

”Man glö-  
mer det aldrig liksom. Hur det känns och så. Hur... hur  
jävla rädd man kan vara medan man ligger och väntar.  
Väntan är nästan värre än själva stryket.”

Ur ”Kim Novak badade aldrig i Genesarets sjö” av Håkan Nesser

## Till statsrådet Ingela Thalén

Genom beslut i regeringen den 10 december 1998 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet i socialdepartementet Maj-Inger Klingvall att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor (S 1998:07).

Utredningen skall bl.a. definiera begreppet barnmisshandel, beskriva utvecklingen av barnmisshandel samt söka förklaringar till denna, föreslå lämpliga åtgärder inom hälso- och sjukvårdens område för att höja kvaliteten i stöd- och behandlingsarbetet, inventera förskolans, skolans och skolbarnsomsorgens behov av kunskap kring barnmisshandel, redovisa polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder, föreslå insatser för att förbättra socialtjänstens arbete med barn som utsatts för misshandel och med deras familjer, uppmärksamma olika samverkansformer samt föreslå åtgärder för att avlägsna hinder för samverkan, kartlägga rehabiliteringen av förövare samt arbeta utåtriktat och opinionsbildande. I direktiven sägs vidare att utredningen inte skall behandla frågor om mobbning och sexuella övergrepp. Kommitténs arbete skall vara slutfört senast den 31 mars 2001. Uppdraget i frågan om polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder skall redovisas senast den 1 maj 2000 enligt beslut den 2 mars 2000.

Kommittén har antagit arbetsnamnet Kommittén mot barnmisshandel. I kap. 1 lämnas en kortfattad redogörelse för utredningsuppdraget samt arbetet med detta.

Direktiven till utredningen (dir. 1998:105) redovisas i bilaga 1.

Den 10 december 1998 förordnade statsrådet Maj-Inger Klingvall socionomen Ewa Hedkvist Petersen till ordförande i kommittén. Den 1 februari 1999 förordnades som ledamöter i utredningen riksdagsledamot Berit Adolfsson (t.o.m. 24 februari 1999), f.d. riksdagsledamot Sivert Carlsson, riksdagsledamot Torgny Danielsson, riksdagsledamot Margareta Israelsson, f.d. kammarrättspresident Reidunn Laurén, riksdagsledamot Johan Pehrson, riksdagsledamot Kerstin-Maria Stalin, socialchef Zsolt Szanto. Den 25 februari 1999 förordnades riksdagsledamot Cecilia Magnusson till ledamot i kommittén.

Den 1 februari 1999 förordnades som sakkunniga i utredningen utredare Karin Berensson, Landstingsförbundet, departementssekreterare Agneta Björklund, Socialdepartementet, förbundssekreterare Gigi Isacsson, Svenska Kommunförbundet, departementssekreterare Eva-Lotta Johansson, Kulturdepartementet, hovrättsassessor Carl Josefsson, Justitiedepartementet (t.o.m. 31 mars 1999), avdelningsdirektör Suzanne Julin, Socialstyrelsen, enhetschef Peter Martens, Brottsförebyggande rådet, generaldirektör Louise Sylwander, Barnombudsmannen samt departementssekreterare Lena Wiman, Utbildningsdepartementet (t.o.m. 30 november 1999). Den 1 april 1999 förordnades hovrättsassessor Anne Holm, Justitiedepartementet, till sakkunnig i kommittén och den 1 december 1999 kanslirådet Barbara Martin Korpi, Utbildningsdepartementet.

Den 3 maj 1999 förordnades som experter i utredningen lagman Göran Ewerlöf (t.o.m. 2 mars 2000), socionom Cecilia Kjellgren, docent Dagmar Lagerberg samt professor och barnhälsovårdsöverläkare Claes Sundelin. Den 2 mars 2000 förordnades rådmannan Meit Camving till expert i utredningen.

Vidare har kommittén till sig knutit två referensgrupper bestående av representanter för barnrätts- och fackliga organisationer.

Som huvudsekreterare i kommittén tjänstgör sedan den 22 mars 1999 generalsekreterare Bodil Långberg och som sekreterare sedan den 16 augusti 1999 kammarrättsassessor Annika Falkenborn och socialchef Birgitta Freij. Kommitténs assistent på deltid var under tiden den 1 april 1999–17 mars 2000 Anita Arnimo och från den 20 mars 2000 Cecilia Andersson.

Detta betänkande avser i enlighet med direktiven en kartläggning av polisens och åklagarnas handläggningstider samt metoder för arbetet med barnmisshandelsutredningar. Vidare lämnas förslag till åtgärder som kan krävas för att arbetet skall effektiviseras och där det behövs höja kvaliteten på utredningarna.

Kommittén återkommer i sitt huvudbetänkande till polis- och åklagarväsendena beträffande frågor som bl.a rör samverkansformer samt anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen.

Reservation har lämnats av ledamoten Cecilia Magnusson.

Kommittén mot barnmisshandel får härmed överlämna sitt delbetänkande Barnmisshandel – Polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder (SOU 2000:42).

Stockholm april 2000

Ewa Hedkvist Petersen

Sivert Carlsson

Torgny Danielsson

Margareta Israelsson

Reidunn Laurén

Cecilia Magnusson

Johan Pehrson

Kerstin-Maria Stalin

Zsolt Szanto

*/Bodil Långberg  
Annika Falkenborn  
Birgitta Freij*

# Innehåll

<b>Förkortningar .....</b>	<b>11</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>19</b>
<b>1 Kommittéuppdraget och dess genomförande .....</b>	<b>23</b>
1.1    Kommitténs uppdrag i sin helhet .....	23
1.2    Delbetänkandet .....	24
1.3    Kommitténs arbete med delbetänkandet .....	24
<b>2 Bakgrund .....</b>	<b>27</b>
2.1    Anmälningar till polisen om barnmisshandel .....	27
2.2    FN:s konvention om barnets rättigheter .....	29
2.3    Gällande rätt i fråga om barnmisshandel .....	30
2.3.1    Föräldrabalkens förbud mot aga .....	31
2.3.2    Misshandelsbrotten i brottsbalken .....	32
2.3.3    Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga .....	33
2.4    Socialtjänstlagen .....	34
2.4.1    Socialtjänstens arbete med barn .....	34
2.4.2    Anmälnings- och informationsskyldigheten .....	35
2.4.3    Sekretessen inom socialtjänsten .....	36
<b>3 Brottmålsprocessens rättsliga reglering .....</b>	<b>39</b>
3.1    Förundersökningen .....	39
3.2    Åtalsregler .....	42
3.3    Sekretessbestämmelser .....	43

---

<b>4</b>	<b>Organisation .....</b>	<b>45</b>
4.1	Polisen.....	45
4.2	Åklagarna.....	46
<b>5</b>	<b>Barnkompetensen hos polisen och åklagarna .....</b>	<b>47</b>
5.1	Polisen.....	47
5.1.1	Alla poliser bör ha en grundläggande barnkompetens.....	48
5.1.2	Barnutredare måste ha särskild kompetens.....	50
5.1.3	Barnutredare bör delta i handledning .....	55
5.1.4	En attitydförändring behövs.....	56
5.2	Åklagarna.....	58
5.2.1	Ett mer specialiserat arbetssätt bör införas .....	58
5.2.2	Grundutbildningen håller på att anpassas .....	60
5.2.3	Åklagare som arbetar med barnärenden måste ha särskild kompetens. ....	60
5.2.4	Handledning behövs inte för närvarande .....	61
5.2.5	Attityder inom åklagarväsendet.....	61
<b>6</b>	<b>Hur handläggs ärenden om barnmisshandel?.....</b>	<b>63</b>
6.1	Anmälan till socialtjänsten görs inte om barn som bevittnar våld i sina familjer .....	63
6.2	Vilka utredningsdirektiv finns? .....	65
6.3	Ärendena handläggs oftast med förtur.....	66
6.4	Förhör med barn.....	67
6.4.1	Förhörsmetoderna behöver utvecklas .....	68
6.4.2	Var håller polisen förhör med barnet? .....	70
6.4.3	Hur många förhör är det lämpligt att hålla med ett barn?. ..	72
6.5	Samarbetet mellan polisen och åklagarna.....	74
6.6	Samverkan med andra myndigheter.....	75
6.7	Är sekretessen ett problem? .....	76
<b>7</b>	<b>Handläggningstider .....</b>	<b>77</b>
7.1	Att mäta handläggningstider .....	78
7.2	Faktorer som påverkar handläggningstiden .....	82
7.3	En tidsfrist bör införas .....	85
<b>8</b>	<b>Kostnadseffekter .....</b>	<b>89</b>

