller mannen har avlidit med anledning av brottet eller det annars finns särskilda skäl att utreda dödsfallet, och 2) det finns särskild anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att kvinnan eller mannen varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Av 2 a § andra stycket framgår att i fall som avses i första stycket kan en utredning genomföras även när en kvinna eller en man har avlidit utomlands, om hon eller han vid dödsfallet var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige. Bestämmelsen har utformats med utgångspunkt i 2 §. Även om bestämmelserna inte är identiska kan vid tillämpningen av 2 a § viss vägledning hämtas från förarbetena till 2 §.⁹⁰

Liksom i fråga om utredningar avseende barn är det *första kriteriet* för att en utredning ska kunna genomföras att en kvinna eller man avlidit med anledning av att *ett brott har begåtts* och att

⁹⁰ Prop. 2011/12:4 s. 57.

den bedömningen ska ligga hos de allmänna domstolarna och de brottsutredande myndigheterna.⁹¹ Med uttrycket *med anledning av brott* avses inte enbart fall där någon *fälls till ansvar* enligt ett straffbud som förutsätter att någon avlidit (t.ex. mord, dråp eller vållande till annans död), utan även fall där någon inte kan fällas för kvinnans eller mannens död men väl för *vållande av kroppsskada eller sjukdom*, som i sin tur lett till dödsfallet. Vidare ska utredning ske i vissa fall där *frågan om ansvar för brott inte har prövats slutligt*. Till dessa fall hör de fall där gärningspersonen tagit sitt eget liv efter att ha dödat en närstående eller tidigare närstående.⁹² En utredning ska också göras om det finns särskilda skäl, vilket innebär samma sak som när det gäller utredningar som rör avlidna barn (se avsnitt 8.2.3).

Saknas särskilda skäl att utreda, ska en utredning *inte* genomföras när åklagaren lagt ned en förundersökning av det skälet att *gärningen inte utgör ett brott*. I förarbetena har även ansetts att *själv-mord* inte ska omfattas av utredningsverksamheten.⁹³

Till skillnad från vad som gäller i barnutredningarna ska inte sådana fall utredas där förundersökningen lagts ned med hänvisning till att *spaningsresultat saknas*. Inte heller fall där ett brott har begåtts men där förundersökningen lagts ned för att det inte går att bevisa att någon som är misstänkt för brottet har begått detta, dvs. fall där förundersökningen lagts ned med motiveringen att *brott inte kan styrkas*. Sådana fall där åtal har ogillats på grund av att det *saknas övertygande bevisning om att det är den tilltalade som är "gärningsman"* (kursiverat här) ska inte heller utredas. I samtliga dessa fall har regeringen ansett att det *inte går att visa att ett brott är begånget av en närstående eller tidigare närstående* varför de inte bör omfattas av utredningsverksamheten.⁹⁴

Också till skillnad från vad som gäller beträffande utredningar om barn som avlidit är det *andra kriteriet* för att en utredning ska få genomföras att brottet har begåtts av en *närstående eller tidigare närstående* person. Härmed avses samma krets av personer som

⁹¹ Prop. 2011/12:4 s. 28 och s. 34.

⁹² Prop. 2011/12:4 s. 57.

⁹³ Prop. 2011/12:4 s. 30.

⁹⁴ Prop. 2011/12:4 s. 30.

omfattas av begreppet närstående eller tidigare närstående i vissa bestämmelser i brottsbalken.⁹⁵

I 2 a § första stycket 2 anges det *tredje kriteriet* som måste vara uppfyllt för att en utredning ska vidtas. Det ska finnas särskild anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att kvinnan eller mannen varit i *behov av skydd eller stöd och hjälp* för att förändra sin situation. Det betyder att det ska finnas någon *konkret omständighet* som talar för att dödsfallet har samband med något sådant förhållande. Exempel på sådana konkreta omständigheter är att kvinnan eller mannen tidigare har utsatts för hot eller våld av gärningspersonen, eller att kvinnan eller mannen har varit i kontakt med någon myndighet eller frivilligorganisation för att be om hjälp. Enligt förarbetena behöver kontakten *inte handla om det faktiska våldet* utan kvinnan eller mannen kan t.ex. ha kontaktat myndigheten för att få hjälp med sitt missbruk.⁹⁶ Med *behov av skydd* avses främst kvinnans eller mannens behov av att skyddas från att bli utsatt för brott mot liv, hälsa, frihet och frid.⁹⁷

8.2.6 Promemorians överväganden och förslag

Förutsättningar för en utredning

I förarbetena till 2011 års lagändring då en reglering avseende kvinnor och män som avlidit till följd av brott som begåtts av närstående eller tidigare närstående infördes konstaterade regeringen att antalet *kvinnor* som avlidit på grund av dödligt våld i nära relationer genom åren varierat mellan 11–20 per år under åren 1990–2009. Motsvarande siffra för *män* var i genomsnitt 4 män per år. Utvidgar man begreppet ”nära relation” till att omfatta även personer som dödats av en annan gärningsperson i familjen än en

⁹⁵ Prop. 2011/12:4 s. 58. Se även avsnitt 8.3.

⁹⁶ Prop. 2011/12:4 s. 58.

⁹⁷ Prop. 2011/12:4 s. 58. Enligt propositionen kan ytterligare vägledning för vad som menas med behov av skydd hämtas från t.ex. 2 och 23 §§ polislagen (1984:387), 1 § lagen (1988:688) om besöksförbud och 1 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter samt förarbetena till dessa bestämmelser. Vägledning för vad som menas med stöd och hjälp för att förändra sin situation kan hämtas från 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) och förarbetena till den paragrafen.

partner eller tidigare sådan har i genomsnitt 21 kvinnor och 8 män dödats.⁹⁸

Sedan Socialstyrelsen började utreda vuxenärenden den 1 januari 2012 har sammanlagt 31 dödsfall utretts.⁹⁹ Nästan alla har rört en man som mördat en partner eller före detta partner. Två fall handlar om en vuxen son som dödat sin mor och i ett fall har en pappa dödat sin vuxne son. I tre fall har våldet varit hedersrelaterat.

I rapporten som avlämnades till regeringen 2016 påpekar Socialstyrelsen att man som utredningsmyndighet inte har hela bilden eftersom utredningsunderlaget är begränsat då lagen inte gör det möjligt att inhämta information om gärningsmännen. Socialstyrelsen anför också att utredningarna inte gett någon ny kunskap utan att de bekräftar vad andra utredningar, forskning och statistik från Brå redan visat.¹⁰⁰ Till detta finns anledning att återkomma.

Frågan är närmast om, i likhet med vad som ovan föreslås avseende barn, även fall av grov misshandel ska utredas.

Som visats i kapitel 7 anmäldes sammanlagt 4 427 brott avseende grov misshandel av vuxna personer år 2016 (1 002 avsåg kvinnor och 3 425 avsåg män). Hur många av dessa som lett till fällande dom framgår inte. I knappt 350 av dessa anmälningar (263 kvinnor, 84 män) förelåg en *nära relation*, dvs. en relation där offer och gärningsperson var gifta, sambo eller hade gemensamt barn. Som visats i avsnitt 7.2 handlar det om uppskattningsvis 42 fall som skulle kunna bli föremål för en utredning enligt LUD. Eftersom närståenderekvisitet i LUD är vidare än avgränsningen i brottsstatistiken måste man räkna med att det tillkommer ca 100 fall som registrerats som *annan relation* mellan gärningsperson och offer. Därutöver kan ytterligare fall tillkomma i fall då brottet begåtts av bekant gärningsman utomhus.

År 2015 lagfördes 586 brott avseende grov misshandel och 14 avseende synnerligen grovt brott. Häri inkluderas såväl vuxna som barn och såväl fullbordat brott som försök, förberedelse och stämpling. I kapitel 7 har det antagandet gjorts att 10 procent av de lagförda brotten avser barn och 90 procent avser vuxna. Sålunda

⁹⁸ Prop. 2011/12:4 s. 20.

⁹⁹ Socialstyrelsen. Dödsfallsutredningar 2014–2015 Barn och vuxna som avlidit med anledning av brott s. 8.

¹⁰⁰ Socialstyrelsen. Dödsfallsutredningar 2014–2015 Barn och vuxna som avlidit med anledning av brott s. 8.

skulle antalet fall som skulle kunna bli föremål för en utredning enligt LUD kunna uppskattas till 540 fall per år.

För en utredning enligt LUD krävs att det ska ha funnits ett skyddsbehov. Det är inte möjligt att utifrån statistiska uppgifter dra några slutsatser i denna fråga. Sannolikt kan man tänka sig att det förelegat ett skyddsbehov då brottet begåtts av någon som enligt statistiken definierats som nära relation men även i de fall som begåtts av en gärningsperson med vilken offret haft en ”annan” relation.

Det sagda innebär, att utifrån de beräkningar som gjorts i kapitel 7 skulle, om hänsyn tas till såväl skyddsbehov som att brottet ska ha begåtts av en närstående eller tidigare närstående person åtminstone drygt 140 fall kunna bli föremål för en utredning.

Det är självklart så att ett stort antal fall att utreda åtminstone delvis skulle kunna bidra till att råda bot på att genomförda utredningar inte leder fram till ny kunskap, vilket är det grundläggande syftet med verksamheten. Mot bakgrund av att utredningarna avseende vuxna som avlidit är betydligt fler än vad gäller barn och att den kritik som riktats mot utredningsverksamheten främst avsett att det varit fråga om för få barnärenden lämnas i denna promemoria inte något förslag om utökning av antalet vuxenärenden som ska utredas. Det är mer angeläget att det i den organisation som har hand om utredningarna finns tillgång till sådan kompetens från såväl utredningsmyndigheten som hela samhällsområdet att analysen både kan fördjupas och breddas, och att reella förslag om förbättringar och åtgärder för att förhindra att en liknande händelse upprepas kan lämnas.

Förutsättningarna för en utredning avseende vuxna ska sålunda alltså vara att en kvinna eller man *avlidit* med anledning av att ett *brott* har begåtts, något som ligger på de brottsutredande myndigheterna att avgöra.

Som anförts beträffande barnutredningarna (avsnitt 8.2.3) bör även *försök, förberedelse och stämpling* till mord eller dråp innefattas i utredningsverksamheten. Eftersom det enligt Brå totalt lagfördes 156 mord och dråp år 2015 vilket inkluderar försöks- och stämplingsbrotten och såväl vuxna som barn, torde det inte vara fråga om fler än att det kan rymmas inom ramen för nuvarande organisation och i den utökning av verksamheten som föreslås i

denna promemoria. Som framgår av avsnitt 8.2.3 är ett möjligt sätt att uppskatta antalet försöksbrott (vuxna och barn) att använda antalet konstaterade anmälda fall av dödligt våld i nära relation som en approximation för motsvarande fall bland de fällande domsluten¹⁰¹. Ingångsvärden för beräkningen är det genomsnittliga antal fall av dödligt partner- och familjevåld 2008–2013, som är 28 fall årligen, och andelen fullbordade mord/dråp sett till huvudbrott i fällande domslut i tingsrätten, som i genomsnitt är 40 procent under samma period. Andelen ofullbordade mord/dråp är således 60 procent. Om vi antar att de fullbordade fallen utgör cirka 40 procent av samtliga lagförda fall av dödligt våld i nära relation kan ett totalt antal lagförda fall (både fullbordade och ofullbordade) mycket grovt skattas till cirka 40 fall årligen. Antalet torde dock i praktiken kunna bli lägre eftersom brottet i fråga om vuxna ska ha begåtts av närstående eller tidigare närstående. Eftersom lagföringsstatistiken i fråga om mord, dråp eller barnadråp inte visar hur många brott som begåtts av närstående är det antalet svårt att uppskatta.

I övrigt hänvisas till vad som uttalats när det gäller förut-sättningarna för en utredning i förarbetena till 2011 års lag. Att brottet ska ha begåtts av en *närstående eller tidigare närstående person* och att kvinnan eller mannen ska ha varit i *behov av skydd eller stöd och hjälp* för att förändra sin situation, behandlas utförligt i det följande.

8.3 Närståenderekvisitet

Promemorians bedömning: Någon utvidgning av närståendebegreppet till att omfatta fler personer i offrets omgivning ska inte göras.

8.3.1 Bakgrund

Som framgått ovan är ett av kriterierna för en utredning avseende vuxna enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa döds-

¹⁰¹ Brå kortanalys 2015:4

fall, förkortad LUD, att brottet har begåtts av en närstående eller tidigare närstående (2 a §).

I skrivelse till regeringen pekar Socialstyrelsen¹⁰² på den omständigheten att regeringen ansett att utredningsverksamheten enligt LUD även ska omfatta hedersrelaterat våld.¹⁰³ Hedersrelaterade brott utövas dock inte alltid av närstående personer i den mening som avses i paragrafen, anför Socialstyrelsen. Som begreppet närstående är definierat i förarbetena kan denna begränsning leda till att vissa fall av hedersrelaterade brott utesluts i utredningsarbetet, menade man. Som exempel angav Socialstyrelsen ett fall där en pojke mördas av sin flickväns far, mor och bror på grund av att de motsätter sig relationen mellan pojken och deras dotter. Det finns varken något släktförhållande eller någon sådan nära och förtroendefull relation mellan pojken och flickvännens familj som avses i förarbetena varför ett sådant fall inte skulle kunna utredas, enligt Socialstyrelsen. Socialstyrelsen önskar därför att det i lagen införs ett klargörande av vilka personer som bör kunna komma i fråga för utredning, t.ex. genom att lagtexten tillförs ett utvidgat närståendebegrepp.

8.3.2 Promemorians överväganden och bedömning

Regeringen bedriver ett intensivt arbete för att bekämpa mäns våld mot kvinnor vilket också inbegriper hedersrelaterat våld. Hedersrelaterat våld och förtryck bygger på starkt patriarkala och heteronormativa föreställningar. Våld och begränsningar i hederns namn tar sig specifika uttryck och kännetecknas bl.a. av att individens intressen anses vara underordnade familjens. Individens handlingar anses i hög grad påverka hela familjens anseende och individens sexualitet är hela familjens angelägenhet.

Den jämställdhetspolitiska skrivelsen Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid, innehåller bl.a. en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Strategins fyra målsättningar är ett utökat och verkningfullt förebyggande arbete

¹⁰² Dnr 1988/2014-1.

¹⁰³ Prop. 2011/12:4 s. 24 och 26.

mot våld, förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn, effektivare brottsbekämpning och förbättrad kunskap och metodutveckling. Strategin som gäller från den 1 januari 2017 fokuserar på det våldsförebyggande arbetet, vilket bl.a. handlar om arbete för att motverka destruktiva normer kopplade till maskulinitet och våld.

I förarbetena till 2011 års lag anges vad som avses med närstående i LUD:s mening. Sålunda bör utredningsverksamheten omfatta den krets av närstående eller tidigare närstående personer som avses i såväl 4 kap. 4 a § som 29 kap. 2 § 8 brottsbalken. Till närståendekretsen hör alltså *främst* en person som den avlidna kvinnan eller mannen *har eller har haft ett fast förhållande med*¹⁰⁴ och kvinnans eller mannens *mor, far, fosterföräldrar* och *syskon*. Vidare hör till denna krets *barn till den avlidna kvinnan eller mannen och barn till en person som kvinnan eller mannen har bott tillsammans med eller levt i ett fast förhållande med*. Även t.ex. *mor- och farföräldrar, mostrar, morbröder, fastrar och farbröder* omfattas av bestämmelsen.¹⁰⁵

I förarbetena uttalades att det våld som utövas i en nära relation eller mot en närstående ofta är systematiskt och kontinuerligt. Våldet kan pågå under lång tid och vara ett återkommande inslag i relationen. Kvinnan hamnar i en beroendeställning och våldet intensifieras ofta när kvinnan försöker lämna mannen. Kvinnan kan ha mycket svårt att ta sig ur relationen på egen hand, särskilt om det finns barn i familjen. Vidare uttalas att liknande problematik förekommer när det gäller hedersrelaterat våld. Denna typ av våld begås också många gånger av närstående men har särskilda kännetecken, t.ex. utövas det ofta kollektivt och det kan finnas fler förövare av båda könen. Våldet är ofta kollektivt sanktionerat och

¹⁰⁴ I NJA 2004 s. 97 var det fråga om huruvida en kvinna som hade en parrelation med gärningspersonen under ca 1,5 år kunde anses som närstående. Förhållandet hade upphört vid ett tiotal tillfällen. Parterna hade var sin bostad men sov över hos varandra ett par gånger i veckan. De betraktades som ett par även om de inte hade gemensam bostad eller gemensam ekonomi. Högsta domstolen (HD) fann att parterna varit ett etablerat par som umgåtts med varandra på ett sätt som väl var att jämföra med vad som kan vara fallet i ett samboförhållande eller mellan äkta makar. De ansågs som närstående trots att var och en av dem haft tillgång till en egen bostad. I mål nr B 1385-14, Hovrätten över Skåne och Blekinge, fann hovrätten att två tonåringar som sällskapade med varandra som vilka ungdomar som helst under cirka ett års tid och som bodde hos sina föräldrar, inte var att betrakta som närstående i lagens mening.