---

<b>9</b>	<b>Författningskommentarer .....</b>	<b>91</b>
9.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	91
9.2	Förslaget till förordning om ändring i förundersöknings- kungörelsen (1947:948) .....	92
	<b>Reservation.....</b>	<b>93</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>97</b>
<b>Bilaga 1</b>	<b>Kommittédirektiv .....</b>	<b>101</b>
<b>Bilaga 2</b>	<b>Enkät till polis/åklagare .....</b>	<b>111</b>
<b>Bilaga 3</b>	<b>Sammanfattning av BRÅ:s rapport: Handläggningstid vid polisanmäld barnmisshandel</b>	<b>127</b>

## Förkortningar

BRÅ	Brottsförebyggande rådet
Dir.	Direktiv
FAP	Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet
HD	Högsta domstolen
JO	Justitieombudsmannen
LUL	Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lag- överträdare
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
PBU/BUP	Psykiatrisk öppenvård för barn och ungdom
Prop.	Proposition
RPS	Rikspolisstyrelsen
RÅ	Riksåklagaren
RÅFS	Riksåklagarens författningssamling
SCB	Statistiska centralbyrån
SoL	Socialtjänstlagen (1980:620)
SOU	Statens offentliga utredningar
ULF	Undersökningar av levnadsförhållanden SCB

## Sammanfattning

Frågor om barnmisshandel har under de senaste fem åren varit föremål för diskussion och behandlats i olika utredningar, i riksdagsmotioner, i den offentliga debatten av barnrättsorganisationer, myndigheter m.fl. samt av Brottsförebyggande rådet som visat att antalet anmälningar till polisen om barnmisshandel har ökat. Regeringen bedömde därför att det var angeläget att göra en mera omfattande genomgång av läget och tillkallade i december 1998 en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda frågan om barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor. Kommitténs ledamöter och sekretariat tillsattes under våren 1999 och utredningen påbörjade därefter sitt arbete. Utredningen antog namnet Kommittén mot barnmisshandel och uppdraget skall i sin helhet vara slutfört senast den 31 mars 2001 men med ett delbetänkande om polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder som skall redovisas, efter beslut om förlängning, senast den 1 maj 2000.

Kommittén mot barnmisshandel lägger härmed i enlighet med direktiven fram ett delbetänkande om polisens och åklagarnas handläggningstider och metoder i arbetet med barnmisshandelsutredningar.

Enligt samma direktiv skall utredningen ha ett barnperspektiv i arbetet och utgå från intentionerna och tillämpliga artiklar i FN:s konvention om barnets rättigheter. Det är framför allt artikel 3, barnets bästa, och 19, skydd mot övergrepp, som har varit viktiga i vårt arbete. Men även artiklarna 34, skydd mot sexuellt utnyttjande, och 39, rehabilitering, är viktiga. Vi har i våra förslag konsekvent utgått ifrån barnets bästa och menar att om polis och åklagare har en baskunskap om barn och barns behov, som sedan byggs på för dem som speciellt utreder barnärenden, så ger det polis och åklagare en beredskap och ett förhållningssätt till barn, som sedan gör det möjligt att i olika situationer agera utifrån vad som är bäst för barnet i den aktuella situationen. Eftersom varje barn och varje ärende är unikt går det inte att föreslå modeller för alla situationer utan vår grundtes är att god kunskap om barns behov, rättigheter och utveckling ger en god handlingsberedskap för arbetet med barnärenden. Vårt uppdrag är att kartlägga handläggningstider och metoder och lämna förslag till åtgärder, som krävs för att arbetet skall effektiviseras och – om det behövs – höja kvaliteten. Vi

menar att höjd kompetens, utveckling av arbetsrutiner, speciellt avseende barnförhör samt en tidsfrist för förundersökningar ger förbättrade förutsättningar att handlägga barnmisshandelsärenden. Fokus är barnets bästa.

Polisen och åklagarna har viktiga uppgifter när det gäller att komma till rätta med barnmisshandel och förhindra att barnmisshandel fortsätter. Misstankar som gäller misshandel av barn är i allmänhet svårutredda, särskilt om misstankarna riktas mot föräldrarna eller en av dem eller någon annan närstående person. Problem som förts fram är att ärenden som rör barnmisshandel tar alltför lång tid att utreda och de videoinspelade förhören med barn inte håller tillräcklig kvalitet för att ersätta inställelse i rätten.

I kap. 2 ges en översiktlig bild av hur barnmisshandel definieras i barnkonventionen samt i viss lagstiftning. Kommitténs uppdrag att definiera begreppet barnmisshandel kommer att redovisas i huvudbetänkandet. Eftersom detta delbetänkande enbart skall behandla polisens och åklagarnas arbete, vilket utgår från brottsbalkens bestämmelser om vad som är att hänföra till misshandel, används här brottsbalkens definition. I den följande texten avser vi med barnmisshandel, misshandel som riktar sig mot någon som inte fyllt 18 år. I utredningen berörs inte, i enlighet med direktiven, frågor om mobbning eller sexuella övergrepp. Kommittén har beslutat att utredningen skall behandla vuxnas våld mot barn.

Vidare beskrivs i kap. 2 utvecklingen av antalet anmälningar till polisen om barnmisshandel. Sedan 1981 finns det en sådan uppdelning i kriminalstatistiken att det är möjligt att utläsa anmälningsfrekvensen av våld mot barn i åldrarna 0–6 år och 7–14 år. Antalet anmälda misshandelsbrott mot barn mellan 0–6 år har mer än fyrdubblats, under perioden 1981 till 1998, från 196 till 823 fall. Under samma period har antalet anmälda misshandelsbrott mot barn i åldern 7–14 år femdubblats, från 758 till 4 808 fall. Statistiken för 1999 är ännu inte färdigställd och därmed inte möjlig att redovisa i sin helhet. De preliminära siffrorna för perioden januari–november 1999 visar dock en ökning på 9 procent jämfört med motsvarande period 1998, både totalt och i åldersgrupperna var för sig.

Brottmålsprocessens rättsliga reglering beskrivs i kap. 3. Kapitlet är tänkt att ge bakgrundskunskap till de förslag som presenteras senare.

Polis- och åklagarväsendena har genomgått stora förändringar under 1990-talet. Kapitel 4 beskriver kortfattat den nuvarande organisationen vad beträffar utredningar om barnmisshandel och andra så kallade barnärenden.

Kapitel 5 behandlar frågor om polisens och åklagarnas kompetens. Vi har funnit att det i dagens grundutbildning av poliser saknas under-

visning om barns utveckling, behov och språk samt grundläggande information om barnkonventionen. *Vi föreslår* därför en förändring av grundutbildningen som ger alla poliser kunskap om barnkonventionens budskap, hur man möter barn samt hur man hanterar de särskilda frågor som kommer upp i ärenden där barn är inblandade. Detta skulle ge bl.a. ett bättre bemötande av utsatta barn och en bättre bevissäkring. Mötena med barn ställer särskilda krav på varje enskild polisman. Det är inte alltid så att en anmälan om barnmisshandel kommer in dagtid då en barnutredare finns i tjänst. Exempel på detta kan vara ett lägenhetsbråk till vilket en polispatrull kallas och man finner ett barn som misshandlats eller blivit vittne till misshandel, men det kan också vara närpolisen som möter ett barn i en annan utsatt situation. Man kan sammanfattningsvis säga att det inom polisen finns en förhållandevis hög barnkompetens, men att antalet som har denna höga kompetens är för litet.

Det finns idag ingen utbildning på central nivå som tar sikte på att vidareutbilda poliser i att handlägga barnmisshandelsärenden. *Vi föreslår* att en sådan skall finnas och att den bör vara en förutsättning för att få utreda barnärenden. Vidare menar vi att kontinuerlig fortbildning är nödvändig och bör vara ett krav för att upprätthålla kompetensen att utreda barnärenden.

Handledning förekommer i varierande utsträckning inom landets polismyndigheter. Vi anser att handledning fyller en viktig funktion för polisen och motverkar bl.a. utsatthet. *Vi föreslår* därför att centrala riktlinjer eller liknande utfärdas för att tillförsäkra barnutredare över hela landet samma möjligheter till kontinuerlig handledning.

Det förekommer i dag signaler från de s.k. barnutredarna att de är missnöjda med sin arbetssituation. Förutom att arbetsbördan blivit stor upplever man sin arbetssituation pressande; att utreda barnärenden har låg status inom polisen. Vi lägger inte fram något förslag på hur man löser detta problem men vi för en diskussion om vikten av en medveten satsning på barnfrågorna inom polisorganisationen.

Den svåraste och oftast även den viktigaste delen av en förundersökning där brottet riktar sig mot ett barn, är att hålla förhör med barnet. Enligt 18 § förundersökningskungörelsen (1947:948) skall barnförhöret hållas av person med fallenhet för uppgiften. Innebörden av ordet fallenhet är inte definierat och det är därför osäkert om kompetens ingår. *Vi föreslår* att bestämmelsen i förundersökningskungörelsen ändras till att förhör med barn bör hållas av en person med särskild kompetens och fallenhet för uppgiften.

De flesta åklagare i landet är vad man brukar kalla generalister, vilket innebär att man handlägger alla ärendetyper som förekommer vid åklagarmyndigheten. Frånvaron av specialisering kan vara en orsak till

att man allmänt sett har låg kunskap om det specifika för barn och barnärenden. *Vi föreslår* därför att även åklagarna bör genom vidareutbildning få en fördjupad kunskap om barn. *Vi föreslår* att endast åklagare med vidareutbildning skall handlägga ärenden rörande barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn samt att Riksåklagaren vidtar sådana åtgärder att ärenden rörande barnmisshandel handläggs av åklagare med vidareutbildning. *Vi föreslår* också en kontinuerlig fortbildning för åklagare.

En grupp barn som börjat uppmärksammas under senare år är de barn som bevittnar våld i sin familj. Det har visat sig att polisen ofta saknar rutiner som säkerställer att anmälan görs till socialtjänsten i dessa fall. I kap. 6 *föreslår vi* att Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att i nära samarbete med Socialstyrelsen utfärda centrala riktlinjer eller liknande som säkerställer att en anmälan görs av polisen till socialtjänsten när man påträffar barn i våldsmiljöer.

I kap. 6 resoneras om utredningsdirektiv. I utredningar som gäller misstanke om barnmisshandel är det regelmässigt en åklagare som leder förundersökningen. *Vi föreslår* att Riksåklagarens befintliga PM om förundersökning vid sexuella övergrepp arbetas om så att det även omfattar förundersökning vid misstänkt barnmisshandel.

I kap. 6 lägger vi också fram ett förslag om ändring i förundersökningskungörelsen (17 §). Enligt den nuvarande lydelsen bör förhör med barn äga rum endast en gång om det inte är lämpligare med flera förhör, främst med hänsyn till barnet. Vid våra kontakter framförallt med polisen har det framkommit att det vanligaste är att flera förhör hålls med barn utsatta för misshandel eller sexuella övergrepp. *Vi föreslår* ändrad lydelse i förundersökningskungörelsen så att frågan om antalet förhör skall avgöras i varje enskilt fall med hänsyn till utredningens art och barnets bästa.

I kommitténs enkät till polis och åklagare framkom att kvaliteten på förhörsmiljö och teknisk utrustning varierar inom och mellan länen. Det är av största vikt att det videoinspelade barnförhöret håller hög kvalitet eftersom det ersätter barnets personliga inställelse i rätten.

*Vi föreslår* därför att Rikspolisstyrelsen inventerar och säkerställer goda förhörsmiljöer för barn och att vikten av den tekniska utrustningens kvalitet särskilt lyfts fram. I uppdraget ingår att ta hänsyn till behovet av att hålla förhöret på annan plats.

Rättegångsbalken kräver skyndsam handläggning av brottsutredningar. I kap. 7 konstaterar vi att skyndsamhetskravet inte uppfylls. Brottsförebyggande rådet har visat att medelvärdet för handläggningstiden för polisanmäld barnmisshandel med en känd förövare äldre än 20 år, är inte mindre än 151 dagar från anmälan till polisen till åklagarbeslut. *Vi föreslår* att en tidsfrist införs när det gäller förundersökning

som avser brott enligt 3, 4, eller 6 kap. brottsbalken, där målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år. Eftersom den föreslagna tidsfristen också omfattar 4 och 6 kap. dvs. brott mot frihet och frid och sexualbrott, kommer den att gälla alla barn utsatta för övergrepp. Förslaget till tidsfrist innebär att förundersökningen skall vara avslutad och beslut i åtalsfrågan fattat, så snart det kan ske och senast inom tre månader efter det att polisanmälan upprättats. Tidsfristen bör få överstridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till utredningens art eller andra särskilda omständigheter. Denna tidsfrist gäller för tiden t.o.m. åklagarbeslut. Därefter skall stämningsansökan inges till domstol för den kommande rättsliga behandlingen av ärendet. Vi vill betona vikten av skyndsamhet i hela rättskedjan, alltså även när det gäller den fortsatta processen i domstol.

I kap. 8 redogörs för kostnadseffekterna av våra förslag. När det gäller kompetenssatsningen hos såväl polis som åklagare leder inte förslagen om en omarbeting av grundutbildningen respektive vidareutbildningen till ytterligare kostnader. En kostnad uppstår först om vidareutbildningen skall dubbleras för att täcka behovet av barnutredare, vilket blir aktuellt för polisens räkning. Däremot är den föreslagna kontinuerliga fortbildningen av barnutredare och åklagare som arbetar specialiserat med barnärenden en ny utbildningssatsning. Detta gäller också delvis förslaget om obligatorisk handledning för barnutredare hos polisen. Några polismyndigheter har redan handledning för sina barnutredare. För att genomföra förslagen om vidareutbildning, fortbildning och handledning behövs ett resurstillskott.

Förslagen till ändringar i förundersökningskungörelsen får inte som vi ser det några ekonomiska konsekvenser.

Vad kostnaden skulle bli för att säkerställa bra förhörsmiljöer för barn runt om i landet är svårt att förutsäga. Det är först efter Rikspolisstyrelsens inventering som detta blir möjligt att avgöra. Om det inte ryms inom befintligt anslag *föreslår vi* att ett engångsanslag liknande ett investeringsbidrag utgår för att säkerställa bra förhörsmiljöer med god teknisk utrustning i hela landet.