¹⁰⁵ Prop. 2011/12:4 s. 27.

utförs många gånger av familjen och den närmaste omgivningen.¹⁰⁶ Regeringen konstaterade att utredningsverksamheten enligt LUD även ska omfatta hedersrelaterat våld. Det hedersrelaterade våldet utövas av förövare av båda könen och offren kan vara både kvinnor och män.¹⁰⁷ I förarbetena anfördes också i fråga om begreppen ”i nära relation” och begreppet ”närstående” att det senare skulle användas därför att även kvinnor och män som utsatts för hedersrelaterat våld omfattas.¹⁰⁸

Den definition av begreppen närstående och tidigare närstående som gjorts i förarbetena till LUD utgår från motsvarande begrepp i vissa bestämmelser i brottsbalken. Det är följdriktigt därför att det är de begreppen polis och åklagare har att röra sig med. Hedersrelaterad brottslighet ingår i utredningsverksamheten i den mån brottet begåtts av en närstående eller tidigare närstående. Det är promemorians bedömning att någon utvidgning av närståendebegreppet till att omfatta fler personer i offrets omgivning i nuläget inte ska göras.

Hedersrelaterat brott ska alltså utredas i den mån brottet begåtts av en närstående eller tidigare närstående i den mening som avses i brottsbalken. Därmed inte sagt att de uttalanden som gjorts i förarbetena till såväl LUD som brottsbalken i det här sammanhanget måste tolkas alltför snävt. I motiven talas om att med närstående avses *främst* en rad uppräknade personer. Anser de rättsvårdande myndigheterna att brottet har begåtts av en närstående bör utredningsmyndigheten ta det för gott.

Det kan anmärkas, att promemorians förslag att även stämplingsbrott ska utredas, innebär att exempelvis anstiftan till mord av en närstående eller tidigare närstående till offret ska utredas även om den som utfört brottet inte faller in under närståendedefinitionen.

¹⁰⁶ Prop. 2011/12:4 s. 15.

¹⁰⁷ Prop. 2011/12:4 s. 24.

¹⁰⁸ Prop. 2011/12:4 s. 26.

8.4 Skyddsrekvisitet

Promemorians förslag: Det är tillräckligt för att en utredning enligt lagen ska kunna genomföras att det finns anledning att anta att misshandeln eller dödsfallet har samband med något förhållande som inneburit att barnet eller den vuxne varit i behov av skydd.

8.4.1 Bakgrund

Som framgått ovan är den *första* förutsättningen för att en utredning ska kunna genomföras enligt nuvarande lag (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad LUD, att ett barn, eller en vuxen till följd av brott av närstående/tidigare närstående, *avlidit* till följd av brott. Den *andra* förutsättningen är att det finns särskild anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att barnet, eller den vuxne som avlidit, har varit i *behov av skydd* (2 § första stycket 2 och 2 a § första stycket 2 LUD).

Socialstyrelsen har lyft fram olika svårigheter och begränsningar i utredningsarbetet bl.a. beträffande skyddsrekvisitet och har pekat på att det i barnärendena varit svårt att bedöma om det har funnits behov av skydd. Det är enklare att avgöra skyddsbehovet när det gäller yngre barn, menar Socialstyrelsen. Det kan då handla om att barnet har dödats i hemmet eller att någon myndighet känner till barnet och familjen på grund av hemförhållanden eller levnadssätt. Det kan också ha funnits en vuxen person i barnets närhet med svår psykisk sjukdom. Däremot är det svårare att avgöra skyddsbehovet när det handlar om barn i övre tonåren. Det beror på att det ibland är svårt att avgöra vad som är vanligt tonårsbeteende och vad som är ett riskbeteende som kan anses utgöra skyddsbehov. I några fall har barnet och familjen inte haft några myndighetskontakter och det går då inte att avgöra skyddsbehovet utifrån vad myndigheter haft för kunskap om barnet och familjen.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Socialstyrelsen Dödsfallsutredningar 2012–2013 Socialstyrelsens utredningar av vuxna och barn som avlidit med anledning av brott s. 12 f.

Socialstyrelsen har också i en särskild skrivelse pekat på att eftersom lagstiftningen inte ger utrymme för att inhämta uppgifter om gärningspersonen när det gäller utredningar av vuxna kan det medföra att det inte går att i ett enskilt ärende bedöma om det funnits ett skyddsbehov om den avlidne inte haft några myndighetskontakter.¹¹⁰ Detta behandlas i avsnitt 8.7.

8.4.2 Promemorians överväganden och förslag

Enligt 2 och 2 a §§ LUD ska det för en utredning enligt lagen finnas särskild anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att barnet, eller den vuxne som avlidit, har varit i *behov av skydd*. Med uttrycket *särskild anledning att anta* avses, enligt förarbetena till 2007 års lag, att det ska finnas *någon konkret omständighet* som talar för att dödsfallet har samband ett skyddsbehov hos barnet.¹¹¹

Skyddsrekvisitet torde emanera från remissvaren i 2007 års lagstiftningsärende då JO påpekat att det mot bakgrund av utredningarnas syfte skulle kunna vara direkt stötande för barnets anhöriga om utredningar genomförs i exempelvis de fall en person döms för vållande till annans död i samband med en trafikolycka. Regeringen anförde därvid, att syftet med utredningsverksamheten ska vara att ge underlag för förslag till åtgärder som förebygger att barn far illa. Att låta utreda dödsfall där det saknas anledning att anta att det barn som avlidit varit i behov av skydd framstår då inte som lämpligt, inte minst av hänsyn till barnets anhöriga. Regeringen ansåg därför att en förutsättning för att få genomföra en utredning ska vara att det finns *särskild anledning att anta* att ett dödsfall haft samband med något förhållande som inneburit att barnet varit i behov av skydd.¹¹²

Ytterst ska dödsfallsutredningarna syfta till att förhindra att barn far illa eller att vuxna utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående (1 § LUD). Eftersom rekvisitet förefaller ha lett till praktiska svårigheter kan övervägas om det finns skäl att ta bort

¹¹⁰ Dnr S2014/4275/FST.

¹¹¹ Se om den närmare innebörden av detta i avsnitt 8.2.3 och 8.2.4.

¹¹² Prop. 2006/07:108 s. 26.

rekvisitet som en förutsättning för att en utredning ska få genomföras.

Med de förslag som lämnas i denna promemoria om en utökning av utredningsverksamheten vad gäller brott avseende barn och i viss utsträckning avseende vuxna såvitt gäller försök, förberedelse och stämpling till brott bör skyddsrekvisitet finnas kvar för att avgränsa vilka fall som ska utredas.

Det ska emellertid understrykas att skyddsbehovet inte, i fråga om barn, behöver vara så allvarligt att förutsättningar för ett tvångsomhändertagande är för handen. Det finns också skäl att understryka att skyddsrekvisitet inte bör föranleda en alltför restriktiv syn på när ett skyddsbehov förelegat. Har den skadade eller avlidne utsatts för brott på sätt som förutsätts i bestämmelsen torde det i grunden ha funnits ett skyddsbehov även om detta aldrig kommit till myndigheters kännedom. Skyddsbehovet kan ju också finnas av skäl som inte har att göra med den skadade eller avlidne. Exempelvis kan ett barn dödas till följd av att någon provocerat överfaller barnet. Något skyddsbehov beträffande barnet har då sannolikt inte funnits men möjligen har barnet och/eller andra i gemen haft ett skyddsbehov i förhållande till gärningspersonen. Samhällets skyddsnät kan i ett sådant fall ha brustit i det att man inte observerat eller försökt stävja gärningspersonens problematik. Det framgår också av motiven till nu gällande lag att det kan finnas behov av att även se på förhållanden som rör någon annan än det avlidna barnet.

För att understryka att bedömningen av skyddsbehovet inte ska vara alltför restriktivt föreslås att det endast ska krävas att det finns *anledning att anta* att skadan eller dödsfallet har samband med något förhållande som inneburit att barnet eller den vuxne varit i behov av skydd. Det är tillräckligt att det finns någon omständlighet som talar i den riktningen.

Självklart ska inte rena olycksfall där någon dömts för vållande till annans död utredas inom ramen för Socialstyrelsens verksamhet.

8.5 Ansvarig myndighet

Promemorians bedömning: Socialstyrelsen ska tills vidare vara ansvarig utredningsmyndighet.

8.5.1 Bakgrund

I Statskontorets slutrapport 2014:19 om Socialstyrelsens utredningsverksamhet konstaterade Statskontoret sammanfattningsvis att verksamheten inte är känd och att dödsfallsutredningarna inte har lett till något konkret användbart resultat. Statskontoret ansåg att syftet med utredningsverksamheten ännu inte uppnåtts men gjorde ändå bedömningen att verksamheten bör fortgå i någon form och att regeringens förväntningar i samband med att verksamheten initierades alltjämt är relevanta.

För en effektiv utredningsverksamhet övervägde Statskontoret olika lösningar:

behålla den nuvarande lösningen med Socialstyrelsen som huvudman,

överföra verksamheten till annan huvudman,

vidga Socialstyrelsens uppdrag till att omfatta även andra fall än de med dödlig utgång,

upphöra med Socialstyrelsens nuvarande verksamhet och i stället genomföra tillsyn i de aktuella fallen, samt

kombinera tillsyn i varje enskilt fall med en sammanfattande övergripande analys.

Socialstyrelsen fortsatt huvudman

Även om det övergripande syftet inte nås i dag, finns det enligt Statskontoret flera aspekter där Socialstyrelsen redan har byggt upp en fungerande struktur eller där det finns möjlighet att justera förutsättningarna för en bättre måluppfyllelse. Kostnaden för utredningsverksamheten är i dag låg och det finns förutsättningar att inom myndigheten samverka med andra som arbetar med de frågor som aktualiseras i en dödsfallsutredning. De nuvarande analysgrupperna har en viss möjlighet, anförde Statskontoret, att göra multiprofessionella analyser, men de behöver byggas ut med

representanter för fler relevanta områden. Analysgrupperna behöver också breddas i fråga om kunskap och erfarenhet. Statskontoret menade också att handläggarkompetens finns i viss mån men att den behöver fördjupas. Vidare ansågs utredningsmaterialet behöva utökas med fler relevanta fall.¹¹³

Annan huvudman

Ett alternativ till nuvarande lösning menade Statskontoret är att överföra utredningsverksamheten till en annan myndighet, t.ex. Rättsmedicinalverket eller Polismyndigheten eftersom dessa myndigheter redan i dag, i olika syften, samlar in ett omfattande material om brottsoffret, gärningspersonen och brottet. En annan möjlig huvudman, menade Statskontoret, är Brottsförebyggande rådet som har att bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området. Statskontoret konstaterade dock, att förutom bytet av huvudman skulle detta alternativ inte innebära några förändringar jämfört med i dag. Det finns dessutom en risk att möjligheterna till intern samordning försämras jämfört med Socialstyrelsen som huvudman.¹¹⁴

Andra fall än de med dödlig utgång

Statskontoret menade att ett alternativ är att utvidga uppdraget till att omfatta andra fall än dem med dödlig utgång eftersom det ofta är tillfälligheter som gör att brottsoffret avlider och inte enbart lider allvarlig skada.¹¹⁵

Tillsyn som ett alternativ till dödsfallsutredningarna

Redan i Statskontorets delrapport konstaterades att det inte alltid sker tillsyn när ett barn har avlidit. I de 18 ärenden som Statskontoret då hade studerat hade det skett tillsyn i fem fall.¹¹⁶ I

¹¹³ Statskontoret Rapport 2014:19 s. 78 f.

¹¹⁴ Statskontoret Rapport 2014:19 s. 80.

¹¹⁵ Statskontoret Rapport 2014:19 s. 80.

¹¹⁶ Statskontoret Rapport 2012:33 s. 31.

slutrapporten konstaterades att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) under den senaste tvåårsperioden genomfört tillsyn i tre av barnfallen och inte i något av närståendefallen, dvs. tillsyn hade genomförts i tre av 18 fall.¹¹⁷ Statskontoret menade att ett alternativ till att genomföra övergripande analyser motsvarande dödsfallsutredningarna är att utreda varje fall och ge direkt feedback till de inblandade verksamheterna, på det sätt som sker inom ramen för ordinär tillsyn. Statskontoret konkluderar dock att alternativet inte bedöms uppfylla kraven på multiprofessionell analys eller på erfarenhet och kunskap, eftersom det i modellen saknas förutsättningar att knyta ihop erfarenheterna från flera olika fall. Dessutom har IVO inte ett så brett tillsynsansvar att det omfattar alla de myndigheter som dagens utredningsverksamhet ska täcka.¹¹⁸

Tillsyn i kombination med en övergripande analys

Beträffande det sista alternativet i Statskontorets överväganden konstaterades att en obligatorisk tillsyn av fall då barn har dödat till följd av brott eller då någon har avlidit till följd av våld från en nuvarande eller tidigare närstående inte till fullo kan ersätta dagens utredningsverksamhet, som samlar kunskap från många liknande fall. Ett alternativ skulle kunna vara att förena tillsynen med en övergripande analysfunktion som samlar erfarenheter och slutsatser från ett antal tillsyner. Den övergripande analysfunktionen kan vara knuten till Socialstyrelsen, till tillsynsmyndigheten eller organiserad på något annat sätt. En förutsättning för valet av funktionsplacering bör vara att organisationen har goda möjligheter att nå ut till de berörda verksamheterna och regeringen. Det gäller både förutsättningarna för kommunikation och förtroendet för organisationen.¹¹⁹

¹¹⁷ Statskontoret Rapport 2014:19 s. 81.

¹¹⁸ Statskontoret Rapport 2014:19 s. 82.

¹¹⁹ Statskontoret Rapport 2014:19 s. 83.

Statskontorets sammanvägda bedömning

Statskontoret pekade i slutrapporten på svårigheten att hitta systematiska samband mellan de fall som utreds. Statskontoret menar att om återkoppling också kunde ges i varje enskilt fall skulle det vara ett mindre problem att det eventuellt skulle dröja ett tag innan man kunde identifiera exempelvis generella riskfaktorer. Bäst förutsättningar för att uppnå kostnadseffektivitet finns sannolikt inom Socialstyrelsen, anför Statskontoret, eller hos IVO som har tillsynsansvaret på området.¹²⁰

Statskontorets sammanvägda bedömning är att det enda alternativ som uppfyller kraven på en effektiv utredningsverksamhet är den lösning som innebär tillsyn i vart och ett av fallen i kombination med att resultatet av tillsynen aggregeras i en sammanfattande analys. Statskontoret menar att det går att göra effektivitetsvinster om de övergripande analyserna sker inom samma myndigheter som ansvarar för tillsynen av dödsfallen. Enligt Statskontoret bör IVO genomföra tillsynen. Följaktligen, sägs i rapporten, bör även ansvaret för analyserna placeras där.¹²¹ I de fall där socialtjänsten eller vården inte har varit inblandade bör tillsynen dock kunna göras mer ytlig.¹²²

8.5.2 Promemorians överväganden och bedömning

Enligt 3 § lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad LUD, ska utredningsverksamheten bedrivas av den myndighet som regeringen bestämmer (utredningsmyndigheten). Av 1 § förordning (2007:748) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad FUD, framgår att utredningar enligt LUD bedrivs av Socialstyrelsen.

Vid tiden för införandet av 2007 års lag var Socialstyrelsen central förvaltningsmyndighet för bl.a. socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Mot bakgrund av att regeringen ansåg att utredningsverksamheten skulle inordnas under begreppet socialtjänst, Socialstyrelsens uppgifter inom främst socialtjänstens

¹²⁰ Statskontoret Rapport 2014:19 s. 83.

¹²¹ Statskontoret Rapport 2014:19 s. 11.

¹²² Statskontoret Rapport 2014:19 s. 85.

område samt det syfte som en utredning ska fylla, bedömde regeringen att Socialstyrelsen borde han ansvaret för att genomföra utredningarna.¹²³

När utredningsverksamheten utökades till att även avse kvinnor och män som avlidit med anledning av brott av närstående eller tidigare närstående (SFS 2011:1111) anförde regeringen att verksamheten bör ligga på en central myndighet med kompetens att utföra verksamheten på ett effektivt sätt. I förarbetena konstaterades att Socialstyrelsen redan har ansvar för den utredningsverksamhet som avser barn. Myndigheten har således redan en organisation och upparbetad kompetens på området. Mot bakgrund av både organisatoriska och ekonomiska fördelar med att införliva utredningsverksamheten avseende vuxna med den som avser barn och att man genom att slå samman dessa verksamheter uppnår både effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar bedömde Socialstyrelsen som den mest lämpliga myndigheten att ansvara för den samlade utredningsverksamheten.¹²⁴

Som framgått ovan var Statskontorets sammanvägda bedömning att för en effektiv utredningsverksamhet är den bästa lösningen tillsyn i vart och ett av fallen i kombination med att resultatet av tillsynen aggregeras i en sammanfattande analys. Enligt Statskontoret borde IVO genomföra tillsynen och i de fall socialtjänsten eller vården inte varit inblandade borde tillsynen kunna göras mer ytlig. Denna fråga behandlas i avsnitt 8.9.

IVO eller någon annan myndighet som bedriver tillsyn har i dag ingen uttrycklig skyldighet att utöva tillsyn i sådana fall som omfattas av Socialstyrelsens utredningsskyldighet, enligt LUD. Enligt vad Statskontoret uppger gör IVO tillsyn endast i ett mindre antal fall¹²⁵ och huruvida andra tillsynsmyndigheter gjort tillsyn i ett sådant ärende hos Socialstyrelsen framgår inte.

Enligt vad som inhämtats från utredningsverksamheten vid Socialstyrelsen har det varit mycket givande för verksamheten enligt LUD om IVO genomfört tillsyn i de fall som varit aktuella för utredning. Frågan är närmast om det finns anledning att flytta över utredningsverksamheten enligt LUD till IVO.

¹²³ Prop. 2006/07:108 s. 29.

¹²⁴ Prop. 2011/12:4 s. 33.