Vårt förslag om att införa en tidsfrist på tre månader för förundersökningar som avser brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken bör inte på sikt leda till ökade kostnader för varken polis eller åklagare. Införandet av en sådan tidsfrist kräver ett resurstillskott i ett övergångsskede till polis- och åklagarmyndigheterna. Skulle antalet anmälningar stanna på nuvarande nivå innebär inte förslaget vad gäller tidsfristen på sikt några kostnadsökningar för vare sig polis- eller åklagarmyndigheten. Fortsätter antalet anmälningar av barnmisshandel till polisen att öka krävs också ett årligt resurstillskott för att de berörda myndigheterna skall kunna upprätthålla den föreslagna tidsfristen.

Kommittén återkommer i sitt huvudbetänkande till polis- och åklagarmyndigheterna när det gäller frågor som rör bl.a. samverkan och anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen (1980:620).

# Författningsförslag

## Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 23 kap. 4 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **23 kap.**

#### **4 §**

Vid förundersökningen *skola ej blott* de omständigheter, som *tala* emot den misstänkte, utan även de som *äro* gynnsamma för honom *beaktas* och bevis, som är till hans förmån, *tillvaratagas*. Undersökningen bör *så bedrivas*, att *ej* någon onödigt *utsättes* för misstanke eller *får* *vidkännas kostnad* eller *olägenhet*.

Förundersökningen skall bedrivas så skyndsamt omständigheterna *medgiva*. *Finnes ej* längre anledning *till dess fullföljande*, skall den *nedläggas*.

Vid förundersökningen *skall inte bara* de omständigheter *beaktas* som *talat* emot den misstänkte utan även de som *är* gynnsamma för honom och *de* bevis *tas till vara* som är till hans förmån. Undersökningen bör *bedrivas så*, att *inte* någon onödigt *utsätts* för misstanke eller *åsamkas kostnader* eller *olägenheter*.

Förundersökningen skall bedrivas så skyndsamt *som* omständigheterna *medger*. *Finns det inte* längre anledning *att fullfölja den*, skall den *läggas ned*.

*En förundersökning som avser brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken och där målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år skall bedrivas särskilt skyndsamt. Förundersökningen skall vara avslutad och beslut*

*fattat i åtalsfrågan så snart det kan ske och senast inom tre månader efter det att anmälan upprättats. Tidsfristen får överskridas endast om det är motiverat med hänsyn till utredningens art eller andra särskilda omständigheter.*

Förslag till  
Förordning om ändring i förundersökningskungörelsen  
(1947:948)

Härigenom föreskrivs att 17 och 18 §§ förundersökningskungörelsen (1947:948) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

Förhör med någon som är under 18 år och som är misstänkt för brott, målsägande eller vittne, skall planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som förhörs tar skada. Särskild varsamhet bör iakttas om förhöret rör sexuallivet. Det bör noga tillses att uppseende inte väcks kring förhöret. Detta får inte göras mer ingående än omständigheterna kräver. Förhör *bör* äga rum endast *en gång, såvida det inte främst med hänsyn till den som förhörs är lämpligare att hålla flera förhör.*

Förhör med barn bör hållas av *person* med särskild fallenhet för uppgiften.

*Föreslagen lydelse*

17 §

Förhör med någon som är under 18 år och som är misstänkt för brott, målsägande eller vittne, skall planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som förhörs tar skada. Särskild varsamhet bör iakttas om förhöret rör sexuallivet. Det bör noga tillses att uppseende inte väcks kring förhöret. Detta får inte göras mer ingående än omständigheterna kräver. Förhör *får inte* äga rum *fler gånger än som är nödvändigt med hänsyn till utredningens art och barnets bästa.*

18 §

Förhör med barn bör hållas av *en person* med särskild *kompetens och* fallenhet för uppgiften.

# 1 Kommittéuppdraget och dess genomförande

## 1.1 Kommitténs uppdrag i sin helhet

I en proposition som lämnades till riksdagen i juni 1998, föreslår regeringen en strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige (prop. 1997/98:182).

I propositionen föreslås bl.a. att en parlamentarisk utredning angående barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor skall tillsättas. Redan i utredningen Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116) nämns att antalet fall av barnmisshandel tenderar att öka. I samma utredning framhålls vikten av att socialtjänsten och andra myndigheter som arbetar med barn får de ekonomiska och kompetensmässiga resurser som krävs för detta arbete. Vidare menar man att det skall finnas möjligheter till samverkan mellan olika myndigheter. Av utredningen framgår också att man ser det som ett allvarligt problem att myndigheternas anmälningsskyldighet till socialtjänsten angående barn som far illa inte alltid fullgörs.

Mot denna bakgrund tillsatte regeringen i december 1998 en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda frågan om barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor (S 1998:07). Direktiven återges i sin helhet i bilaga 1. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast i mars 2001.

Utredningen skall bl.a. definiera begreppet barnmisshandel, beskriva utvecklingen av barnmisshandel samt söka förklaringar till denna, sammanställa och redovisa kunskapsläget när det gäller möjligheterna att känna igen orsaksmönster, beskriva hälso- och sjukvårdens roll samt föreslå lämpliga åtgärder för att förbättra det stödjande och behandlande arbetet, redovisa förskolans, skolans och skolbarnsomsorgens behov av kunskap kring barnmisshandel, kartlägga polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder, föreslå insatser för att förbättra socialtjänstens arbete med barn som utsatts för misshandel och med deras familjer, uppmärksamma olika samverkansformer samt föreslå åtgärder för att avlägsna hinder för samverkan, kartlägga rehabilite-

ringen av förövare samt arbeta utåtriktat och opinionsbildande. I kommittédirektiven sägs vidare att utredningen inte skall behandla frågor om mobbning och sexuella övergrepp därför att dessa frågor behandlas redan i andra sammanhang. I kommittédirektiven anges inte heller om utredningen skall behandla vuxnas våld mot barn eller våldet mellan barn. Efter diskussion dels i kommittén, dels med Socialdepartementet beslutades att det är vuxnas, äldre än 20 år, våld mot barn som skall utredas. Eventuella förslag till ökade kostnader förutsätter motsvarande förslag till finansiering.

## 1.2 Delbetänkande

I direktiven anges att uppdraget i fråga om polisens och åklagarnas handläggningstider och metoder för arbetet med barnmisshandelsutredningar skall redovisas senast före utgången av år 1999. Regeringen beslutade den 2 mars 2000 att ge utredningen förlängd tid till senast den 1 maj samma år.

Handläggningstider har kartlagts för polisanmälda fall av barnmisshandel gällande barn i åldrarna 0–6 år och 7–14 år.

I direktiven har inte definierats vad som avses med metoder. Kommittén har därför definierat metoder som frågor som rör handlägningsrutiner, förhör, kompetens och handledning.

Det finns idag inga metoder beskrivna i generella direktiv eller liknande som säger hur polis och åklagare skall arbeta med barnmisshandelsärenden. Förklaringen är sannolikt att det inte är möjligt att följa en bestämd modell eller metod därför att varje ärende är unikt. Vi har utifrån de ovan uppräknade faktorerna lagt förslag som vi med ledning av våra kontakter med polis och åklagare bedömer kommer att förbättra och effektivisera arbetet med barnmisshandelsutredningar.

## 1.3 Kommitténs arbete med delbetänkandet

Sekretariatet har tagit del av utredningar, rapporter och forskning inom området samt bjudit in aktuella föreläsare från åklagare och polis till kommitténs möten för att dels bredda den allmänna kunskapen hos kommittén och sekretariatet, dels få information direkt från verksamhetsföreträdare. Vidare har vi under arbetets gång gjort studiebesök i verksamheter samt samrått med myndigheter och organisationer när så har behövts. Sekretariatet har tagit del av närliggande kommittéers och utredningars arbete, såsom LVU-utredningen (S 1999:43), 1998 års Sexualbrottskommitté (Ju 1998:48), Utredningen om elevvård – skol-

hälsovård (U 1998:59) samt Samverkansutredningen (S 1999:42). Vi har också haft ett flertal enskilda samtal med poliser och åklagare.

### Undersökningar

I direktiven framhålls att rättsväsendet har viktiga uppgifter när det gäller att komma till rätta med barnmisshandel och förhindra att barnmisshandel fortsätter. Ett problem som ibland förs fram är att ärenden som rör barnmisshandel tar tid. Utredningen fick, som tidigare nämnts, uppdraget att kartlägga polisens och åklagarnas handläggningstider och metoder för arbetet med barnutredningar. Vi skickade därför under hösten 1999 ut en enkät till 55 poliser s.k. barnutredare, varav omkring hälften verksamma på polisområdesnivå och hälften på länsnivå samt till de 37 åklagarkammare som har att handlägga ärenden rörande barnmisshandel. Mottagarna av enkäten ombads besvara frågor om bl.a. handläggningsrutiner, förhör av barn, kompetens, samverkan och sekretess. De ombads också att lämna förslag till hur arbetsmetoder etc. kan förbättras och handläggningstider förkortas. Svar har kommit in från 52 poliser och 36 åklagare. Resultatet av enkäten används i detta betänkande; exempel på enkätformulären till polis och åklagare redovisas i bilaga 2.

I kommittédirektiven nämns att Brottsförebyggande rådet (BRÅ) planerar ett forskningsprojekt för att fördjupa kunskapen om barnmisshandel samt att utredningen skall ta till vara de erfarenheter som BRÅ gör i detta arbete. Det omnämnda forskningsprojektet har inte kommit så långt att kommittén har kunnat hämta underlag till utredningen från detta. Kommittén uppdrog därför åt BRÅ att göra en studie av handläggningstider vid polisanmäld barnmisshandel. Resultatet av denna studie används som underlag i detta betänkande samt redovisas i sammanfattning i bilaga 3.

### Referensgrupper

Till sekretariatet har knutits två referensgrupper en med representanter från fackliga organisationer och en med representanter från barnrättsorganisationer. LO, TCO och SACO representerar de fackliga organisationerna samt BRIS, Hem och skola, Rädda Barnen, Röda Korsets Ungdomsförbund, Ung SIOS och Unga Örnar barnrättsorganisationerna. Referensgrupperna har diskuterat till utredningen hörande frågor. Grupperna har också fått ta del av innehållet i förslaget till delbetänkande samt haft möjligheter att lämna synpunkter.

Vidare har referenspersoner knutits till sekretariatet i samband med utformandet av enkäten och vid tolkningen av resultaten.

### **Expertrådet**

Förslagen i delbetänkandet har även diskuterats av de till kommittén knutna experterna.

### **Konferenser**

Rikspolisstyrelsen anordnade i samverkan med kommittén en konferens den 14-15 december 1999 angående polisens och åklagarnas arbete med barnmisshandelsärenden. I konferensen deltog förutom kommittésekretariatet ett femtontal barnutredare verksamma inom polisväsendet samt representanter från åklagarväsendet och socialtjänsten. Frågor som exempelvis kompetens och samverkan diskuterades ingående.

Kommittén lägger i sitt delbetänkande förslag som berör polisens och åklagarnas handläggningstider och arbete med barnmisshandelsärenden. Enligt kommittédirektiven skall utredningen inte behandla mobbning och sexuella övergrepp eftersom dessa frågor behandlas i andra utredningar. När det gäller tidsfrist för handläggningstider och arbetsmetoder bör dessa vara desamma för alla barn utsatta för övergrepp som kommer i kontakt med polis- och åklagarmyndigheterna. När utredningen nu presenterar sina förslag kan vi konstatera att merparten av förslagen är sådana att de omfattar och förbättrar villkoren för alla utsatta barn.

Polisens och åklagarnas arbete med barn som misshandlas kan inte ske isolerat från annat liknande arbete i samhället utan förutsätter i stället en nära samverkan med andra myndigheter med ansvar för utsatta barn. Vi kommer därför att återkomma till polis- och åklagarmyndigheterna i huvudbetänkandet när det gäller bl.a. samverkan och anmälningskyldigheten enligt socialtjänstlagen (1980:620).

## 2 Bakgrund

### 2.1 Anmälningar till polisen om barnmisshandel

Den senaste mer omfattande vetenskapliga undersökningen om barnmisshandelns omfattning och förekomst i Sverige gjordes 1980. Sådan kunskap är viktig vid utformning av förebyggande arbete, utbildningsinsatser, forskning, stöd och hjälp m.m. Kommittén har bl.a. därför fått i uppdrag att beskriva och om möjligt även förklara den faktiska utvecklingen av barnmisshandel. Tre studier kommer att genomföras med syftet att få en bild av barnmisshandelns förekomst och utveckling. Dessa kommer att redovisas i kommitténs huvudbetänkande. Enligt direktiven skall utredningen inte behandla frågor om mobbning och sexuella övergrepp eftersom dessa frågor behandlas i andra utredningar. Omfattningen av sådana övergrepp berörs därför inte nedan.

De enda systematiskt insamlade uppgifterna som vi idag har tillgång till och som kan ge oss någon uppfattning om omfattningen och utvecklingen av barnmisshandeln är den officiella kriminalstatistiken. Från den kan vi hämta uppgifter om antalet anmälningar till polisen om barnmisshandel, vilka i sig säger ganska lite om den faktiska utvecklingen och omfattningen av barnmisshandeln. Uppgifterna samlas in och bearbetas av Brottsförebyggande rådet, BRÅ, sedan år 1994.

BRÅ:s statistik visar att majoriteten av de våldsbrott, som polisanmäls i Sverige är misshandelsbrott och då mot både vuxna och barn. Antalet anmälda misshandelsbrott har ökat kontinuerligt sedan 1970-talet och den största ökningen var i början på 1990-talet; i synnerhet mellan åren 1992–1995. Antalet anmälningar om misshandel mot barn har ökat mer än antalet anmälningar om misshandel mot vuxna äldre än 15 år. I kriminalstatistiken ingår både anmälningar om våld mellan barn och vuxnas våld mot barn.

Orsakerna till ökningen av antalet anmälningar är många. Man kan bl.a. peka på att fler yrkesgrupper fått skyldighet att anmäla övergrepp mot barn och i samband med detta fått utbildning och information om vad anmälningsskyldigheten innebär kopplat till kunskap om när barn

far illa. Ökningen kan också vara en spegling av skolornas nya riktlinjer om att polisanmäla våld inom skolan. Det finns troligen idag också en ökad benägenhet hos allmänheten att anmäla våld, både det som sker privat och det som sker på allmän plats. Våldshandlingar tolereras idag i allt mindre grad. Det kan inte heller uteslutas att den faktiska misshandeln av barn kan ha ökat. Statistiska centralbyråns (SCB) undersökningar av levnadsförhållandena bland den vuxna befolkningen visar på en cirka 1-procentig faktisk ökning av upplevt våld och hot om våld när man jämför senare delen av 90-talet med senare delen av 80-talet.

Sedan 1981 finns det en sådan uppdelning i kriminalstatistiken att det är möjligt att utläsa anmälningsfrekvensen av misshandel och grov misshandel mot barn i åldrarna 0–6 år och 7–14 år. Antalet anmälda misshandelsbrott mot barn mellan 0–6 år har mer än fyrdubblats under perioden 1981–1998, från 196 till 823 fall. Under samma period har antalet anmälda misshandelsbrott mot barn i åldern 7–14 år femdubblats, från 758 till 4 808 fall.

Statistiken för 1999 är ännu inte färdigställd och därmed inte möjlig att redovisa i sin helhet. De preliminära siffrorna för perioden januari–november 1999 visar dock en ökning på 9 procent jämfört med motsvarande period 1998, både totalt och i åldersgrupperna var för sig.