¹²⁵ Statskontoret Rapport 2014:19 s. 81.

Som Statskontoret konstaterade kan en obligatorisk tillsyn av fall då barn har dödats till följd av brott eller då en vuxen person har avlidit till följd av våld från en närstående eller tidigare närstående inte till fullo ersätta dagens utredningsverksamhet som samlar kunskapen från många liknande fall. Enligt Statskontoret skulle ett alternativ därför kunna vara att förena tillsynen med en övergripande analysfunktion, som samlar erfarenheter och slutsatser från ett antal tillsyner.¹²⁶ Statskontoret menar att det finns effektivitetsvinster om analyserna sker inom samma myndighet som ansvarar för tillsynen av dödsfallen och att ansvaret för den övergripande analysen därför bör placeras hos IVO.¹²⁷ Vilka effektivitetsvinsterna skulle vara har dock inte närmare utvecklats. Statskontoret menar vidare att i de fall där socialtjänsten eller vården inte har varit inblandade i ett ärende bör IVO:s tillsyn kunna göras mer ytlig och att det i de övergripande analyserna finns möjlighet för IVO att knyta till sig andra kompetenser som både kan ge en bredare bild än tillsynsverksamheten och som kan ta ställning till hur andra aktörer och samverkan fungerar.¹²⁸

IVO har emellertid varken kompetens eller befogenhet att genomföra tillsyn över andra verksamheter än socialtjänst och hälso- och sjukvård, t.ex. över skola, åklagare eller polis. Lagstiftaren har förutsatt att kunskap kan behöva samlas in från flera olika håll och inte endast från vård- och omsorgsverksamheter. Det torde därmed inte uppnås några effektivitetsvinster av att verksamheten överflyttas till IVO som i så fall måste bygga upp en verksamhet som Socialstyrelsen redan har byggt upp och bedrivit under lång tid. Beträffande övriga alternativa organisatoriska lösningar som Statskontoret har övervägt för utredningsverksamheten bedömer myndigheten själv att ingen av dessa fullt ut uppfyller förutsättningarna för en effektiv verksamhet. Mot bakgrund härav samt att Statskontoret i sin slutrapport anser att Socialstyrelsens utredningsverksamhet har utvecklats på så sätt att myndigheten nu redovisar ett strukturerat arbetssätt och strävar efter en mer likformig bedömning¹²⁹ är det

¹²⁶ Statskontoret Rapport 2014:19 s. 83.

¹²⁷ Statskontoret Rapport 2014:19 s. 87.

¹²⁸ Statskontoret Rapport 2014:19 s. 85.

¹²⁹ Statskontoret, Rapport 2014:19 s. 8.

promemorians bedömning att utredningsverksamheten enligt LUD tills vidare bör bedrivas av Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen bör två år efter att förslagen i denna promemoria trätt i kraft, redovisa för regeringen hur verksamheten utvecklats.

8.6 Underrättelseskyldighet

Promemorians bedömning: Regeringen bör ge Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att ta fram riktlinjer och rutiner som säkerställer att underrättelseskyldigheten efterlevs.

8.6.1 Bakgrund

Statskontoret anförde i sin slutrapport att Socialstyrelsens handläggare uppgett att de inte får in alla ärenden på grund av att underrättelseskyldigheten inte efterlevs. Socialstyrelsen hade varit i kontakt med Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten för att diskutera hur underrättelseskyldigheten ska fungera bättre. I dagsläget, skriver Statskontoret, bevakar handläggarna bl.a. nyhetsartiklar i dagspressen för att hitta barnärenden. För närståendefall har handläggarna tidigare tagit hjälp av Aftonbladet, som fram till augusti 2013 uppdaterade en lista med kvinnor som hade dödats av sin nuvarande eller tidigare man. Aftonbladets lista inkluderade dock inte alla de fall som Socialstyrelsen ska utreda.¹³⁰

Statskontoret konstaterade att sättet som underrättelseskyldigheten dittills fungerat på visade att det i praktiken inte finns ett system som med någon säkerhet fångar in samtliga fall. Eftersom alla fall inte upptäcks försämrar det förutsättningarna för att dra generella slutsatser om hur dödligt våld kan förebyggas.¹³¹

Statskontoret menar vidare att den omständigheten att undersökningsmaterialet inte omfattar tillräckligt stor andel relevanta fall

¹³⁰ Statskontoret, Rapport 2014:19 s. 34 f.

¹³¹ Statskontoret 2014:19 s. 44.

beror på att underrättelserna om nya fall inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det är svårt att se att det med nuvarande premisser som bygger på att en åklagare eller polisanställd ska komma ihåg att anmäla händelsen när domen har vunnit laga kraft, finns förutsättningar att få in alla potentiella fall, anförs det. Ett sätt att både få in en större andel av de relevanta fallen och öka relevansen för de berörda verksamheterna är att underrättelsen sker tidigare än efter att domen har vunnit laga kraft, t.ex. när förundersökning inleds.¹³² En underrättelseskyldighet redan i samband med att en förundersökning inleds skulle innebära att utredningarna kunde inledas tidigare och kommunikationen till de berörda myndigheterna i vart och ett av dödsfallen skulle kunna vara snabbare än i dag. Dessutom skulle en underrättelseskyldighet som inträdde när förundersökning inleds sannolikt undanröja risken för att anmälningar missas.¹³³

8.6.2 Promemorians överväganden och förslag

Enligt 4 § första stycket lag (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad LUD, ska om misstanke har uppkommit om brott som avses i 2 och 2 a §§ *Polismyndigheten eller åklagare* underrätta utredningsmyndigheten om beslut som innebär att en förundersökning eller en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, förkortad LuL, inte ska inledas eller ska läggas ned eller ska avslutas utan att åtal eller bevistalan enligt 38 § LuL väcks.

Av 4 § andra stycket LUD framgår att om åklagare har väckt åtal eller bevistalan för brott som avses i 2 eller 2 a §§ ska *åklagaren*, efter att domstolens dom eller slutliga beslut i målet har vunnit *laga kraft*, underrätta utredningsmyndigheten om domen eller beslutet.

En utredning får, enligt 6 § första stycket LUD, inte inledas förrän en underrättelse enligt 4 § har inkommit till myndigheten.

I förarbetena till 2011 års lagändring, då regleringen avseende vuxna infördes, vidhöll regeringen sin uppfattning att det ska vara de allmänna domstolarnas och de brottsutredande myndigheternas

¹³² Statskontoret 2014:19 s. 79 och 82.

¹³³ Statskontoret 2014:19 s. 82.

bedömningar av om en gärning utgör brott eller inte som ska ligga till grund för bedömningen av vilka fall som ska utredas. En utredning bör inte få genomföras på ett sådant sätt att den medför men för en brottsutredning eller en rättegång och ska som huvudregel inte heller inledas förrän en underrättelse har kommit in till myndigheten, anförde regeringen. Detta motiverar att underrättelseskyldigheten åläggs polismyndigheter och åklagare.¹³⁴

I förarbetena anfördes vidare att en underrättelse från polis eller åklagare ska ske i de fall en utredning är aktuell i enlighet med bestämmelserna i lagen. Det bör tydligt framgå av underrättelsen på vilket sätt de tre kriterierna för när en utredning ska genomföras är uppfyllda,¹³⁵ dvs. att kvinnan eller mannen avlidit med anledning av ett brott av en närstående eller tidigare närstående och att det finns ett behov av skydd eller stöd och hjälp.

I remissvaren i 2011 års lagstiftningsärende anmärkte Diskrimineringsombudsmannen att det kunde finnas en risk att polis och åklagare inte underrättar utredningsmyndigheten på det sätt man är skyldig att göra. Också Socialstyrelsen hade sett en risk, och har även påtalat i sina tre senaste rapporter till regeringen, att åklagare och polis inte kommer ihåg att underrätta utredningsmyndigheten. Till detta anförde regeringen att det är viktigt att underrättelseskyldigheten efterlevs för att systemet med utredningsverksamheten ska uppnå sitt syfte. Regeringen avsåg därför att ge Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten i uppdrag att ta fram riktlinjer och rutiner som säkerställer att underrättelseskyldigheten efterlevs.¹³⁶ Något sådant uppdrag från regeringen finns ännu inte.

I Socialstyrelsens senaste rapport konstateras att det fortfarande finns brister i fråga om underrättelseplikten och myndigheten måste leta efter fall i media och därefter ta kontakt med åklagare eller polis.¹³⁷ Från Socialstyrelsen har senare inhämtats att 2015 inkom totalt 13 underrättelser avseende *vuxna* – 11 från åklagare efter lagakraftvunnen dom och 2 från polisen efter nedlagd förundersökning. I 6 av dessa inkom underrättelse efter påminnelse från Socialstyrelsen. Beträffande *barn* inkom 2015 totalt 2

¹³⁴ Prop. 2011/12:4 s. 34.

¹³⁵ Prop. 2011/12:4 s. 35.

¹³⁶ Prop. 2011/12:4 s. 35.

¹³⁷ Socialstyrelsens rapport 2016 s. 15.

underrättelser, båda från åklagare efter lagakraftvunnen dom. Dessa inkom från åklagare utan påminnelse.

2016 inkom totalt 22 underrättelser avseende *vuxna* – 19 från åklagare efter lagakraftvunnen dom, 2 från åklagare efter nedlagd förundersökning och 1 från polisen efter nedlagd förundersökning. I hälften av dessa underrättelser, dvs. 11 stycken, inkom underrättelsen efter påminnelse från Socialstyrelsen. När det gäller underrättelser om *barn* inkom 2016 totalt sex underrättelser – 3 från åklagare efter lagakraftvunnen dom och 3 från åklagare efter nedlagd förundersökning. Socialstyrelsen hade då påmint åklagaren i 4 fall. Enligt Socialstyrelsen ser underrättelserna väldigt olika ut och i vissa fall innehåller de knappast någon information alls.

Det är inte tillfredsställande att utredningsmyndigheten inte får underrättelserna på avsett sätt eftersom det kan leda till att alla fall som enligt lagstiftningen ska utredas inte kommer till utredningsmyndighetens kännedom. Det är heller inte effektivt att utredningsmyndigheten ska lägga ner stort arbete på att eftersöka fall som ska utredas och därefter skicka påminnelse till åklagare och polis.

Det är promemorians bedömning att regeringen bör ge Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att ta fram riktlinjer och rutiner som säkerställer att underrättelseskyldigheten efterlevs.

8.7 Uppgiftsskyldighet

Promemorians förslag: Utredningsmyndigheten ska ha rätt att inhämta sådana uppgifter om gärningspersonen som behövs för en utredning från de myndigheter och yrkesverksamma som kommit i kontakt med gärningspersonen.

Familjerådgivningen, såväl den offentligt som enskilt drivna, ska omfattas av uppgiftsskyldigheten i lagen.

8.7.1 Bakgrund

För att en utredning ska kunna genomföras behöver utredningsmyndigheten ta del av uppgifter från myndigheter och andra som

på något sätt varit involverade i fallet. Därför har i 5 och 5 a §§ lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad LUD, införts sekretessbrytande bestämmelser som ålägger en rad myndigheter och yrkesverksamma att lämna de uppgifter som behövs för en utredning enligt LUD.

Uppgiftsskyldigheten beträffande de vuxna som avlidit med anledning av brott av närstående eller tidigare närstående (5 a §) skiljer sig emellertid i förhållande till den uppgiftsskyldighet som gäller i fråga om barn (5 §).

Enligt 5 § LUD finns en skyldighet att på utredningsmyndighetens begäran lämna *de uppgifter som behövs för en utredning* för de myndigheter vars verksamhet berör barn (1) och andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården (2).

Beträffande vuxna gäller, enligt 5 a § LUD, uppgiftsskyldigheten *de uppgifter som behövs för en utredning* för de myndigheter som i sin verksamhet *har kommit i kontakt med den kvinna eller man, vars dödsfall är aktuellt för utredning* (1).

I maj 2014 lämnade Socialstyrelsen en skrivelse till regeringen¹³⁸ med begäran om en översyn av lagen bl.a. därför att uppgiftsskyldigheten när det gäller vuxna inte omfattar uppgifter som direkt avser förövaren, till skillnad mot vad som gäller för utredningar om barn. Socialstyrelsen pekade på att konstruktionen medför att det i vissa fall inte går att inleda utredning och i andra fall får utredningsmyndigheten ingen helhetsbild av situationen vilket leder till ett bristande underlag för att kunna föreslå åtgärder som förebygger en upprepning av händelsen. Det gäller också åtgärder för att utveckla insatserna till dem som begår brott.

Som exempel anförde Socialstyrelsen ett ärende där gärningspersonen under ett antal år haft både psykiska problem och missbruksproblem som under en period på några månader hade eskalerat innan den närstående dödades. I de handlingar Socialstyrelsen tagit del av framgick det inte om den avlidne hade varit i kontakt med några myndigheter och det fanns inte heller något i övrigt som tydde på att den avlidne hade behövt skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation. Däremot hade gärnings-

¹³⁸ Dnr 1988/2014-1.

personen haft kontakt med både socialtjänsten och psykiatrin, men eftersom uppgiftsskyldigheten inte omfattar de uppgifter som direkt rör förövaren kunde Socialstyrelsen inte utreda om de aktuella myndigheterna exempelvis hade bedömt att gärningspersonen var farlig för sin omgivning. Det innebar att det inte gick att bedöma om det hos den avlidne fanns ett sådant skyddsbehov som avses i 2 a § LUD varför Socialstyrelsen inte kunde inleda utredning.

I ett annat exempel hade Socialstyrelsen inlett utredning. Det fanns en lång historik där gärningspersonen utsatt sin närstående för misshandel och trakasserier. Gärningspersonen hade haft psykiska problem och flera gånger blivit polisanmäld, och även dömd, för brott mot närstående. Gärningspersonen dömdes för mord till sluten rättspsykiatrisk vård. Eftersom Socialstyrelsen inte hade tillräcklig tillgång till uppgifter om förövaren, kunde myndigheten inte klarlägga samtliga omständigheter i ärendet, och kunde därför endast dra begränsade slutsatser.

Socialstyrelsen anför att det finns flera exempel på det slags uppgifter som avser gärningspersonen, vilka skulle göra en komplett och mer fullödig analys möjlig i de aktuella fallen. Det gäller bl.a. uppgifter från hälso- och sjukvården, exempelvis från psykiatrin, uppgifter från socialtjänsten samt i förekommande fall det rättspsykiatriska utlåtandet.

Också Statskontoret har i sin slutrapport konstaterat att lagstiftningen som styr utredningsverksamheten innehåller ett antal begränsande faktorer, däribland att det är omöjligt för Socialstyrelsen att få ta del av uppgifter om gärningspersonen.¹³⁹ Den Nationella samordnaren mot våld i nära relationer har också anförat att regeringen bör överväga de förslag att utveckla granskningen av dödsfallen som Socialstyrelsen föreslår i sin senaste rapport, vilket bl.a. gäller att lagstiftningen anpassas så att Socialstyrelsen kan begära in uppgifter som berör förövarna. Det gäller inte minst i förhållande till hälso- och sjukvården. Tillgängliga undersökningar visar till exempel att många förövare vid dödligt våld i nära relation

¹³⁹ Statskontoret, Rapport 2014:19 s. 70.

har haft kontakt med psykiatrin innan mordet, i vissa fall mycket kort tid innan.¹⁴⁰

8.7.2 Promemorians överväganden och förslag

Uppgifter om gärningspersonen

Uppgiftsskyldigheten angående *barn* gäller enligt 5 § LUD för 1) myndigheter vars verksamhet berör barn t.ex. skolmyndigheter, åklagar- och polismyndigheter, psykisk barn- och ungdomsvård, barnavårdscentraler, Migrationsverket och Barnombudsmannen.¹⁴¹ Den gäller också 2) andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården. Enligt förarbetena omfattas exempelvis andra myndigheter inom hälso- och sjukvården oberoende av om deras verksamhet riktar sig till barn eller inte. Därmed kan verksamheten enbart rikta sig till vuxna personer t.ex. vuxenpsykiatriska kliniker och mottagningar för vuxna missbrukare. Exempel på hälso- och sjukvårdsverksamhet som berör barn är BUP/PBU, ungdomsmottagningar och skolhälsovården. Även Rättsmedicinalverkets rättspsykiatriska undersökningsverksamhet omfattas av uppgiftsskyldigheten. Myndigheter inom socialtjänsten är de nämnder som avses i 2 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, samt Statens institutionsstyrelse. Även dessa omfattas av uppgiftsskyldigheten även om deras verksamhet riktar sig enbart till vuxna.¹⁴² Uppgiftsskyldigheten gäller också 3) anställda hos nyss nämnda myndigheter, 4) verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och 5) tillsynsmyndigheter, dock med undantag för Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern. Uppgiftsskyldigheten gäller inte, enligt 5 § andra stycket, sådan familjerådgivning som avses i 5 kap. 3 § SoL.

¹⁴⁰ Våld i nära relationer – en folkhälsofråga Förslag för ett effektivare arbete, SOU 2014:49 s. 276.

¹⁴¹ I fråga om Barnombudsmannen är uppgiftsskyldigheten i LUD något mer omfattande än den uppgiftsskyldighet som följer av 7 § lagen (1993:335) om Barnombudsman och uppgiftsskyldigheten gäller även anställda (prop. 2006/07:108 s. 34).

¹⁴² Prop. 2006/07:108 s. 64.