När det gäller anmälningar om våld mot barn mellan 0–6 år begås mer än 80 procent av brotten inomhus och av en för barnet bekant person, dvs. en person känd mer än till namn och utseende. Även de preliminära siffrorna för 1999 visar på samma förhållanden. I de nästan 20 procent av brotten där förövaren är okänd för barnet sker misshandeln till övervägande delen utomhus. Den dolda misshandeln av barn i denna åldersgrupp är troligen mycket stor. Rent faktiskt har barn mellan 0–6 år få vuxenkontakter utöver föräldrarna, varför möjligheten till upptäckt är mindre.

Anmälningarna om misshandelsbrott mot barn mellan 7–14 år har ökat kraftigt i antal de senaste åren och de brott som skett inomhus av en för barnet bekant person har ökat mest. Även antalet brott som begåtts inomhus av en för barnet obekant person har ökat kraftigt. En orsak till fler polisanmälningar kan vara den ökade uppmärksamheten och den minskade toleransen för mobbning och våld i skolan. I statistiken ingår som tidigare nämnts också misshandelsbrott mellan barn.

För 1999 är siffrorna liknande; i nästan 70 procent av anmälningarna är förövaren känd för barnet och misshandeln sker då till övervägande del inomhus, i de drygt 30 procent av fallen där gärningsmannen är okänd sker misshandeln till ca 75 procent utomhus. En ökad anmäl-

ningsbenägenhet kan således vara en del av förklaringen till den kraftiga ökningen.

BRÅ konstaterar att brott där gärningsmannen är okänd anmäls i högre grad än brott med en känd gärningsman. Vi har tidigare konstaterat att brott mot barn huvudsakligen sker inomhus och oftast med en känd gärningsman. Med denna bakgrund är det angeläget att ställa sig frågan om storleken på mörkertalet när det gäller misshandel av barn.

## 2.2 FN:s konvention om barnets rättigheter

År 1990 ratificerade Sverige FN:s konvention om barnets rättigheter, den s.k. barnkonventionen. Barnkonventionen är en del av den internationella rätten. Genom ratificeringen har Sverige således påtagit sig en internationell, folkrättslig, förpliktelse att följa konventionens bestämmelser. Liksom många andra dokument som behandlar mänskliga rättigheter innehåller konventionen inga sanktioner mot länder som inte följer konventionens bestämmelser. Inte heller finns någon möjlighet för enskilda att anföra klagomål. Varje konventionsstat är dock skyldig att se till att barnkonventionens bestämmelser på ett eller annat sätt införlivas med den nationella lagstiftningen. Konventionen tar inte ställning till hur detta skall ske utan överlämnar till varje stat att vidta nödvändiga åtgärder. I Sverige har vi valt en modell som innebär att lagstiftningen skall anpassas till och stämma överens med konventionen, s.k. transformering.

Barnkonventionen uttrycker ett tydligt barnperspektiv, något som framför allt framgår av artikel 3.1 om att barnets bästa skall sättas i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn och artikel 12 om barnets rätt att bli hört och att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Båda dessa principer är sedan 1998 inskrivna såväl i föräldrabalken som i socialtjänstlagen (1980:620).

Den bestämmelse i barnkonventionen som närmast behandlar frågan om barnets rätt till skydd mot misshandel är artikel 19, som har följande lydelse:

1. Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavares eller annan persons vård.

2. Sådana skyddsåtgärder bör, på det sätt som kan vara lämpligt, innefatta effektiva förfaranden för såväl upprättandet av sociala program som syftar till att ge barnet och dem som har hand om bar-

net nödvändigt stöd, som för andra former av förebyggande och för identifiering, rapportering, remittering, undersökning, behandling och uppföljning av fall av ovan beskrivna sätt att behandla barn illa samt, om så är lämpligt, förfaranden för rättsligt ingripande.

Även andra artiklar berör barn i utsatta situationer, t.ex. artikel 34, som behandlar skydd mot sexuell exploatering, och artikel 39, som anger att staterna skall vidta åtgärder för att främja fysisk och psykisk rehabilitering och social återanpassning för de barn som blir t.ex. utnyttjade eller utsatta för övergrepp, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

## 2.3 Gällande rätt i fråga om barnmisshandel

Vi har i Sverige ett omfattande regelverk som på olika sätt syftar till att garantera våra barns rättigheter och att skydda barnen mot övergrepp och vanvård i olika former. Att ett barn utsatts för misshandel startar ofta en lång kedja av utredningsinsatser hos flera olika myndigheter. Det kan vara skolan eller förskolan som först observerar att ett barn far illa. Skolan gör en anmälan till socialtjänsten som i sin tur kanske gör en anmälan till polisen. Även hälso- och sjukvården kopplas in. Olika berörda myndigheter definierar barnmisshandel på olika sätt. Den läkare som tillfrågas kan ha en helt annan uppfattning om vad som är barnmisshandel än en polis eller åklagare.

I vårt uppdrag ingår bl.a. att definiera begreppet barnmisshandel. Vi har ännu inte arbetat fram någon sådan definition. Detta delbetänkande behandlar endast polisens och åklagarnas arbete med barnmisshandelsutredningar. Eftersom dessa har att utgå från brottsbalkens bestämmelser om vad som är misshandel har vi funnit det naturligt att i detta betänkande använda samma definition. I den följande texten avses alltså med barnmisshandel misshandel enligt brottsbalkens definition som riktar sig mot en underårig, dvs. mot någon som inte fyllt 18 år.

Enligt kommittédirektiven har frågan om barn som mobbas eller utsätts för sexuella övergrepp undantagits från utredningsuppdraget, då dessa frågor behandlas redan i andra sammanhang. De metoder som används och de frågor som aktualiseras i ärenden som rör brott mot barn är emellertid ofta desamma oavsett om fråga är om misshandel eller något annat övergrepp och det är därför inte alltid möjligt att helt skilja de olika ärendegrupperna åt. Trots att vår framställning tar sikte på polisens och åklagarnas handläggning av barnmisshandelsärenden kommer den därför i vissa fall även att omfatta andra grupper av ärenden som rör brott mot barn.

Vi återkommer i slutbetänkandet till uppdraget att definiera barnmisshandel. Frågan om det kan finnas skäl till ändring av de straffrättsliga bestämmelserna om misshandel kommer att behandlas i det sammanhanget. Det kan ändå vara på sin plats att redan nu kort redogöra för några av de bestämmelser som behandlar frågan om vad som är barnmisshandel.

### 2.3.1 Föräldrabalkens förbud mot aga

Föräldrars rätt att aga sina barn ströks ur föräldrabalken redan 1966 men först 1979 skrevs ett uttryckligt förbud mot aga in. Den s.k. anti-agalagen finns i 6 kap. 1 § föräldrabalken och har följande lydelse: ”Barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn skall behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling.”

Agaförbudet är inte straffsanktionerat. Detta innebär att en bestraffningsåtgärd mot ett barn är brottslig endast om gärningen kan hänföras till misshandel eller något annat brott enligt brottsbalken. Till den del föräldrabalkens bestämmelse går utöver vad som är straffbart enligt brottsbalken syftar den enligt lagens förarbeten främst till att utgöra ett pedagogiskt stöd. Den skall övertyga föräldrar och andra om att inga former av våld får användas i barnens fostran. Att straffbelägga överträdelse av bestämmelsen utöver vad som redan följde av brottsbalkens regler ansåg föredragande departementschefen inte nödvändigt (prop. 1978/79:67 s. 6 f.)