Uppgiftsskyldigheten gäller enligt 5 § *de uppgifter som behövs för en utredning*, dvs. för att kunna klarlägga samtliga förhållanden som har inneburit att det avlidna barnet har varit i behov av skydd och vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda barnet (7 § första stycket LUD). Hit hör enligt förarbetena såväl sådana förhållanden som myndigheter och yrkesverksamma känt till, som andra förhållanden som dessa inte känt till men som indikerar det avlidna barnets behov av skydd.¹⁴³

Beträffande *vuxna* är myndigheter och yrkesverksamma skyldiga att på utredningsmyndighetens begäran lämna de uppgifter som behövs för en utredning enligt 2 a §. Det gäller 1) myndigheter som i sin verksamhet *har kommit i kontakt med den kvinna eller man, vars dödsfall är aktuellt för en utredning* och 2) anställda hos sådana myndigheter som avses i 1. Uppgiftsskyldigheten gäller också 3) de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område, och 4) de myndigheter som utövar tillsyn över de verksamheter som avses i 1–3, dock inte Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern. Inte heller i vuxenutredningarna har familjerådgivningen någon uppgiftsskyldighet (5 a § andra stycket LUD).

Enligt förarbetena riktar sig uppgiftsskyldigheten till myndigheter som i sin verksamhet *på något sätt har kommit i kontakt med den person vars dödsfall utreds*. Med detta menas att det inom myndigheten finns sådana uppgifter som behövs för utredningen. Detta gäller oberoende av om verksamheten primärt berör kvinnor eller män som utsätts för brott av närstående eller inte. Det kan exempelvis handla om beslut i myndighetens ärendehandläggning, som i direkt eller indirekt mening kan anses ha haft betydelse med avseende på det behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation som kvinnan eller mannen hade. Med verksamhet förstås inte enbart den verksamhet som utgör handläggning av ett ärende utan även rent faktisk verksamhet, t.ex. vård och behandling.¹⁴⁴ Uppgiftsskyldigheten omfattar exempelvis åklagar- och polismyndigheter, Migrationsverket, Skatteverket, Försäkringskassan, kriminalvården, skol-

¹⁴³ Prop. 2006/07:108 s. 65.

¹⁴⁴ Prop. 2011/12:4 s. 59 f.

myndigheter och alla verksamheter inom hälso- och sjukvården. Även annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet än sådan som bedrivs inom hälso- och sjukvården omfattas samt Statens institutionsstyrelse och kommunalt drivna hem för vård eller boende för vuxna.¹⁴⁵

Uppgiftsskyldigheten i fråga om utredningar avseende vuxna är sålunda begränsad till uppgifter som gäller den kvinna eller man vars dödsfall är aktuellt för en utredning. Frågan om uppgifter om gärningspersonen diskuterades dock i lagstiftningsarbetet då bestämmelserna om vuxenutredningar infördes. Med anledning av att Män för jämställdhet framfört att även myndigheter som haft kontakt med förövaren borde åläggas uppgiftsskyldighet uttalande regeringen att det inte fanns tillräckligt med beredningsunderlag för att ålägga myndigheter en uppgiftsskyldighet som direkt avser förövaren. För att göra detta ansåg regeringen att det krävdes en utförlig analys som kunde ligga till grund för en väl avvägd bedömning. Däremot, anförde regeringen, kan det vara så att den myndighet som varit i kontakt med den person vars dödsfall utreds, även har uppgifter om förövaren som kan vara relevanta för utredningsmyndigheten. Dessa uppgifter omfattas då av uppgiftsskyldigheten.¹⁴⁶

I fråga om vad en utredning ska klarlägga (7 § LUD) har regeringen också anført att även eventuella åtgärder som har vidtagits eller hade kunnat vidtas som är riktade till förövaren i syfte att förhindra att brott upprepas eller för att skydda den utsatte ska beaktas. Det är genom dessa klarlägganden som utredningsverksamhetens syfte kan uppnås.¹⁴⁷

Det är uppenbart så att regeringen inte helt avfärdat möjligheten att sammanställa uppgifter om gärningspersonen, om de förekommer bland uppgifter som härrör från den avlidne. Därutöver uttryckte regeringen, vad beträffar syftet med utredningsverksamheten, bl.a. att utredningarna kan ge information om hur samhällets skyddsnät fungerar och man kan utifrån denna information dra slutsatser om vilka förbättringar som är angelägna, vilket bl.a. kan handla om att utveckla insatserna till dem som begår

¹⁴⁵ Prop. 2011:12:4 s. 60.

¹⁴⁶ Prop. 2011:12:4 s. 36.

¹⁴⁷ Prop. 2011/12:4 s. 61.

eller riskerar att begå brott.¹⁴⁸ Regeringen menade också att åtgärder riktade till förövaren kan vara av avgörande betydelse för att den utsatte ska kunna få det skydd eller stöd och hjälp som behövs för att förändra sin situation. Därmed bör myndigheten vid en klarläggning av samtliga förhållande även beakta eventuella åtgärder som har vidtagits eller hade kunnat vidtas som är riktade till förövaren i syfte att förhindra att brott upprepas eller för att skydda den utsatte.¹⁴⁹

Det torde vara klart att uppgifter om gärningspersonen är en viktig del för att i ett ärende som utreds enligt LUD förstå vad som hänt, varför det hände och hur samhället ska kunna förebygga att något liknande händer igen. Eftersom utredningsmyndigheten utifrån nuvarande lagstiftning inte har möjlighet att direkt och systematiskt inhämta uppgifter om gärningspersonen ger utredningarna inte en fullständig bild av vad som hänt och hur det kunde hända. Det ges sålunda inte förutsättningar för myndigheten att, så som stadgas i 2 a § LUD, bedöma om den avlidna kvinnan eller mannen har varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation och inte heller vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda eller stödja och hjälpa henne eller honom (7 §).

Bland annat Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården har redan i dag, såvitt gäller barn, en uppgiftsskyldighet i fråga om såväl det avlidna barnet som gärningspersoner. Nyss nämnda myndigheter har i dag även en uppgiftsskyldighet såvitt gäller den kvinna eller man vars dödsfall är aktuellt för utredning. Sådana uppgifter om gärningspersonen som framgår av handlingar som avser den avlidna kvinnan eller mannen kan ju också beaktas i kartläggningen. Att uppgifter om gärningspersonen endast fragmentariskt kan inhämtas ger en ofullständig, och kanske även felaktig, bild av gärningspersonen. För att kunna bedöma om det funnits ett skyddsbehov och för att kunna avgöra var samhällets skyddsnet kan anses ha brustit torde det vara nödvändigt att även kunna inhämta uppgifter om och kartlägga vad som förevarit kring gärningspersonen.

¹⁴⁸ Prop. 2011/12:4 s. 32.

¹⁴⁹ Prop. 2011/12:4 s. 41 och 61.

Det ovan anförda talar sålunda för att nuvarande uppgiftsskyldighet angående vuxna inte är tillräcklig för att utredningarna ska kunna genomföras på avsett sätt. Utredningsmyndigheten föreslås därför få rätt att inhämta sådana uppgifter om gärningspersonen som behövs för en utredning från de myndigheter och yrkesverksamma som på något sätt kommit i kontakt med gärningspersonen.

Familjerådgivningen

Enligt andra stycket i 5 och 5 a §§ LUD omfattas inte sådan familjerådgivning som avses i 5 kap. 3 § SoL av uppgiftsskyldigheten i LUD.

Enligt 5 kap. 3 § tredje stycket SoL ska kommunen sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig yrkesmässig rådgivare kan erbjudas dem som begär det. Av samma bestämmelse, fjärde stycket, framgår att med familjerådgivning avses i SoL en verksamhet som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer. För att en enskild rådgivningsverksamhet ska benämnas familjerådgivning krävs att den bedrivs yrkesmässigt. Med yrkesmässighet avses att rådgivningen ges av en professionell rådgivare till ett större antal personer och att verksamheten är av varaktig karaktär.¹⁵⁰

Till följd av den särskilda förtroendesituation som råder inom familjerådgivningen har denna verksamhet på olika sätt skyddats från insyn. Enligt 26 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, gäller inom den *kommunala* familjerådgivningen *absolut sekretess* för uppgift som en enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.¹⁵¹ Att sekretessen är absolut innebär att det inte finns någon möjlighet att lämna ut uppgifter till enskild, såvida inte den till vars förmån sekretessen gäller medger att uppgiften lämnas ut (jfr 12 kap. 2 § OSL).

¹⁵⁰ Prop. 1995/96:117 s. 15.

¹⁵¹ Den kommunala familjerådgivningen ska vara en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i övrigt, se om detta prop. 1993/94:4 s. 6 och JO 1999/2000 s. 272.

Beträffande möjligheten att lämna ut uppgifter till en annan myndighet gäller enligt 10 kap. 28 § OSL att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Däremot kan inte den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL tillämpas i fråga om familjerådgivningen.

Beträffande *enskild familjerådgivning* gäller, enligt 15 kap. 2 § SoL, att den som är eller har varit verksam inom sådan rådgivning inte obehörigen får röja en uppgift som en enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen. Att en uppgift inte får röjas *obehörigen* innebär att om tillåtelse föreligger eller skyldighet att lämna uppgift stadgas i en annan lagbestämmelse så får uppgiften lämnas ut.¹⁵²

Även om sålunda familjerådgivningen är omgiven av en stark sekretess finns det möjligheter att lämna uppgifter till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). Ett exempel på sådan uppgiftsskyldighet är den som följer av anmälningsplikten i 14 kap. 1 § andra stycket SoL såvitt gäller att ett barn utnyttjas sexuellt eller utsätts för fysisk eller psykisk misshandel i hemmet. Familjerådgivningens anmälningsplikt är dock begränsad till angivna situationer till skillnad för vad som gäller anmälningspliktiga i övrigt. Därutöver gäller att familjerådgivningen inte omfattas av den uppgiftsskyldighet som regleras i 14 kap. 1 § tredje stycket.

Sekretessen i 26 kap. 3 § OSL hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten, om uppgiften angår misstanke om brott som riktas mot någon som inte har fyllt arton år och det är fråga om brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller lagen (1982:316) med förbud mot könsstymning av kvinnor. Det är vidare så att enligt 10 kap. 23 § OSL, och om inte annat följer av 19–22 §§, får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt bl.a. 26 kap. 3 § OSL lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet endast om misstanken angår 1) brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än

¹⁵² Lundgren Lars och Sunesson Per-Andersson, Nya sociallagarna Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2915 s. 325.

fängelse i ett år, 2) försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller 3) försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168). Vid en rättegång kan också det vittnesförbud som följer av 36 kap. 5 § rättegångsbalken i vissa särskilda fall brytas.

Regeringen har beträffande LUD anfört att konsekvenserna av att inte införa en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för familjerådgivningen är att det inte blir möjligt för utredningsmyndigheten att få uppgifter om vad som framkommit där. Vid en bedömning av frågan om uppgiftsskyldighet även ska gälla för familjerådgivningen har regeringen beaktat att det finns en risk för att enskilda avstår från att söka stöd hos familjerådgivningen på grund av att de oroar sig för att de uppgifter som lämnats där även kan komma att lämnas till annan. Det är angeläget, menade regeringen, att värna den särskilda förtroendesituation som finns inom rådgivningen och i möjligaste mån respektera enskildas intresse av att det som framförts om privatlivet inom familjen inte förs vidare annat än i vissa särskilda fall. Regeringen har också i 2007 års lagstiftningsärende ansett att det bör finnas en överensstämmelse mellan bestämmelserna om uppgiftsskyldighet enligt LUD och den som följer av 14 kap. tredje¹⁵³ stycket SoL. Regeringen fann därför vid en samlad bedömning att det i ”nuläget” inte borde införas någon uppgiftsskyldighet enligt LUD för familjerådgivningen.¹⁵⁴

I 2011 års lagstiftningsärende vidhöll regeringen sin inställning att den särskilda förtroendesituationen som råder inom familjerådgivningen väger tyngre än nyttan av att få ut väsentliga uppgifter som kan vara värdefulla för förståelsen av en händelse. En så pass allvarlig händelse som att någon avlider på grund av brott av en närstående och möjligheten att få information som kan undvika att det händer igen skulle när det gäller vuxna, anförde regeringen, möjligen väga tyngre än den särskilda förtroendesituationen. Regeringen bedömde dock att en uppdelning mellan uppgiftsskyldighet när det gäller barn respektive vuxna i praktiken skulle kunna skapa tillämpningsproblem och risken för att felaktig

¹⁵³ Fjärde stycket vid tiden för 2007 års lagstiftningsärende.

¹⁵⁴ Prop. 2006/07:108 s. 37.

information lämnas ut från familjerådgivningen ansågs överhängande.¹⁵⁵

Det är självklart så att det är av yttersta vikt att förtroendet för familjerådgivningen upprätthålls. Dock har i framställningen ovan visats att det finns en rad situationer där sekretessen kan brytas bl.a. då det är fråga om allvarigare brott och brott mot dem som är under arton år. De fall som i dag utreds enligt LUD, och som därutöver föreslås utredas i denna promemoria, är fall som grundar sig på allvarliga brott där det, förutom barnadrap och vållande till annans död, inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Dessutom finns det ofta en lagakraftvunnen dom som ligger till grund för att en utredning inleds. Det är inte troligt att en utredningsverksamhet som kan komma till stånd efter att ett dödsfall eller en grov misshandel har inträffat skulle avhålla den som vill kontakta familjerådgivningen under en pågående familjekris från att göra detta. Den Nationella samordnaren mot våld i nära relationer har också anfört att regeringen bör överväga att anpassa lagstiftningen och låta familjerådgivningen omfattas av uppgiftsskyldigheten. En undersökning som gjorts av föreningen för Sveriges familjerådgivare visar att endast hälften av familjerådgivningarna hade en rutin för att upptäcka våld. Andelen ärenden vid rådgivningarna som innehöll våld varierade mellan 0 och 40 procent med ett nationellt genomsnitt på 10 procent.¹⁵⁶ Den information som finns hos familjerådgivningen skulle alltså kunna bidra med viktiga upplysningar som kan vara värdefulla för förståelsen av den händelse som utreds och för att hitta vägar att förebygga en upprepning av densamma.

Mot bakgrund av vad som sålunda anförts föreslås att familjerådgivningen, såväl den offentligt som enskilt drivna, ska omfattas av uppgiftsskyldigheten i 5 och 5 a §§ LUD, dvs. vad beträffar såväl barn som vuxna.

¹⁵⁵ Prop. 2011/12:4 s. 40.

¹⁵⁶ Våld i nära relationer – folkhälsofråga Förslag för ett effektivare arbete. Betänkande av Nationella samordnare mot våld i nära relationer. SOU 2014:49 s. 340.

8.8 Kompetensen i utredningsverksamheten

Promemorians förslag: I nya bestämmelser klargörs att utredningsmyndigheten får anlita experter och sakkunniga för att biträda utredningen och att myndigheter som bedriver tillsyn över verksamhet som berörs av en utredning ska, efter begäran från utredningsmyndigheten, ställa experter till utredningens förfogande.

8.8.1 Bakgrund

I Statskontorets delrapport konstaterades att trots regeringens tydligt formulerade utgångspunkter och att regeringen pekat på vilka specifika kompetenser som är nödvändiga för en analys har Socialstyrelsen bedömt att utredningsverksamheten ska bedrivas internt utan inblandning av externa parter. Statskontoret menade att Socialstyrelsen bör komplettera expertgruppen för barnfallen och att regeringens ”lista” på vilken expertkompetens som behövs bör betraktas som minimikrav.¹⁵⁷

Också i Statskontorets slutrapport påpekades att kompetensen i utredningsverksamheten inte motsvarar regeringens önskemål. Statskontoret bedömde att analyserna hade kunnat bli djupare och i högre grad accepterade om experterna i analysgruppen hade representerat en myndighet eller organisation och kunnat utnyttja den samlade kunskapen hos myndigheten eller organisationen.

Socialstyrelsen har i skrivelse till Regeringskansliet i maj 2014 (Dnr. S2014/4275/FST) bl.a. gett uttryck för att sekretessregleringen är ett problem när andra myndigheter medverkar i utredningarna. Detta behandlas i avsnitt 8.11.

8.8.2 Promemorians överväganden och förslag

Den parlamentariska kommittén, Kommittén mot barnmisshandel, som initialt föreslog ett system med dödsfallsutredningar föreslog att Socialstyrelsen skulle vara den myndighet som har ansvaret för

¹⁵⁷ Statskontoret 2012:33 s. 46.

dödsfallsutredningarna. Utredningarna skulle kunna ingå som en del i tillsynsarbetet, menade man, och i de fall ärendet berör områden över vilka Socialstyrelsen inte har tillsyn¹⁵⁸ borde Socialstyrelsen samarbeta med berörd tillsynsmyndighet.¹⁵⁹

Beträffande utredningens sammansättning och kompetens framhöll kommittén att utredningarna förutsätter mycket goda kunskaper bl.a. vad gäller vetenskap och beprövad erfarenhet inom en rad olika områden. Utredningarna måste, menade man, genomföras på ett mycket professionellt sätt av oberoende och för uppgiften väl kvalificerade personer. Socialstyrelsen föreslogs utse en särskild expertgrupp för utredningarna för att vidmakthålla objektivitet, neutralitet och hög kvalitet i utredningarna. Expertgruppen föreslogs ha en kärna bestående av företrädare för verksamheter och professioner, t.ex. Socialstyrelsen, länsstyrelser,¹⁶⁰ rättsmedicin, polis, socialtjänstens individ- och familjeomsorg, förskola, skola, barnläkare, barnpsykiater, barnpsykolog, BVC-sköterska och jurist. Beroende på ärendets art kunde gruppen även behöva tillföras kunskap från andra områden, exempelvis från missbrukarvården, vuxenpsykiatrin, kriminalvården och från verksamheter med ansvar för flykting- och integrationsfrågor.¹⁶¹

Efter Kommitténs betänkande har det i olika sammanhang resonerats kring frågan om dödsfallsutredningar och kompetensen i en sådan verksamhet. Utgångspunkten i resonemangen har varit att Socialstyrelsen, som föreslagen utredningsmyndighet, redan har tillgång till viss kompetens i fråga om socialtjänst och hälso- och sjukvård men att det *därutöver* är nödvändigt att också ha tillgång till annan specialistkompetens från exempelvis polis, åklagare, Rättsmedicinalverket, skolmyndigheter m fl. myndigheter, liksom andra, såväl offentliganställda som enskilda yrkesutövare med sådan sakkunskap som utredningsmyndigheten anser sig behöva.¹⁶²

¹⁵⁸ Socialstyrelsen hade vid tiden för betänkandet ansvaret för den nationella tillsynen över socialtjänsten och tillsyn över hälso- och sjukvård.

¹⁵⁹ SOU 2001:72 s. 354 f.

¹⁶⁰ Länsstyrelserna hade vid tiden för betänkandet ansvaret för den regionala tillsynen av socialtjänsten.

¹⁶¹ SOU 2001:72 s. 354 f.

¹⁶² Socialstyrelsen, Dödsfalls- och skadeutredningar, Artikel nr 2004-107-13 s. 27 f. och Socialdepartementet, PM Skyddsutredningar avseende barn S 2006/6778/ST s. 20 f.

I 2007 års lagstiftningsärende tog regeringen också upp kompetensfrågan. Sålunda konstaterades att utöver en person med kvalificerad utredningskompetens hos Socialstyrelsen krävs tillgång till personer med sakkunskap om och erfarenheter av t.ex. barnrätt, skolväsende, socialtjänst, kriminalvård, barnmedicin, barn- och vuxenpsykiatri, integrations- och jämställdhetsfrågor samt erfarenheter från åklagare och polismyndighet. Specialistkunskaper inom socialtjänst, medicin och psykiatri finns redan att tillgå inom Socialstyrelsen. Det kan dock i vissa situationer bli nödvändigt att anlita utomstående expertis.¹⁶³

I fråga om vuxna menade regeringen att det även kommer att krävas tillgång till personer med sakkunskap om och erfarenheter av området våld mot kvinnor. Det kan t.ex. handla om kompetens om jämställdhet och de särskilda företeelser som gäller för våld i nära relationer och av närstående samt hedersrelaterad brottslighet. Det kan även handla om specialistkompetens från rättsväsendet t.ex. åklagare, polismyndighet och kriminalvård.¹⁶⁴

Det är uppenbart så att lagstiftaren redan från början sett framför sig en utredningsverksamhet med en multiprofessionell kompetens som både djupt och brett, på en övergripande samhällelig nivå, kan analysera frågan om var samhällets skyddsnät har brustit. För en effektiv verksamhet är det av stor betydelse att utredningsmyndigheten förfogar över sådan kompetens att reella slutsatser kan dras om vad som hänt, varför det hände och hur en upprepning av en liknande händelse ska kunna förebyggas.

En medverkan i utredningarna från t.ex. andra myndigheter kan ses som en garanti för en bred kompetens och en hög kvalitet i utredningsverksamheten. Det kan handla om myndigheter som på något sätt varit involverade i det ärende som är föremål för utredning, men det kan också vara andra myndigheter, forskare och organisationer som med sitt ”utifrånperspektiv” kan bidra till att identifiera brister i samhällsskyddet. En ”extern” medverkan i utredningsmyndighetens verksamhet blir ett värdefullt tillskott för att kunna identifiera bidragande faktorer till att misshandeln eller dödsfallet har kunnat inträffa. Genom att flera myndigheter medverkar, myndigheter som inte sällan också har ett tillsynsansvar,

¹⁶³ Prop. 2007/08:108 s. 60.

¹⁶⁴ Prop. 2011/12:4 s. 56.

underlättas också möjligheten att snabbare implementera vunna erfarenheter från utredningsverksamheten.

I tidigare lagstiftningsärenden har vissa remissinstanser framfört att andra myndigheter vars verksamhet berör barn ska ha en *skyldighet* att medverka i utredningarna. Regeringen har dock gjort den bedömningen att den generella skyldigheten för varje myndighet att lämna andra myndigheter hjälp som följer av 6 § FL är tillräcklig för att åstadkomma andra myndigheters medverkan i utredningarna. Regeringen har därför inte ansett att det finns skäl att särskilt föreskriva om en skyldighet för myndigheter att medverka i utredningarna.¹⁶⁵

Utredningsverksamheten enligt LUD uppvisar vissa likheter med den verksamhet som bedrivs av Statens haverikommission enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor, förkortad LUO, bl.a. när det gäller vad en utredning ska syfta till och vad en utredning ska klarlägga (6 §). Lagen innehåller vissa bestämmelser om undersökningens genomförande, t.ex. att de som kan vara berörda av olyckan eller tillbudet ska underrättas och ges tillfälle att yttra sig (7–9 §§). I förordning (1990:717) om undersökning av olyckor, förkortad FOU, ges ytterligare bestämmelser om verksamheten. I 6 § stadgas i fråga om tillsynsmyndighets medverkan att Försvarsmakten och Transportstyrelsen ska ställa experter till Statens haverikommissionens förfogande och att tillsynsmyndigheterna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har rätt till insyn i Haverikommissionens undersökningar, om undersökningen berör dessa myndigheters ansvarsområde.

Verksamheten enligt LUD bör kunna ses som en haveriutredning som ska klarlägga varför samhällets skyddsnät fallerat. Som Statskontoret påpekat har Socialstyrelsen inte resurser att själva genomföra den typen av utredningar som krävs för att klarlägga alla omständigheter kring berörda aktörers agerande. Analyserna hade kunnat bli djupare och i högre grad accepterade om experterna hade representerat en myndighet eller organisation och kunnat utnyttja den samlade kunskapen hos myndigheten eller organisationen.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Prop. 2006/07:108 s. 42.

¹⁶⁶ Statskontoret, Rapport 2014:19 s. 71 f.

Mot bakgrund av ovanstående föreslås att det i LUD införs en ny bestämmelse som klargör att utredningsmyndigheten, dvs. Socialstyrelsen, får anlita experter och sakkunniga för att biträda utredningen med sin sakkunskap. Härmed avses med experter olika myndighetsrepresentanter och med sakkunniga exempelvis personer som representerar olika organisationer eller forskning.

Socialstyrelsen har redan, som också konstaterats i Statskontorets rapport, utvecklat sin verksamhet och redovisar nu ett strukturerat arbetssätt.¹⁶⁷ Därefter har Socialstyrelsen även inlett ett samarbete med en rad myndigheter som varit inblandade i det fall som utreds för en gemensam analys. Det handlar om Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Migrationsverket, Försäkringskassan, BUP, Rättsmedicinalverket, Nationellt centrum för kvinnofrid, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Länsstyrelsen Östergötland, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Arbetsförmedlingen, skola och Barnafrid.

Därutöver kan det tänkas vara av värde att fler myndigheter och organisationer medverkar t.ex. Barnombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting och Brottsoffermyndigheten beroende på de specifika omständigheterna i varje enskilt fall.

För att tydliggöra vikten av ett sådant arbetssätt, som med fördel torde kunna utvecklas ytterligare inte minst med stöd av i förhållande till utredningsmyndigheten externa intressenter, föreslås i promemorian att det införs en bestämmelse enligt vilken myndigheter som bedriver tillsyn över verksamheter som berörs av en utredning enligt lagen ska ställa experter till utredningens förfogande.

Även om en viss myndighet eller organisation inte berörs av en utredning finns det ingenting som hindrar att fler medverkar i utredning och analys. Det kan tvärtom vara en fördel om någon som inte sett ärendet tidigare får anlägga sina synpunkter på vad som kan bidra till att en liknande händelse förhindras. Det kan t.ex. handla om andra myndigheter än sådana som på ett eller annat sätt berörs av ett ärende, enskilda yrkesutövare eller enskilda forskare som besitter sådan kunskap att det tillför utredningen bredd och kompetens. Frågan om sekretess i utredningarna behandlas i avsnitt 8.11.

¹⁶⁷ Statskontoret, Rapport 2014:19 s. 8.

8.9 Utredningens genomförande

Promemorians förslag: Tillsyn bör genomföras av verksamhet som berörs av en utredning enligt lagen.

Utredningsmyndigheten ska informera den myndighet som bedriver tillsyn att ett ärende inletts.

Om tillsynsmyndigheten redan har utövat tillsyn eller inleder tillsyn med anledning av informationen enligt andra stycket, ska den myndighet som utövat tillsyn underrätta utredningsmyndigheten om vad som iakttagits i tillsynen och om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av tillsynen.

8.9.1 Utredningsmetod

I 2007 års lagstiftningsärende efterfrågade flera remissinstanser ett förtydligande av hur utredningsmyndigheten skulle bedriva sitt arbete. Regeringen menade emellertid att det inte vore lämpligt att i lagen ange vilka utredningsmetoder som ska användas utan det borde ankomma på utredningsmyndigheten att organisera arbetet på ett sådant sätt att verksamhetens syfte kan uppnås. Till visst förtydligande av hur utredningsmyndigheten ska bedriva sitt arbete framhöll regeringen bl.a. vissa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223), förkortad FL, och redogjorde för vissa frågor om myndighetens arbete.¹⁶⁸

Några konkreta förslag rörande hur utredningsmyndigheten metodologiskt ska gå tillväga för att bedriva utredningsverksamheten lämnas inte heller i denna promemoria utan det hänvisas till vad regeringen anfört i tidigare förarbeten.¹⁶⁹ Det bör sålunda ankomma på utredningsmyndigheten, tillsammans med andra berörda myndigheter, att organisera arbetet så att syftet kan uppnås. Mot bakgrund av Statskontorets kritik att det inte görs någon intervju med personal vid berörda verksamheter eller offrets familjer¹⁷⁰ ska dock framhållas att ingenting i nuvarande lagstiftning hindrar att Socialstyrelsen kontaktar de myndigheter och andra

¹⁶⁸ Prop. 2006/07:108 s. 40.

¹⁶⁹ Se vidare prop. 2006/07:108 s. 41 och prop. 2011/12:4 s. 42.

¹⁷⁰ Statskontoret, Rapport 2014:19 s. 34.

som på något sätt varit involverade i det ärende som utreds. Det torde t.o.m. vara förutsatt att så kan ske.¹⁷¹ Utredningsmyndigheten kan, med stöd av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, lämna uppgift till en enskild eller till en annan myndighet om det är nödvändigt för att utredningsmyndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet och de myndigheter som kommit i kontakt med offret eller gärningspersonen har en uppgiftsskyldighet till utredningsmyndigheten.

Ingenting hindrar heller att utredningsmyndigheten står i kontakt med *anhöriga* till den vars ärende är föremål för utredning. Regeringen anförde i 2007 års lagstiftningsärende, att om någon enskild t.ex. en anhörig till det avlidna barnet, önskar lämna uppgifter till utredningsmyndigheten kan han eller hon givetvis göra detta. Av bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) följer också att utredningsmyndigheten, som personuppgiftsansvarig, i vissa fall ska lämna den registrerade information om behandlingen av personuppgifter.¹⁷²

Det är sålunda förutsatt i förarbetena rörande barn att t.ex. anhöriga kan lämna uppgifter till utredningen, vilket självklart även gäller i fråga om vuxenutredningarna.¹⁷³ Det ligger i sakens natur att utredningsmyndigheten kan kommunicera med närstående till den som avlidit eller annan som kan ha värdefulla uppgifter i fråga om vad som förevarit, såsom en särskilt förordnad vårdnadshavare eller annan ställföreträdare. Det är naturligtvis en grannlaga uppgift för utredningsmyndigheten att kontakta en anhörig eller annan närstående som kan ha drabbats av en stor sorg. Det får bedömas från fall till fall om utredningsmyndigheten på eget initiativ ska ta kontakt om det bedöms tillföra något för utredningen och om det kan anses lämpligt i det enskilda fallet. I fall då det är fråga om försöks-, förberedelse- eller stämplingsbrott, eller då det i fråga om barn gäller grov misshandel, har naturligtvis den som utsatts för brottet rätt att lämna uppgifter till utredningsmyndigheten.

Beträffande utredningsverksamheten kan nämnas att i USA har tagits fram en manual för dödsfallsutredningar avseende barn som kan sägas vara en sammanställning av metoder som använts i flera

¹⁷¹ Prop. 2006/07:108 s. 41.

¹⁷² Prop. 2006/07:108 s. 41.

¹⁷³ Prop. 2011/12:4 s. 42.

stater. Av denna framgår t.ex. att det krävs ett multidisciplinärt deltagande från samhället, utredningen ska vara omfattande och bred och ska leda till en förståelse för riskfaktorer. En utredning ska fokusera på prevention och ska leda till effektiva rekommendationer och åtgärder för att förhindra dödsfall och bevara barn friska, säkra och skyddade. Syftet är att genom en omfattande och multidisciplinär utredning om barns dödsfall ge en bättre förståelse för hur och varför barn dör och att använda resultatet för att förebygga andra dödsfall och förbättra hälsa och trygghet för barn.¹⁷⁴ I manualen finns tips om allt från att samla in relevant material till mallar för mötesprotokoll och underlag för möten. Exempelvis görs i tabellform en sammanställning för varje enskilt fall där det anges datum för möte, barnets namn, ålder, dödsorsak, teamets rekommendationer, uppföljning och redan vidtagna åtgärder. Rekommendationerna kan t.ex. vara att staten behöver vidta lagstiftningsåtgärder, att det krävs utbildningsinsatser för barn och familjer eller att skolan behöver tillföras resurser för att kunna möta elever i kris. Vidtagna åtgärder kan t.ex. vara att utredningsteamet tillskrivit lagstiftaren för eventuell åtgärd.¹⁷⁵

I nuvarande LUD regleras inte hur utredningsverksamheten ska bedrivas. Dock kan sägas att mycket av det som framgår av USA-manualen känns igen från vad som uttalats i förarbetena till LUD. Hur verksamheten i detalj ska bedrivas torde inte vara lämpligt att reglera i lag eller förordning. Det måste vara upp till utredningsmyndigheten och i utredningen medverkande intressenter att i varje enskilt fall ta ställning till vilken metod som bäst svarar mot syftet – att kunna ge regeringen underlag för beslut om åtgärder. Det torde dock vara viktigt att utredningen dokumenteras och hanteras så att det är möjligt att i efterhand kunna följa bedömningen i varje enskilt fall.¹⁷⁶

Det ska vidare understrykas att själva utredningen ska ha ett vidare perspektiv än att enbart ta ställning till om myndigheter och andra involverade i ett ärende följt gällande lagstiftning och andra regelverk. Begränsas utredningen på ett sådant sätt finner man inte

¹⁷⁴ A Program Manual for Child Death Review, National Center For Child Death Review s. 3.

¹⁷⁵ A Program Manual for Child Death Review, National Center For Child Death Review s. 109 f.

¹⁷⁶ Jfr Statskontoret, Rapport 2012:33 s. 47 och 71.

nya vägar. Dessutom är det upp till tillsynsmyndigheterna att kontrollera sådana frågor. Utredningsverksamheten enligt LUD ska vara förutsättningslös, utforskande och framåtsyftande. Det handlar om att förutsättningslöst gå igenom vad som hänt, ta ställning till hur det kunnat hända och föreslå åtgärder för att en liknande händelse i framtiden ska kunna förhindras.

Det ska även påtalas att även om ett flertal ärenden gör att man kan urskilja mönster i familjer eller i samhället som bidragit till att ett dödsfall eller en grov misshandel kunnat inträffa kan även omständigheterna i ett enskilt ärende vara av sådan karaktär att man kan se att samhällets skyddsnet brustit och utifrån det föreslå åtgärder som kan förhindra en liknande händelse.

8.9.2 Tillsyn

Regeringens tanke med lagens nuvarande utformning är att den som ska ansvara för genomförandet av utredningarna inte ska utföra sådana uppgifter som det endast bör ankomma på de allmänna domstolarna, brottsutredande myndigheter och tillsynsmyndigheter att utföra,¹⁷⁷ vilket också kommer till uttryck i 8 § LUD. Samhällets ansvar i samband med att ett barn eller en närstående avlider genom våld har av regeringen ansett sig sträcka sig längre än att enbart ingripa mot den som begår brott och att övervaka att myndigheter och tjänstemän vid myndigheter följer lagar och andra författningar och även i övrigt uppfyller sina skyldigheter. Tyngdpunkten när det gäller att klarlägga hur olika myndigheter agerat i ett visst fall bör enligt regeringen ankomma på de ordinarie tillsynsmyndigheterna.¹⁷⁸ Regeringen ansåg vidare att syftet med rapporterna i dödsfallsutredningarna inte är att komma med kritiska uttalanden om myndigheter eller enskilda. Av 6 § FUD framgår också att en rapport om utredningsverksamheten ska utformas på ett sådant sätt att den inte ger upphov till förmodan om skuld och ansvar i samband med ett dödsfall. Utredningsmyndigheten har heller inte getts några befogenheter att ingripa mot andra myndigheter eller enskilda.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Prop. 2006/07:108 s. 28.

¹⁷⁸ Prop. 2006/07:108 s. 32 och prop. 2011/12:4 s. 23.

¹⁷⁹ Prop. 2006/07:108 s. 32.