Med kroppslig bestraffning menas främst handlingar som medför att barnet tillfogas kroppsskada eller smärta, även om störningen är helt lindrig eller hastigt övergående. Det är endast våld i bestraffningssyfte som avses, dvs. åtgärder som riktas mot barnet i efterhand för något som det har gjort eller underlåtit. Att föräldrarna i andra fall måste ha viss rätt att övervinna fysiskt motstånd från barnets sida har ansetts vara oundvikligt, om de skall kunna fullgöra sin skyldighet att ha uppsikt över barnet, särskilt när det är litet. Det kan exempelvis gälla att lyfta eller rycka undan barnet för att hindra det från att göra sig illa eller skada andra (prop. s. 7).

### 2.3.2 Misshandelsbrotten i brottsbalken

Bestämmelser om misshandel finns i 3 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken:

5 § Den som tillfogar en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom eller henne i vanmakt eller något annat sådant tillstånd, döms för misshandel till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

6 § Är brott som i 5 § sägs att anse som grovt, skall för grov misshandel dömas till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller eljest visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

Någon särskild straffbestämmelse som gäller misshandel av barn finns inte. Misshandelsbestämmelserna har haft oförändrad lydelse i sak sedan 1962, då brottsbalken antogs. Straffsatsen för ringa misshandelsbrott ändrades dock i början av 1990-talet på så sätt att fängelse infördes som maximistraff.

Holmqvist m.fl. har i Brottsbalken, En kommentar (del 1, sjunde uppl., 1998, s. 156 f.) lämnat följande beskrivning av vad som straffrättsligt är att hänföra till misshandel:

Med kroppsskada avses inte bara sådana typiska skador som sår, svullnader, benbrott eller ledsador utan även funktionsrubbningsar av skilda slag, såsom förslamningar eller skador på syn eller hörsel. Men också annat kan omfattas av begreppet skada. Exempelvis att raka håret av en person (särskilt av en kvinna) kan bedömas som en kroppsskada. Sjukdom inbegriper också psykisk sjukdom och psykisk invaliditet. Under sjukdom faller också sådant psykiskt lidande som medför en medicinskt påvisbar effekt, t.ex. en psykisk chock. Kroppsskada eller sjukdom kan ha åsamkats och sålunda misshandel föreligga utan att handlingen behöver ha inneburit tillfogande av smärta. Med smärta avses ett fysiskt lidande som ej är alltför obetydligt. Tillfogande av ett mindre kroppsligt obehag, t.ex. genom störande ljud, faller sålunda ej under misshandelsbegreppet.

I propositionen (1962:10) med förslag till brottsbalk ansåg departementschefen att misshandelsbrott som inte är av bagatellartad natur normalt bör föranleda fängelse (del B s. 91). Av uttalanden i praxis och i senare förarbeten framgår att denna princip fortfarande gäller (se bl.a. Nytt Juridiskt Arkiv, avd. 1 1990 s. 521 och 1991 s. 438 samt prop. 1992/93:141 s. 28 f.)

Gärningar som kan betraktas som övergrepp men inte faller under misshandelsbegreppet kan vara straffbelagda i annan ordning, t.ex. som ofredande (4 kap. 7 § brottsbalken) eller förolämpning (5 kap. 3 §

brottsbalken). Sexualbrotten har en särskild reglering i brottsbalkens sjätte kapitel.

### 2.3.3 Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom skall i första hand lämnas i samråd med den enskilde med stöd av socialtjänstlagen.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) är en kompletterande skyddslag som reglerar förutsättningarna för att tvångsvis vårda eller skydda den unge. LVU reglerar endast tvånget i vården, i övrigt regleras vården i socialtjänstlagen. Om förutsättningarna för vård enligt lagen är uppfyllda har socialnämnden inte bara en befogenhet utan även en skyldighet att ingripa till den unges skydd.

En förutsättning för vård i de s.k. miljöfallen är att det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet (2 § LVU). Dessutom skall enligt 1 § LVU nödvändig vård inte kunna lämnas den unge med samtycke av vårdnadshavaren och den unge själv, när denne har fyllt 15 år.

Uttrycket misshandel i LVU anknyter till FN:s deklaration om Barns rättigheter från 1959 och innefattar både fysisk och psykisk misshandel. Detta framgår av förarbetena till lagen. Som exempel på psykisk misshandel nämns att den unge utsätts för psykiskt lidande genom systematiska kränkningar, nedvärdering eller terrorisering (prop. 1989/90:28 s. 65).

Vård med stöd av lagen beslutas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden. Om rättens beslut inte kan avvaktas, får nämnden under vissa förutsättningar som anges i 6 § LVU, besluta om omedelbart omhändertagande av barnet. Kan nämndens beslut inte avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande. Det är socialnämnden som bestämmer hur vården skall ordnas och var barnet skall vistas under vårdtiden.

## 2.4 Socialtjänstlagen

### 2.4.1 Socialtjänstens arbete med barn

Socialtjänstlagen innehåller särskilda bestämmelser om socialnämndens eller motsvarande nämnds ansvar för barn och ungdomar. Nämnden skall enligt 12 § socialtjänstlagen

verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden,

i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom,

med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling,

aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och ungdom av alkoholhaltiga drycker, andra beroendeframkallande medel samt dopingmedel,

i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet, samt – – –

Frivillighet och självbestämmande skall vara vägledande vid handläggningen av enskilda ärenden. Detta innebär att den enskilde själv får bestämma om han eller hon skall ta emot erbjudanden om en viss hjälpinsats eller inte. För de små barnens del gäller att det är deras vårdnadshavare som får avgöra om ett erbjudande om stöd- och hjälpinsatser skall accepteras. Det är dock socialnämnden som har det yttersta ansvaret för att skydda barn som far illa. Om barnets behov inte kan tillgodoses av föräldrarna i hemmet och frivilliga lösningar inte är möjliga kan socialnämnden under vissa förutsättningar – se avsnitt 2.3.3 – ingripa till barnets skydd med stöd av LVU.

När socialnämnden får kännedom om något som kan föranleda någon åtgärd av nämnden skall utredning inledas utan dröjsmål (50 § socialtjänstlagen). Det som har kommit fram vid utredningen och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tas till vara på ett betryggande sätt. En utredning om ett eventuellt ingripande till en underårigs skydd eller stöd skall bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader (50 a § socialtjänstlagen). Finns det särskilda skäl får nämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid.

En socialnämnd som har misstankar om att ett barn blivit utsatt för misshandel får trots den sekretess som annars gäller inom socialtjänsten – här hänvisas till avsnitt 2.4.3 – anmäla detta till polisen (se 66 § socialtjänstlagen och 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen). Någon *skyldighet* att anmäla finns det dock inte.

## 2.4.2 Anmälnings- och informationsskyldigheten

För att socialnämnden skall kunna fullgöra sin skyldighet att ge barn och ungdomar hjälp, stöd och skydd är det nödvändigt att nämnden får veta när det kan misstänkas att ett barn behöver hjälp eller skydd. Bestämmelserna i 71 § socialtjänstlagen om anmälan till socialtjänsten om misshandel m.m. får läsas mot denna bakgrund. Enligt denna paragraf *bör* alla som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd anmäla detta till nämnden. För myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdomar samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten gäller i stället att det föreligger en *skyldighet* att göra anmälan. Skyldigheten gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Av förarbetena till socialtjänstlagen framgår att polis- och åklagarmyndigheterna hör till de myndigheter som är skyldiga att anmäla (prop. 1979/80:1, del A, s. 537). Att polisen har skyldighet att anmäla framgår även av 3 § polislagen (1984:387).

Sedan den 1 januari 1998 gäller anmälningsskyldigheten också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och ungdomar eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. I förarbetena till lagändringen sägs det att det inte har någon principiell betydelse om befattningshavaren arbetar i offentlig eller privat tjänst och att yrkesmässigt bedriven verksamhet inom socialtjänst, barnomsorg, skola, kyrklig verksamhet för barn och ungdomar (t.ex. kyrkans förskoleverksamhet och konfirmationsundervisning), hälso- och sjukvård eller tandvård således omfattas av skyldigheten att anmäla och lämna uppgifter till socialnämnden, oavsett om fråga är om offentlig eller privat tjänst (prop. 1996/97:124 s. 106).