I den proposition som låg till grund för utvidgningen av lagen framhölls att ansvaret för att på ett samlat och övergripande sätt analysera de fall där samhällets brister har inneburit att kvinnor eller män avlidit med anledning av brott begångna av närstående eller tidigare närstående person, inte tillgodosågs av befintliga kontrollsystem. För att uppnå detta menade regeringen att det krävs att kunskaperna om systembristerna samlas och sammanställs systematiskt vilket ansetts fordra ett separat och kompletterande utredningssystem. Med kunskaper om systembrister kan arbetet med att skydda och stödja våldsutsatta kvinnor och män samt eventuella barn förbättras och insatser vidtas i ett tidigt skede.¹⁸⁰

Regeringen har beträffande utredningsverksamheten poängterat samhällets förebyggande ansvar att göra allt som är möjligt för att förhindra att denna typ av våld uppstår. Utredningssystemet förväntas på ett samlat sätt inhämta kunskap om orsakerna till att dessa brott begås samt förmedla kunskapen på ett effektivt sätt. Dessa kunskaper kan fungera som ett underlag och stöd i arbetet för att skydda, stödja och hjälpa den som är utsatt och på så sätt minska risken för att något liknande händer igen.¹⁸¹

Regeringen har således varit tydlig med att samhällets ansvar sträcker sig längre än till att enbart ingripa mot brott och utöva tillsyn. Samhället har också ett förebyggande ansvar. Genom en utredningsverksamhet som är åtskild från brottsutredningar och tillsyn kan på en övergripande samhällelig nivå kunskaper om orsakerna till brotten inhämtas och effektivitet förmedlas. Det är promemorians bedömning att vad regeringen tidigare uttalat om utredningsverksamheten i förhållande till brottsutredningar och tillsyn alltjämt gör sig gällande.

Enligt 5 och 5 a §§ LUD har i bestämmelserna uppräknade myndigheter och yrkesverksamma en skyldighet att på utredningsmyndighetens begäran lämna de uppgifter som behövs för en utredning vilket även gäller tillsynsmyndigheter, dock med undantag av Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern. Tanken är att de myndigheter som utövar tillsyn över sådana verksamheter som i övrigt omfattas av uppgiftsskyldigheten har uppgifter som är värdefulla för en utredning. Det innebär att

¹⁸⁰ Prop. 2011/12:4 s. 21.

¹⁸¹ Prop. 2011/12:4 s. 23.

bl.a. Statens skolverk, Inspektionen för vård och omsorg (IVO),¹⁸² Rikspolisstyrelsen, Inspektionen för socialförsäkringen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen omfattas av uppgiftsskyldigheten.¹⁸³

Eftersom det vid tiden för 2007 års lagstiftningsärende inte fanns någon enhetlig definition av begreppet tillsyn ansåg regeringen att det fick överlämnas till rättstillämpningen att avgöra vilka andra tillsynsmyndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. I skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) har regeringen redogjort för sin bedömning av tillsynsbegreppet. Regeringen menar att en definition av tillsyn bör anpassas till respektive sektorsområde men att det bör finnas några gemensamma grunder. Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Genom syftesbestämmelsen i 1 § LUD har regeringen avsett att det blir tydligare att den som ska ansvara för genomförandet av utredningarna inte ska utföra sådana uppgifter som det endast bör ankomma på de allmänna domstolarna, brottsutredande myndigheter och tillsynsmyndigheter att utföra.¹⁸⁴ Samhällets ansvar i samband med att ett barn avlider genom våld eller vanvård har av regeringen ansett sig sträcka sig längre än att enbart ingripa mot den som begår brott och att övervaka att myndigheter och tjänstemän vid myndigheter följer lagar och andra författningar och även i övrigt uppfyller sina skyldigheter. Samhället måste även försöka inhämta nya kunskaper om *varför* dessa tragiska händelser inträffat varigenom arbetet för att ge skydd kan förbättras och utvecklas.¹⁸⁵

Regeringens ståndpunkt i denna fråga torde alltjämt göra sig gällande. Respektive tillsynsmyndighet har förutom befogenheten att göra tillsyn som regel också vissa befogenheter att komma med påpekanden i förhållande till tillsynsobjektet om brister i handläggningen eller annat uppdagas. Utredningsmyndigheten har inga

¹⁸² IVO inrättades den 1 juni 2013 och övertog då tillsynsansvaret för socialtjänst och hälso- och sjukvård från Socialstyrelsen.

¹⁸³ Prop. 2006/07:108 s. 35 och prop. 2011/12:4 s.39.

¹⁸⁴ Prop. 2006/07:108 s. 28.

¹⁸⁵ Prop. 2006/07:108 s. 19 f.

sådana befogenheter i förhållande till andra myndigheter eller enskilda.¹⁸⁶

Som framgått ovan (avsnitt 8.5) har Statskontoret bl.a. anfört att en obligatorisk tillsyn av fall då barn har dödats till följd av brott eller då någon har avlidit till följd av våld från en nuvarande eller tidigare närstående inte till fullo kan ersätta utredningsverksamheten enligt LUD, som samlar kunskap från många liknande fall. Ett alternativ skulle enligt Statskontoret kunna vara att förena tillsynen med en övergripande analysfunktion som samlar erfarenheter och slutsatser från ett antal tillsyner. I Statskontorets slutrapport anges också att när tillsyn har genomförts, i de fall som omfattats av utredningsverksamheten enligt LUD, har denna inte sällan lett till att kommunen behövt vidta förbättringsåtgärder.¹⁸⁷

Det kan vara av stort värde för en övergripande utredning enligt LUD att de myndigheter som utövar tillsyn och vars tillsynsobjekt varit involverade i ett ärende som är föremål för utredning hos utredningsmyndigheten också genomför en tillsyn över det egna tillsynsobjektet. Även Socialstyrelsen som nuvarande utredningsmyndighet har anfört att det har varit mycket givande för verksamheten i de fall IVO utövat tillsyn beträffande fall som varit aktuella för utredning.

Enligt Statskontoret har tillsyn genomförts i 3 av 18 fall som varit aktuella för utredning, enligt LUD. Socialstyrelsen anför att i de fall då tillsyn har gjorts har det varit till nytta för utredningsmyndigheten främst genom att klargöra omständigheter i det enskilda fallet. För att förbättra förutsättningarna för att göra strukturerade analyser behöver mängden tillsynade ärenden öka. Men det är inte avgörande för verksamheten att tillsyn görs i varje enskilt fall, så länge den samlade mängden information utgör ett tillräckligt stort kunskapsunderlag. En utökad tillsyn torde därför bidra till att skapa bättre förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig utredningsverksamhet, där varje myndighet förutsätts agera utifrån sina respektive roller och uppdrag.

Mot denna bakgrund föreslås att tillsyn bör genomföras av verksamhet som berörs av en utredning enligt LUD. Formuleringen att

¹⁸⁶ Prop. 2006/07:108 s. 32.

¹⁸⁷ Statskontoret, Rapport 2014:19 s. 59.

tillsyn bör genomföras ska ses som en markering av samhällets samlade ansvar att utreda och förebygga dessa brott, där flera aktörer förväntas bidra utifrån sina respektive uppdrag och kompetenser.

De myndigheter som har till uppgift att bedriva tillsyn utgör en viktig del av den utredningsverksamhet som Socialstyrelsen har byggt upp för ändamålet. Förslaget innebär inte någon förändring av myndigheternas respektive uppdrag eller roll jämfört med idag, utan tillsyner ska bedrivas i vanlig ordning av de myndigheter som bedriver tillsyn och utifrån de förutsättningar som dessa myndigheter har fått.

För att den myndighet som bedriver tillsyn ska få kännedom om att ett ärende inletts ska utredningsmyndigheten informera den myndighet som bedriver tillsyn om detta. Dessa myndigheter ska därefter pröva behovet av tillsyn i det enskilda fallet utifrån den kunskap myndigheten har om verksamheterna samt om risker och behov.

Den myndighet som utövat tillsyn föreslås vidare underrätta utredningsmyndigheten om vad som iakttagits i tillsyner och vilka åtgärder som eventuellt redan har vidtagits.

Den myndighet som främst berörs av förslaget om en utökad tillsynsverksamhet är IVO, då insatser från socialtjänst eller hälso- och sjukvård kan förväntas ingå i flertalet av alla fall som kommer att bli aktuella för en utredning enligt LUD. Enligt egen uppgift strävar IVO efter att i första hand bedriva en riskbaserad tillsyn som ger myndigheten möjlighet att använda sina resurser ”där de gör mest nytta”. Att ett barn allvarligt skadats eller dödats eller en vuxen dödats av en närstående kan tyckas vara skäl nog att utifrån en riskanalys granska den verksamhet vars insatser kan ha haft betydelse för händelseutvecklingen. Det finns dock flera skäl till varför det i vissa fall ändå inte torde vara aktuellt för IVO:s del att genomföra någon tillsyn. Det kan t.ex. gälla ärenden där åtgärder redan vidtagits utifrån en lex Sarah- eller lex Maria-anmälan eller där en bedömning om behovet av tillsyn redan har gjorts av något annat skäl.

Utredningsmyndigheten ska på ett övergripande plan, tillsammans med de myndigheter som biträder i utredningarna, analysera och sammanställa resultatet från den egna utredningen

tillsammans med vad som iakttagits i tillsynen från flera tillsynsmyndigheter.

Som framgått i avsnitt 8.8 föreslås att vissa myndigheter som berörs av en utredning ska ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande. Därmed kommer den myndighet som utövat tillsyn också att ha ett inflytande i fråga om vad som ska redovisas som beslutsunderlag i slutrapporten till regeringen.

Eftersom utredningsmyndigheten enligt 5 § förordning (2007:748) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad FUD, ska rapportera till regeringen vartannat år uppnås genom tillsynen en snabbare återkoppling till verksamheten i fråga om eventuella brister i hanteringen. Åtgärder för att förhindra en upprepning torde också i viss mån kunna implementeras direkt om tillsynsmyndigheten har befogenhet att ålägga objektet att vidta viss åtgärd. Eftersom vidtagna åtgärder från tillsynsmyndighetens sida ska redovisas till utredningsmyndigheten och senare i rapporten till regeringen blir det huvudsakligen åtgärder av lagstiftningskaraktär eller åtgärder som kräver ett mer nationellt angreppssätt som återstår för regeringen att besluta om. Som framgår i det följande är det dock av yttersta vikt att det i rapporten noga redovisas vilka åtgärder som redan vidtagits på tillsynsnivå och vad utredningsmyndigheten anser återstår.

8.10 Utredningsmyndighetens rapport

Promemorians bedömning: Utredningsmyndigheten ska vartannat år tillhandahålla regeringen en rapport som ska kunna utgöra ett beslutsunderlag så att regeringen, eller annan som har regeringens uppdrag, ska kunna besluta om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa eller att kvinnor och män utsätts för övergrepp av närstående eller tidigare närstående.

8.10.1 Bakgrund

I Statskontorets delrapport 2012 anfördes bl.a. att den rapport som utredningsmyndigheten ska färdigställa och överlämna till regeringen vartannat år dittills inte lett till något lagstiftnings- eller

annat initiativ för att komma till rätta med de problem som pekats ut. Statskontoret anförde att regeringen vid ett tillfälle i det offentliga trycket¹⁸⁸ hade hänvisat till den första rapporten som avlämnats 2010. Innehållet i rapporten hade dock inte lett till någon konkret åtgärd från regeringens sida. Enligt Statskontoret hade dessutom representanter från Socialdepartementet angett att de förslag som Socialstyrelsen dittills lämnat inte varit ställda till regeringen utan snarare till de tillämpande myndigheterna. Regeringen hade därför inte tagit något lagstiftnings- eller annat initiativ.¹⁸⁹

Statskontoret konkluderade att rapporterna inte haft avsett genomslag och att få kommuner känner till utredningsuppdraget som sådant och att ännu färre hade läst rapporten. I Statskontorets slutrapport anges dock att även om en stor andel av dem som Statskontoret kontaktat inte känt till Socialstyrelsens uppdrag om utredningar av vissa dödsfall, svarade många av dem jakande när Statskontoret frågat om de känner till Lex Bobby.¹⁹⁰ Bland de kommuner som läst rapporterna hade de flesta sagt att de inte var användbara på det sätt de utformats eftersom de inte vänder sig till handläggarna.¹⁹¹

8.10.2 Promemorians överväganden och bedömning

Nuvarande reglering

Som framgått i avsnitt 8.1 är syftet med utredningsverksamheten enligt nu gällande lag (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad LUD, att ge underlag för förslag till åtgärder som förebygger att 1) barn far illa, eller att 2) kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer (1 §). Enligt 7 § första stycket LUD ska en utredning enligt 2 § klarlägga samtliga förhållanden som har inneburit att det avlidna barnet har varit i behov av skydd och vilka

¹⁸⁸ Prop. 2009/10:232.

¹⁸⁹ Statskontoret, rapport 2012:33 s. 60.

¹⁹⁰ Statskontoret, rapport 2014:19 s. 58.

¹⁹¹ Statskontoret, rapport 2012:33 s. 62 f.

åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda barnet. En liknande reglering gäller, enligt 7 § andra stycket, i fråga om utredningar avseende vuxna.

Enligt 5 § förordning (2007:748) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad FUD, ska utredningsmyndigheten vartannat år färdigställa en rapport om utredningsverksamheten. Rapporten ska överlämnas till regeringen senast den 31 januari året efter färdigställandet och myndigheten ska även på annat sätt offentliggöra rapporten. Enligt förarbetena till 2007 års lag kommer de kunskaper som utredningarna ger att utgöra grund för eventuella förslag om åtgärder som förebygger att barn far illa. Utredningsverksamheten och förslagen till åtgärder ska redovisas i form av återkommande rapporter som ska utformas så att de kan användas inom det allmänna barnavårdsarbetet. Rapporterna ska offentliggöras och de ska även överlämnas till regeringen.¹⁹²

Rapporten ska, enligt 6 § första stycket FUD, innehålla 1) en redogörelse för verksamhetens omfattning, 2) vilka slutsatser som utredningsverksamheten gett upphov till, samt 3) eventuella förslag till åtgärder som förebygger att barn far illa eller kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer. Av 6 § andra stycket framgår att rapporten ska utformas på ett sådant sätt att den inte ger upphov till förmodan om skuld eller ansvar i samband med ett dödsfall och inte heller till att personer som förekommer i utredningsmaterialet kan identifieras.

Promemorians bedömning

Socialstyrelsen har hittills presenterat fyra rapporter som överlämnats till regeringen. Socialstyrelsen har även spridit rapporterna genom att skicka ut e-brev med länkar till rapporterna till samtliga kommuner och till hälso- och sjukvården. Därutöver har nyheten om rapporterna publicerats på Socialstyrelsens hemsida.¹⁹³ Till 2014 års rapport hör också ett särskilt informationsmaterial som riktas till personal inom områdena

¹⁹² Prop. 2006/07:108 s. 41.

¹⁹³ Statskontoret, rapport 2012:33 s. 61.

socialtjänst, hälso-och sjukvård, förskola och skola. Tidigare har Socialstyrelsen endast presenterat en rapport per redovisnings-tillfälle, vilken har riktat sig till såväl regeringen som till myndigheter och berörda verksamheter på lokal och regional nivå.¹⁹⁴

Oavsett om det är Socialstyrelsens rapporter som varit den explicita eller direkta anledningen till vissa förändringar i lagstiftningen eller inte så kan likväl konstateras att en rad påpekanden i Socialstyrelsens rapporter senare lett till lagändringar eller vissa påpekanden av regeringen. I Socialstyrelsens första rapport 2010 påtalades t.ex. vikten av att myndigheters och enskilda verksamheters lagreglerade skyldighet att göra anmälan till socialtjänsten iakttas och att socialtjänstens tjänstemän för information vidare inom den egna organisationen. Denna problematik lyfts senare i regeringens proposition 2012/13:10 s. 45. Vidare påtalades betydelsen av att socialtjänsten utan dröjsmål inleder utredning när ett barn kan behöva skydd eller stöd något som 2013 föranledde visst tydliggörande i 11 kap. 1 och 1 a §§ i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. Ett annat påpekande i 2010 års rapport var att det finns en risk att kontakter med myndigheter avslutas i samband med att ett barn flyttar och kontakterna inte återupptas på den nya orten. I regeringens proposition 2012/13:10 s. 48 påpekas att socialtjänsten måste överväga att göra en anmälan till den kommun en familj flyttar till om familjen vill avsluta en pågående frivillig insats i utflyttningskommunen.

Socialstyrelsen som utredningsmyndighet har inte utrustats med någon befogenhet att ingripa mot andra myndigheter eller enskilda.¹⁹⁵ Eftersom det tydligen råder en viss oklarhet i fråga om vem som är rapportens adressat och vem som har ansvaret för att vidta åtgärder för att förebygga att liknande händelser inträffar igen bör det, som Statskontoret påpekat, förtydligas hur Socialstyrelsens rapport ska användas och till vem rapporten riktar sig.¹⁹⁶

Vad utredningsmyndigheten, tillsammans med behövlig extern kompetens (avsnitt 8.8), ska göra är att fokusera systemfel i

¹⁹⁴ Statskontoret, rapport 2014:19 s. 29.

¹⁹⁵ Prop. 2006/07:108 s. 32.

¹⁹⁶ Statskontoret, rapport 2012:33 s. 10, 60 och 70.

samhällets skyddsnät och identifiera bidragande faktorer till att en viss allvarlig händelse inträffat. Som föreslås i denna promemoria angående syftet (avsnitt 8.1) ska de kunskaper utredningarna ger skapa förutsättningar för att *regeringen* ska kunna besluta om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa eller att kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående. Socialstyrelsen ska tillhandahålla regeringen ett beslutsunderlag så att regeringen själv kan besluta om, eller ge uppdrag åt annan att besluta, eller vidta åtgärder så att brister i samhällets skyddsnät ska kunna läkas.

Förslaget i promemorian innebär även att tillsyn utförd av ordinarie tillsynsmyndighet ska ingå i utredningsverksamheten enligt LUD (avsnitt 8.9). Vidtagna åtgärder från tillsynsmyndigheten ska noga redovisas i rapporten till regeringen. Det kan innebära att vissa åtgärder för att förebygga att en liknande händelse inträffar igen redan vidtagits inom ramen för respektive tillsynsmyndighets befogenhet. Med det underlag regeringen får genom rapporten ska regeringen kunna besluta om övriga åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en upprepning av liknande händelser. Det kan t.ex. handla om uppdrag till myndigheter, fortsatt utredning av en viss fråga eller initiativ till en förändrad lagstiftning.

Det kan inte förväntas att rapporten ska leda till att enskilda tjänstemän vidtar genomgripande förändringar i den verksamhet man arbetar utan det får följa ordinarie beslutsvägar.

Det ska erinras om att även om rapporten ställs till regeringen ska utredningsmyndigheten, i enlighet med vad som gäller enligt 5 § FUD, även på annat sätt offentliggöra rapporten (se prop. 2006/07:108 s. 41).

8.11 Sekretess

Promemorians förslag: Sekretess med ett omvänt skaderekvisit ska gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till myndighets verksamhet som avser utredningar enligt lagen.

Sekretess med omvänt skaderekvisit ska gälla även för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet för att biträda utredningsmyndigheten.

En ny bestämmelse om tystnadsplikt för enskild, eller den som är eller varit verksam inom enskild verksamhet, och som medverkat i en utredning enligt lagen ska införas.

8.11.1 Bakgrund

Socialstyrelsen har i skrivelse till regeringen (Dnr 1988/2014-1) uppmärksammat regeringen på vissa svårigheter med lagstiftningen som reglerar verksamheten enligt lag (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad LUD. Socialstyrelsen anför bl.a. att regeringen har bedömt att utredningsmyndigheten behöver ha tillgång till personer med sakkunskap inom olika områden. Eftersom specialistkunskaper inom alla dessa områden som regeringen ansett att utredningsmyndigheten bör ha tillgång till inte finns tillgänglig inom Socialstyrelsen kan det bli nödvändigt att anlita utomstående expertis.

Såvitt gäller sekretess anför Socialstyrelsen, med hänvisning till den sekretess som gäller för Socialstyrelsens utredningsverksamhet enligt 26 kap. 10 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, att Socialstyrelsen dittills bedömt att vissa uppgifter kunnat lämnas ut till andra myndigheter som behövt delta i utredningarna med stöd av 10 kap. 2 § OSL eftersom det bedömts nödvändigt för att Socialstyrelsen ska kunna fullgöra sin verksamhet. Eftersom den bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och att den, utifrån bl.a. förarbeten, förefaller att huvudsakligen vara avsedd för åligganden av mera momentan eller kortvarig natur samt att de åligganden som följer av LUD är av annat slag, ansåg Socialstyrelsen att det inte står helt klart om bestämmelsen är avsedd att bryta sekretessen i det löpande utredningsarbetet.

Vad gäller generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL anser Socialstyrelsen att det på förhand inte är möjligt att avgöra om intresset av att uppgifterna som behöver lämnas ut från utredningsmyndigheten har företräde framför det intresse som sekretessen i 26 kap. 10 a § OSL ska skydda. Det förefaller även tveksamt, anför det, om uppgifterna kommer att omfattas av sekretess hos de

samverkande myndigheterna efter att Socialstyrelsen har lämnat ut uppgifter.

Socialstyrelsen har även pekat på sekretessproblem beträffande frågan om tystnadsplikt för myndighetsrepresentanter för de uppgifter som framkommer under mötesdeltagande samt frågan om sekretess för uppgifterna som skickas till de samverkande myndigheterna.

Socialstyrelsen menar att en lösning på problematiken skulle kunna vara att införa en bestämmelse om överföring av sekretess i OSL. Vidare menar Socialstyrelsen att behovet av en sekretessbrytande bestämmelse för utredningsverksamheten behöver övervägas. En sådan bestämmelse kan, anför Socialstyrelsen, tydliggöra att sekretess inte hindrar att uppgifter som behövs för verksamhet enligt LUD, lämnas till myndigheter som kan behöva bidra med sin expertis.

8.11.2 Promemorians överväganden och förslag

Enligt 26 kap. 10 a § första stycket OSL gäller sekretess i verksamhet enligt LUD för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen, enligt andra stycket, i högst sjuttio år.

Det är av stor vikt för utredningsverksamheten att den kompetens som krävs kan medverka i utredningarna så att resultatet kan baseras på en djup och bred analys. Som föreslås i denna promemoria (avsnitt 8.8) ska myndigheter vars ansvarsområde berörs av en utredning ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande. Det är då av yttersta vikt att de som deltar i utredningen och som ska bidra till att utredningsresultatet håller en hög kvalitet får tillgång till de uppgifter som utredningsmyndigheten samlat in.

Mot bakgrund av ovanstående föreslås, efter modell i 29 kap. 12 a § OSL rörande undersökningar av sjöolyckor och tillbud, att sekretess med ett omvänt skaderekvisit ska gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden som *hänför sig till* myndighetsverksamhet som avser utredningar enligt LUD. Det innebär att

sekretess kommer att gälla för uppgiften även om den lämnas till andra myndigheter i flera led (jfr 18 kap. 1 OSL). Sekretessbestämmelsen utgör således en primär sekretessbestämmelse hos alla de myndigheter där uppgiften befinner sig.

I en ny bestämmelse i 10 kap. 26 a § andra stycket OSL föreslås även att sekretess med ett omvänt skaderekvisit ska gälla för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet för att *biträda* verksamheten enligt LUD. Bestämmelsen blir tillämplig hos den biträdande myndigheten både på uppgifter som myndigheten får från utredningsmyndigheten och på uppgifter som den biträdande myndigheten avser att lämna till utredningsmyndigheten. Detta innebär att bestämmelsen t.ex. kommer att omfatta uppgifter som andra myndigheter får avseende det fall som omfattas av utredningsmyndighetens utredningsplikt och som dessa myndigheter har skyldighet att i sin tur rapportera till Socialstyrelsen. Bestämmelsen blir också tillämplig om utredningsmyndigheten t.ex. begär ett utlåtande av en offentliganställd expert.¹⁹⁷

Socialstyrelsen har bl.a. framfört att det bör övervägas att införa en sekretessbrytande bestämmelse som tydliggör att sekretess inte hindrar att uppgifter som behövs för verksamhet enligt LUD, lämnas till myndigheter som kan behöva bidra med sin expertis. En sekretessbrytande bestämmelse bedöms dock inte vara nödvändig. Som Socialstyrelsen själv har påpekat finns möjlighet att lämna ut uppgifter med stöd av 10 kap. 2 § och 10 kap. 27 § OSL vilket i och för sig kräver vissa överväganden. En bestämmelse som generellt tillåter ett utlämnande till en obestämd krets kan dock, med hänsyn till att utredningsverksamheten som regel innehåller känsliga uppgifter, inte anses lämpligt. Dessutom kommer de uppgifter som lämnas ut till andra myndigheter som biträder utredningsverksamheten att genom promemorians förslag omfattas av samma sekretess som hos utredningsmyndigheten.

I den mån Socialstyrelsen behöver biträde av *enskild* kan sekretessbelagda uppgifter lämnas ut till denne med ett sekretessförbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL. Genom ett sådant förbehåll uppkommer en tystnadsplikt som är straffsanktionerad enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

¹⁹⁷ Jfr prop. 2010/11:116 s. 115.

För det fall att uppgifter inte lämnats ut med förbehåll eller det inte föreligger ett sådant anställnings- eller uppdragsförhållande som avses i 2 kap. 1 § OSL, men en enskild ändå i kraft av sin sakkunskap medverkar i en utredning enligt LUD och får del av uppgifter om enskilds personliga förhållanden gäller, enligt 10 § LUD (en ny bestämmelse), tystnadsplikt för uppgiften. Det är inte en sekretessbrytande bestämmelse. Den har dock samma verkan som om ett sekretessförbehåll lämnats, dvs. den som bryter mot bestämmelsen kan dömas för brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Att en uppgift inte får röjas *obehörigen* innebär t.ex. att om det finns en skyldighet att lämna uppgift enligt en annan lagbestämmelse, så får uppgiften lämnas ut.

9 Konsekvenser

9.1 Ekonomiska konsekvenser

9.1.1 Kostnader för staten

Av de förslag som lämnas i denna promemoria är det förslagen om en ökning av antalet fall som ska utredas enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa skador och dödsfall, förkortad LUD, och om att tillsyn bör genomföras av de fall som omfattas av en utredning enligt lagen som kan medföra kostnader för staten.

Övriga förslag medför inte några ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för Socialstyrelsen

Eftersom verksamheten enligt LUD utökas med uppskattningsvis 80 fall per år (40 barn som av närstående eller tidigare närstående utsatts för grov misshandel samt ca 40 vuxna och barn som har utsatts för försöks-, förberedelse- eller stämplingsbrott) innebär det ett merarbete för Socialstyrelsen som utredningsmyndighet.

Socialstyrelsen utreder idag cirka 15 ärenden per år. För ytterligare 80 ärenden per år bör Socialstyrelsen tillföras ytterligare 5,5 årsarbetskrafter. Om en tjänst antas kosta 1 000 000 kronor innebär det en extra kostnad på 5 5 000 000 kronor.

Verksamhetens utveckling och kostnader bör kontinuerligt följas och en utvärdering göras efter tre år.

Konsekvenser för myndigheter som utövar tillsyn

Förslaget att tillsyn bör genomföras av de myndigheter som genomför tillsyn av verksamhet som berörs av en utredning enligt lagen genererar ökade kostnader för dessa myndigheter. De

myndigheter som kan komma att beröras av ett ärende är främst IVO, Statens skolinspektion, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och Migrationsverket.

Antalet tillsynsärenden kommer att variera från myndighet till myndighet. Enligt uppgifter från Socialstyrelsen kan IVO komma att beröras av i princip samtliga ärenden som utreds, Statens skolinspektion av ca 50 procent av barnärendena, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården av ca en tredjedel av vuxenärendena per myndighet (endast ett fåtal barnärenden) och Migrationsverket av ca en tredjedel av barn- och vuxenärendena.

Det går inte att med säkerhet fastställa kostnaderna för dessa myndigheter eftersom de bygger på en skattning av antalet presumtiva fall, som i sin tur rymmer flera osäkerhetsfaktorer, se avsnitt 8.2.3. Det är vidare svårt att i förväg skatta hur många nya tillsynsärenden som kommer att genomföras eftersom det är avhängigt myndigheternas granskning av varje enskilt ärende. Det är därför inte rimligt att anta att tillsyn kommer att genomföras i samtliga aktuella fall, eller att verksamhetens omfattning redan så fort lagen är tänkt att träda i kraft ska ligga på den nivå som är optimal för en effektiv och ändamålsenlig utredningsverksamhet. En beräkning av tillsynens initiala kostnader kan därför inte utgå från antagandet om totalt 95 ärenden per år¹⁹⁸ och myndigheternas egna uppskattningar om vad ett tillsynsärende enligt LUD kostar.

Myndigheternas samlade kostnader för att bedriva tillsyn enligt LUD beräknas inte överstiga 4 500 000 kronor enligt följande fördelning: IVO tilldelas 3 000 000 kronor, Skolinspektionen 1 050 000 kronor, Polismyndigheten 150 000 kronor, Åklagarmyndigheten 150 000 kronor, Kriminalvården 75 000 kronor och Migrationsverket 60 000 kronor. Tillsynens utveckling och kostnader bör kontinuerligt följas och en utvärdering göras efter tre år.

¹⁹⁸ Beräkningarna är gjorda utifrån antagandet om 80 ärenden per år (uppskattningsvis cirka 40 ärenden av grov misshandel av barn och 40 försöksbrott gällande barn och vuxna) och faktiskt antal genomförda utredningar i snitt sedan utredningsverksamheten inleddes år 2008, 5 barnärenden och 10 vuxenärenden per år, dvs. totalt 95 ärenden/år.

Konsekvenser för myndigheter som ska ställa expert till utredningsmyndighetens förfogande

Förslaget att myndigheter vars område berörs av en utredning ska ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande innebär i princip en kodifiering av ett arbetssätt som redan pågår. Den kostnad det kan innebära för myndigheterna att ha en expert för myndigheten tillgänglig för att biträda utredningsmyndigheten i ett ärende tillsynsmyndigheten varit involverad i bör kunna finansieras inom myndigheternas befintliga anslag.

9.1.2 Övriga kostnader för myndigheter, kommuner och landsting, företag eller andra enskilda

Eftersom myndigheter och yrkesverksamma är skyldiga att på utredningsmyndighetens begäran lämna de uppgifter som behövs för en utredning enligt LUD kan en utökad verksamhet innebära visst merarbete för dessa myndigheter och yrkesverksamma. Sammantaget görs den bedömningen att föreslagna förändringar inte kommer att medföra annat än marginella kostnadsökningar för kommuner och landsting, företag eller andra enskilda.

9.1.3 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Förslaget att utöka antalet barnutredningar innebär en betydande utvidgning av utredningsverksamheten vilket ställer höga krav på såväl kompetens som metodologisk utveckling av verksamheten. Samtidigt måste beaktas att det ansevärd antalet barn som miss-handlas och som i många fall måste vårdas i den slutna hälso- och sjukvården medför stort lidande i det enskilda fallet och icke obetydliga kostnader för samhället. Den kunskap som utredningarna avses resultera i kan bidra till att utveckla ett förebyggande arbete både i fråga om barn som far illa och vuxna som behöver skydd eller stöd och hjälp vilket i förlängningen leder till ekonomiska vinster för hela samhället. Storleken på sådana vinster går dock inte att beräkna.

9.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utöver den uppgiftsskyldighet som redan gäller enligt nuvarande lag har förslagen inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

9.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Förslagen att utöka verksamheten enligt LUD såvitt gäller barnärenden, och i viss mån även beträffande vuxenärenden, innebär att utredningsmyndigheten får ett större underlag att analysera och identifiera brister i samhällsskyddet. Att andra myndigheter som berörs av en utredning föreslås medverka i utredningarna och att det ska göras en tillsyn av behörigt tillsynsorgan i varje enskilt ärende medför att brister snabbt kan identifieras och delvis åtgärdas i den mån tillsynsmyndigheten har befogenhet att besluta om ändringar. Förslagen kan sammantaget förväntas medverka till att brottsligheten minskas och bidra positivt till det brottsförebyggande arbetet.

9.4 Konsekvenser för barn

Förslaget att ett större antal utredningar rörande barn ska utredas och analyseras kan förväntas bidra till att flickor och pojkar i mindre utsträckning utsätts för dödligt våld eller misshandlas grovt.

9.5 Övrigt

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för sysselsättning och offentlig service, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

9.6 Konsekvenser för jämställdhet och integration

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma möjlighet att forma samhället och sina egna liv. Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Utredningarna enligt LUD ska göras på samma sätt för kvinnor och män, flickor och pojkar. En väl fungerande utredningsverksamhet bedöms bidra till ett bättre underlag för att förebygga att kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp. Detta ger också förbättrade förutsättningar för att minska omfattningen av mäns våld mot kvinnor. På sikt kan utredningarna således bidra till att förverkliga såväl det jämställdhetspolitiska som det integrationspolitiska målet.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag (2007:606) om utredningar avseende vissa skador och dödsfall

1 §

Förslaget behandlas i avsnitt 8.1 och 8.10.

Ändringen är främst av redaktionell karaktär och avses förtydliga att det underlag i form av en rapport som utredningsmyndigheten har att lämna till regeringen vartannat år ska göra det möjligt för regeringen att fatta beslut om vidare åtgärder som har som mål att verka förebyggande. Se även kommentaren till 7 §.

2 §

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2 och 8.4.

Bestämmelsen i *första stycket 2* är ny och innebär att även fall som avser grov misshandel av barn ska utredas om brottet begåtts av en närstående eller tidigare närstående. Närståendebegreppet har samma innebörd som i 2 a § och i brottsbalken.

I *första stycket 3* regleras att för att en utredning enligt lagen ska genomföras krävs inte längre att det finns *särskild* anledning att anta att det funnits ett skyddsbehov. Det är tillräckligt att det finns anledning att anta att händelsen har samband med något förhållande som inneburit att barnet varit i behov av skydd. Vissa överväganden i fråga om skyddsbehovet behöver alltså göras. Det bör finnas någon omständighet i utredningsmaterialet som talar för att det funnits ett skyddsbehov antingen den omständigheten har att göra med den skadade eller avlidne själv, dennes familj eller gärningspersonen. Rena olycksfall ska, liksom i dag, inte utredas.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. Efter underrättelse från Polismyndigheten eller åklagare ska försök eller förberedelse till mord, dråp eller barnadråp utredas oavsett vilken relation gärnings-

personen har eller har haft till barnet. Gäller det försök, förberedelse eller stämpling till grov misshandel ska utredning göras om gärningspersonen är en närstående eller tidigare närstående person.

Att en utredning enligt *tredje stycket* ska genomföras när det annars finns *särskilda skäl* reglerades tidigare i första stycket 1 och tar endast sikte på sådana fall där det i strikt juridisk-teknisk mening inte kan sägas att ett barn avlidit eller skadats med anledning av ett brott (prop. 2006/07:108 s. 25 och 61 och avsnitt 8.2.3).

Någon förändring i fråga om barn som avlidit utomlands, vilket regleras i *fjärde stycket*, är inte avsedd.

2 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.

Ändringarna i *första stycket* 1 är endast av redaktionell karaktär. Enligt första stycket 2 krävs inte längre att det finns *särskild* anledning att anta att kvinnan eller mannen varit i behov av skydd. Beträffande den närmare innebörden hänvisas till kommentaren till 2 § 3.

Bestämmelsen i *andra stycket* rörande *försök, förberedelse och stämpling* är ny. Efter underrättelse från Polismyndigheten eller åklagare ska även sådana brott utredas om de begåtts av en närstående eller tidigare närstående person.

Att en utredning, enligt *tredje stycket*, ska genomföras när det annars finns *särskilda skäl* reglerades tidigare i första stycket 1 och tar endast sikte på sådana fall där det i strikt juridisk-teknisk mening inte kan sägas att ett barn avlidit eller skadats med anledning av ett brott (prop. 2006/07:108 s. 25 och 61 och avsnitt 8.2.4).

Någon förändring i fråga om fall då en kvinna eller man avlidit utomlands, vilket regleras i *fjärde stycket*, är inte avsedd.

3 §

Förslaget behandlas i avsnitt 8.8.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny och avses klargöra att utredningsmyndigheten får anlita extern kompetens för att biträda i utredningen. Förutom den expertis som redan finns hos utredningsmyndigheten, såsom socialrättslig och medicinsk/psykiatrisk kompetens, kan det finnas skäl att anlita personer från

andra myndigheter och organisationer för att en fullständig och djup analys av händelseförlopp och orsak till händelsen ska kunna genomföras.

Med experter avses olika myndighetsrepresentanter oavsett om myndigheten berörs av det ärende som är föremål för utredning eller inte. Med sakkunniga avses andra än myndighetsrepresentanter t.ex. från olika organisationer, personer med en sådan kompetens att det kan vara av vikt för det ärende som utreds exempelvis i frågor om hedersrelaterad brottslighet eller om våld mot kvinnor.

Bestämmelsen i *tredje stycket* är ny. Myndigheter som bedriver tillsyn över verksamhet som berörs av ett ärende som utreds enligt lagen ska, efter begäran från utredningsmyndigheten, ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande. Det är av stor vikt att utredningsmyndigheten tillförs kompetens från de områden som berörs av en utredning så att en multiprofessionell analys av händelseförlopp och orsak kan göras. De myndigheter som bedriver tillsyn måste ha möjlighet att ta ställning till var samhällets skyddsnet har brustit i fråga om den verksamhet de har att bevaka. De måste också få möjlighet att vara med i utformning och innehåll i den rapport som vartannat år ska avlämnas till regeringen (se avsnitt 8.10). Det är därför nödvändigt att den eller de personer som representerar sin myndighet i en utredning både har kunskap och mandat så att kritiska synpunkter, även beträffande den egna verksamheten, och ett lösningsinriktat förhållningssätt kan tillföras utredningsverksamheten så att syftet uppnås. Skyldigheten för myndigheter som bedriver tillsyn hindrar inte att utredningsmyndigheten även anlitar andra experter och sakkunniga att biträda utredningen.

Beträffande sekretess hänvisas till kommentaren till 10 § och till 26 kap. 10 a § offentlighets- och sekretesslagen.

3 a §

Bestämmelsen är ny och förslaget behandlas i avsnitt 8.9.

Socialstyrelsen som ansvarig myndighet för utredningarna enligt denna lag ska inte utföra sådana uppgifter som det endast ankommer på de allmänna domstolarna, brottsutredande myndigheter och tillsynsmyndigheter att utföra. Socialstyrelsen har inte heller befogenhet att ålägga andra myndigheter eller enskilda

att vidta några åtgärder för att förhindra att en liknande händelse ska inträffa igen.

Generellt får det anses vara av stor vikt om tillsyn av behörigt tillsynsorgan genomförs i sådana fall som omfattas av utredningsverksamheten. Därför bör som huvudregel, enligt *första stycket*, tillsyn genomföras i ärenden som berörs av en utredning enligt lagen. Tillsynsmyndigheter, antingen det är fråga om en extern myndighet eller en intern granskning av den egna myndighetens agerande, har kompetens och befogenhet att påtala brister och behov av åtgärder som kan behöva vidtas för att komma tillrätta med eventuella brister i handläggning eller i faktisk verksamhet, samt fatta beslut om föreläggande som kan vara med eller utan vite. En myndighet som bedriver tillsyn kan som regel också ta ställning till om en enskild tjänsteman brustit i sin yrkesutövning, vilket inte ingår i Socialstyrelsens utredningsverksamhet (jfr 6 § förordning (2007:748) om utredningar avseende vissa dödsfall).

Det får ankomma på tillsynsmyndigheten att bedöma hur omfattande tillsynen bör vara eller om det finns skäl till att inte genomföra tillsyn i det enskilda fallet. Har den myndighet som bedriver tillsyn redan, på eget initiativ eller t.ex. efter en rapportering enligt lex Sarah eller lex Maria, utfört tillsyn av aktörer vars insatser aktualiseras i det aktuella ärendet behöver någon ytterligare tillsyn inte genomföras om tillsynsmyndigheten bedömer att det som gjorts är tillräckligt. Eftersom utredningsmyndigheten ska underrättas om vad som iakttagits i tillsynen och att detta avses tjäna som en del i utredningsmyndighetens underlag för att kunna föreslå ytterligare åtgärder i den rapport som ska avlämnas till regeringen, bör tillsynen i vart fall inriktas på vilka åtgärder som vidtagits eller kunnat vidtas för att förhindra den aktuella händelsen. Om den myndighet som underrättats om att ett ärende inletts enligt LUD tidigare genomfört tillsyn ska utredningsmyndigheten underrättas om vad som i så fall iakttagits i den tillsynen. Utöver sådan information kan även upplysningar om på vilka grunder ett tillsynsbeslut har fattats vara av vikt för utredningsmyndighetens samlade analysarbete.

Utredningsmyndigheten ska, enligt *andra stycket*, informera behörig tillsynsmyndighet om att en utredning enligt lagen inletts så att tillsynsmyndigheten kan genomföra en tillsyn.

Enligt *tredje stycket* ska den myndighet som utövat tillsyn underrätta utredningsmyndigheten om vad som iakttagits i tillsynen och om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av den samma. Om tillsynsmyndigheten kritiserar enskild tjänsteman eller denne blir föremål för särskilda åtgärder behöver utredningsmyndigheten inte ha kännedom om vem tjänstemannen är. Det är tillräckligt att utredningsmyndigheten får veta att någon kritiserats eller att det vidtagits arbetsrättsliga åtgärder eller liknande. Det som iakttagits i tillsynen kan sedan vägas in i den utredning som Socialstyrelsen gör, och kan även utgöra ett naturligt underlag för den myndighetsrepresentant som avses biträda utredningen i enlighet med vad som stadgas i 3 §. Har tillsynsmyndigheten, inom ramen för sina befogenheter, vidtagit åtgärder såsom föreskriftsändringar eller annat, ska detta redovisas i den rapport som utredningsmyndigheten vartannat år ska tillställa regeringen. Detta regleras i förordning.

Att tillsynsmyndigheten har en uppgiftsskyldighet i förhållande till utredningsmyndigheten framgår av 5 och 5 a §§.

Med tillsyn i denna paragraf avses inte den tillsyn som utövas av Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern.

5 §

Förslaget behandlas i avsnitt 8.7.

Ändringen i *andra stycket* innebär att sådan familjerådgivning som avses i 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453), såväl enskilt som offentligt bedriven verksamhet, inte längre är undantagen från uppgiftsskyldigheten i fråga om ärenden som utreds enligt lagen.

5 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 8.7.

I *första stycket* 2 tydliggörs att myndigheter som i sin verksamhet kommit i kontakt med den närstående eller tidigare närstående person som avses i 2 a § är skyldiga att lämna utredningsmyndigheten de uppgifter om gärningspersonen som behövs för en utredning enligt lagen. Detta förtydligas även i fråga om sådan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avses i första stycket 4.

Andra stycket ändras så att familjerådgivning som avses i 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) omfattas av uppgiftsskyldigheten. Se även författningskommentaren till 5 § andra stycket.

7 §

Förslaget behandlas i avsnitt 8.1.

För att syftet ska kunna uppnås ska händelseförloppet och orsaken till händelsen klarläggas genom utredningen samt vilka åtgärder som har vidtagits eller hade kunnat vidtas för att förhindra händelsen. Övriga ändringar är av redaktionell karaktär.

10 §

Bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 8.11.

Utredningsmyndigheten får anlita experter och sakkunniga för att biträda utredningen. I den mån den sakkunnige inte är en myndighetsperson och därmed omfattas av offentlighets- och sekretesslagen innebär bestämmelsen att tystnadsplikt gäller för uppgifter om enskilda personliga förhållanden som framkommit i ett ärende för enskilda personer eller personer som är eller varit verksamma inom enskilt bedriven verksamhet. Den som bryter mot bestämmelsen kan dömas för brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

10.2 Förslaget till offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

26 kap. 10 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 8.11.

Ändringarna föranleds av att det lagfästs att utredningsmyndigheten får anlita experter och sakkunniga för att biträda i utredningsverksamheten och att ordinär tillsyn, dvs. av behörigt tillsynsorgan, som regel bör genomföras i varje ärende som är föremål för en utredning enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa skador och dödsfall, förkortad LUD. Därmed kommer en rad myndigheter och myndighetsrepresentanter också få ta del av ibland mycket känsliga uppgifter om enskilda personer.

För att undvika oklarheter i fråga om sekretessens räckvidd och vilken sekretess som ska gälla föreslås att *första stycket* ändras så att

det framgår att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till myndighets verksamhet som avser utredningar enligt LUD. Formuleringen ”hänför sig till” innebär att samma sekretess som hos utredningsmyndigheten kommer att gälla för uppgiften även hos andra myndigheter. Bestämmelsen är en primär sekretessbestämmelse hos alla myndigheter där uppgiften befinner sig.

En myndighet som tar emot en sådan uppgift från utredningsmyndigheten har att göra en självständig prövning av sekretessen om uppgiften begärs utlämnad. Det finns dock ingenting som hindrar att den mottagande myndigheten samråder med utredningsmyndigheten i en sådan situation.

Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för sekretess.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny och innebär att sekretessen enligt första stycket ska gälla även för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet för att biträda verksamhet som avses i första stycket. Bestämmelsen blir tillämplig hos den biträdande myndigheten både på uppgifter som myndigheten får från utredningsmyndigheten och på uppgifter som den biträdande myndigheten avser att lämna till utredningsmyndigheten. Det innebär att bestämmelsen t.ex. kommer att omfatta uppgifter som andra myndigheter får avseende händelser som omfattas av LUD och som dessa myndigheter har att i sin tur rapportera eller lämna uppgift om till utredningsmyndigheten (jfr 3, 5 och 5 a §§ LUD). Vidare blir bestämmelsen tillämplig både på det utkast till slutlig rapport som utredningsmyndigheten skickar ut för synpunkter och på de synpunkter som den mottagande myndigheten avser att lämna avseende utkastet. Bestämmelsen blir också tillämplig om utredningsmyndigheten t.ex. begär ett utlåtande av en offentlig-anställd expert.

I den mån utredningsmyndigheten behöver biträde av en *enskild* omfattas denne av tystnadsplikten i 10 § LUD. Genom bestämmelsen uppkommer en tystnadsplikt som är straff-sanktionerad i 20 kap. 3 § brottsbalken.

10.3 Förslaget till förordning (2007:748) om utredningar avseende vissa dödsfall

6 §

Förslaget behandlas i avsnitt 8.9 och 8.10.

Ändringen i punkt 1 är endast redaktionell.

Eftersom en ordinär tillsyn av behörigt tillsynsorgan som regel har gjorts i ett ärende som utreds enligt lagen kan vissa åtgärder för att förhindra en upprepning av en liknande händelse redan ha vidtagits genom tillsynsmyndighetens försorg. Detta ska, enligt punkt 3, redovisas i rapporten till regeringen. Därutöver ska utredningsmyndigheten, enligt punkt 4, i rapporten ge förslag på de ytterligare åtgärder som utredningsverksamheten visat är nödvändiga för att förebygga att barn far illa eller att kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående.

Departementsserien 2017

Kronologisk förteckning

1. Elektronisk övervakning av kontaktförbud. Ju.
2. Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar. S.
3. Genomförande av ICT-direktivet. Ju.
4. Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. S.
5. Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. N.
6. Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall. S.
7. Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Ju.
8. Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop. Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. Ku.
9. Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete. S.
10. ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare. A.
11. Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd. S.
12. Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre. S.
13. Skadeståndets bestämmande vid finansiell rådgivning. Fi.
14. Vissa ändringar i läkemedelslagen. S.
15. Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Genomförande av direktiv (EU) 2015/637. UD.
16. Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift. Ju.
17. En ny lag om försäkringsdistribution. Fi.
18. Karensavdrag – en mer rättvis självrisk. S.
19. Anpassningar av de fastighetsrättsliga, associationsrättsliga, transporträttsliga och immaterialrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen. Ju.
20. Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län. Fi.
21. Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Fi.
22. Utstationering och vägtransporter. A.
23. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning. Fi.
24. Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten. Ju.
25. Nya ungdomspåföljder. Ju.
26. En anpassning till dataskyddsförordningen – kreditupplysningslagen och några andra författningar. Ju.
27. Genomförande av säsongsanställningsdirektivet. Ju.
28. En anpassning till dataskyddsförordningen av dataskyddsbestämmelser inom Näringsdepartementets verksamhetsområde. N.
29. Utökade möjligheter till utbyte av läkemedel. S.
30. Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen. A.
31. Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. Fi.
32. Biologiskt mångfald och ekosystemtjänster. Kontrollstation 2016. M.
33. Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde. A.
34. Ändringar i bestämmelser om val till Sametinget. K.
35. Körkortslån. A.
36. En snabbare lagföring. Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål. Ju.

37. Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling. Ju.
38. Livstidsstraff för mord. Ju.
39. Legitimation för hälso- och sjukvårdskuratorer. S.
40. Ändringar i vissa författningar inom Finansdepartementets ansvarsområde med anledning av EU:s dataskyddsreform. Fi.
41. En omarbetad domstolsdatalag. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
42. Följdändringar till ny förvaltningslag. Ju.
43. Konsultation i frågor som rör det samiska folket. Ku.
44. Elmarknadslag. M.
45. En omarbetad utlänningsdatalag. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
46. Kriminalvårdens datalag. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
47. Utredningar avseende vissa skador och dödsfall. S.

Departementsserien 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare. [10]
- Utstationering och vägtransporter. [22]
- Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen. [30]
- Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde. [33]
- Körkortslån. [35]

Finansdepartementet

- Skadeståndets bestämmande vid finansiell rådgivning. [13]
- En ny lag om försäkringsdistribution. [17]
- Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län. [20]
- Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. [21]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning. [23]
- Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. [31]
- Ändringar i vissa författningar inom Finansdepartementets ansvarsområde med anledning av EU:s dataskyddsreform. [40]

Justitiedepartementet

- Elektronisk övervakning av kontaktförbud. [1]
- Genomförande av ICT-direktivet. [3]
- Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. [7]
- Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift. [16]

- Anpassningar av de fastighetsrättsliga, associationsrättsliga, transporträttsliga och immaterialrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen. [19]
- Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten. [24]
- Nya ungdomspåföljder. [25]
- En anpassning till dataskyddsförordningen – kreditupplysningslagen och några andra författningar. [26]
- Genomförande av säsongsanställningsdirektivet. [27]
- En snabbare lagföring. Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål. [36]
- Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling. [37]
- Livstidsstraff för mord. [38]
- En omarbetad domstolsdatalog. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [41]
- Följdändringar till ny förvaltningslag. [42]
- En omarbetad utlänningsdatalog. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [45]
- Kriminalvårdens datalog. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [46]

Kulturdepartementet

- Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop. Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. [8]
- Ändringar i bestämmelser om val till Sametinget. [34]
- Konsultation i frågor som rör det samiska folket. [43]

Miljö- och energidepartementet

- Biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Kontrollstation 2016. [32]
- Elmarknadslag. [44]

Näringsdepartementet

Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan
m.m. [5]

En anpassning till dataskyddsförordningen
av dataskyddsbestämmelser inom
Näringsdepartementets verksamhets-
område. [28]

Socialdepartementet

Åldersdifferentierat underhållsstöd och
höjt grundavdrag för bidragsskyldiga
föräldrar. [2]

Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. [4]

Förslag till lag om ersättning till personer
som har fått ändrad könstillhörighet
fastställd i vissa fall. [6]

Förstärkt rehabilitering för återgång
i arbete. [9]

Ändrade regler om retroaktivitet avseende
efterlevandestöd. [11]

Om förenklat beslutsfattande och särskilda
boendeformer för äldre. [12]

Vissa ändringar i läkemedelslagen. [14]

Karensavdrag – en mer rättvis
självrisk. [18]

Utökade möjligheter till utbyte av
läkemedel. [29]

Legitimation för hälso- och
sjukvårdskuratorer. [39]

Utredningar avseende vissa skador
och dödsfall. [47]

Utrikesdepartementet

Ökat konsulärt skydd för
unionsmedborgare och deras
familjemedlemmar. Genomförande av
direktiv (EU) 2015/637. [15]