De som är skyldiga att anmäla har även en skyldighet att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd (71 § fjärde stycket socialtjänstlagen).

Anmälningsskyldigheten förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Det räcker att det finns misstankar om att ett barn behöver skydd. Det är därefter socialnämndens uppgift att utreda vilka åtgärder som kan behöva sättas in.

Det ställs i lagtexten inga formella krav på hur anmälningsskyldigheten skall fullgöras. Justitieombudsmannen (JO) har emellertid ansett att en anmälan som görs av en myndighet enligt 71 § socialtjänstlagen bör göras skriftligt (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 383). Om saken är brådskande är det självfallet nödvändigt att anmälan görs muntligt. Den bör då bekräftas skriftligen i efterhand (JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 279).

Av 14 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) framgår att anmälningsskyldigheten enligt 71 § socialtjänstlagen bryter den sekretess som annars gäller (se avsnitt 2.4.3 nedan). Den som är anmälningsskyldig kan alltså inte underlåta att anmäla med hänvisning till sekretessbestämmelserna.

### 2.4.3 Sekretessen inom socialtjänsten

Inom socialtjänsten gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men (7 kap. 4 § sekretesslagen). Vi går här inte in på de undantagsbestämmelser som finns. Andra myndigheter som kommer i kontakt med ärenden som rör misshandel av barn har också sekretessregler för sina verksamheter, men de s.k. skaderekvisiten kan skilja sig åt från en verksamhet till en annan. Detta betyder att en och samma uppgift kan ha olika starkt sekretessskydd beroende på hos vilken myndighet den förvaras. Det vanligaste är dock att ett s.k. omvänt skaderekvisit gäller, vilket innebär att sekretess är huvudregel.

Huvudregeln är att sekretess gäller inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet. Uppgifter får lämnas från en myndighet till en annan endast i de fall lagen innehåller bestämmelser som medger undantag från sekretessen.

Ett beslut av en myndighet att inte lämna ut en handling kan överklagas hos kammarrätten och, som sista instans, hos Regeringsrätten. Vid överklagande av kammarrättens beslut krävs numera prövningstillstånd av Regeringsrätten.

#### **Sekretess till skydd för anmälare**

Huvudregeln är att uppgifter som lämnas av enskilda personer inte får hemlighållas för den person som berörs av dem. Uppgifterna kan dock hemlighållas, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller lämnat uppgifter eller hans närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs (7 kap. 6 § sekretesslagen). Bestämmelsen innebär att socialtjänsten inte kan utlova anonymitet. Om en anmälare begär att få vara anonym, måste myndigheten givetvis ändå pröva saken med utgångspunkt i skaderekvisitet (se t.ex. JO 1971 s. 354 och 1983/84 s. 247). Ytterst är det domstol som beslu-

tar om uppgifter skall lämnas ut eller ej. En enskild person har dock alltid möjlighet att kontakta socialtjänsten anonymt.

Det bör observeras att skyddet för anmälare och uppgiftslämnare i 7 kap. 6 § sekretesslagen endast gäller för enskild person och således inte för myndighet och offentlig funktionär.

### **Sekretess till skydd för underårig**

Huvudregeln beträffande sekretess för uppgifter som gäller till skydd för en underårig är att den unges föräldrar i egenskap av vårdnadshavare har rätt att ta del av sådana uppgifter, i vart fall när det gäller små barn. Det finns emellertid situationer där vårdnadshavare och barn står i motsatsförhållande till varandra och där det oavsett barnets ålder är till skada för barnet att sekretesskyddade uppgifter lämnas ut till föräldrarna. Detta är bakgrunden till 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen, som föreskriver att föräldrarnas insynsrätt bortfaller om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren. Bestämmelsen kan vara tillämplig i t.ex. vårdnads- och umgängestvister, vid behandling av sådana störningar hos barnet som har sitt ursprung i familjeförhållanden och vid omhändertaganden (prop. 1988/89:67, s. 37 f.).

Sekretesskyddet för barn gentemot sina föräldrar omfattar inte bara uppgifter inom socialtjänsten utan alla områden där sekretessbelagda uppgifter om barnet kan förekomma.

### 3 Brottmålsprocessens rättsliga reglering

Polisen har till uppgift bl.a. att förebygga brott och att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Åklagarna leder sådana utredningar – förundersökningar – som inte leds av poliserna själva, fattar beslut i åtalsfrågor och för talan i domstol. Polisen och åklagarna samverkar med varandra framför allt i förundersökningsarbetet.

Om åklagaren beslutar att föra ärendet till rättegång är tingsrätten den domstol som har att avgöra målet i första instans. Överklagande görs till hovrätt och därefter till Högsta domstolen (HD). Utöver brottmålet kan andra processer aktualiseras eller redan pågå. Det kan handla om en parallell vårdnadsprocess (civilmål), som också förs i tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen, eller om omhändertagande av ett barn enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (förvaltningsmål), som i stället förs i länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten.

#### 3.1 Förundersökningen

Bestämmelser om förundersökning i brottmål finns i 23 kapitlet rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen (1947:948). Syftet med förundersökningen är primärt att utreda vem som kan misstänkas för ett brott och om det föreligger tillräckliga skäl för åtal. Rent praktiskt syftar den till att säkra bevis.

Att det finns en polisanmälan behöver inte med nödvändighet medföra att en förundersökning inleds. Huvudregeln är dock att en sådan undersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). Skrivningen ”finns anledning att anta” innebär att beviskravet är lågt i detta tidiga skede av brottmålsprocessen. Misstanken kan vara vag och gärningsmannen okänd.

Beslut att inleda en förundersökning fattas av antingen polismyndighet eller åklagaren. I praktiken fattas beslutet oftast av vakthavande befäl hos polisen. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall åklagaren ta över ledningen av undersökningen, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall ta över ledningen när det behövs av särskilda skäl. Dessa frågor behandlas i 23 kap. 3 § rättegångsbalken.

Vad som skall anses vara särskilda skäl anges inte i rättegångsbalken eller förundersökningskungörelsen. Riksåklagaren har dock efter samråd med Rikspolisstyrelsen utfärdat allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål (RÅFS 1997:12, FAP 403-5). Som exempel på brott där det på grund av särskilda omständigheter är motiverat att åklagaren leder förundersökningen nämns bl.a. brott där barn skall höras under förundersökningen och brott som innefattar våld som riktar sig mot närstående. I dessa fall bör enligt de allmänna råden ansvaret för att leda förundersökningen som huvudregel falla på åklagaren. Samtidigt sägs att omständigheterna i det enskilda fallet kan vara sådana att ärendet är av enkel beskaffenhet. Därför skall enligt de allmänna råden åklagaren redan inledningsvis göra en bedömning av vem som skall vara förundersökningsledare.

Oavsett om det är polisen eller åklagaren som inlett förundersökningen, sköts det praktiska utredningsarbetet av polisen. Till stor del består arbetet i att förhöra den misstänkte och andra personer.

När förundersökning har inletts skall i vissa fall ett särskilt biträde för målsäganden (målsägandebiträde) förordnas. Detta skall bl.a. göras i mål om sådana brott enligt 3 kapitlet brottsbalken på vilka det kan följa fängelse, se 1 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde. Målsägandebiträde skall förordnas, om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden behöver ett sådant biträde. Biträdet skall ta till vara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden (3 §). I förarbetena till lagen sägs det att de fall där barn är målsägande intar en särställning. Här får man bl.a. tänka sig att en stor del av informationen i stället lämnas till vårdnadshavaren eller någon annan som företräder barnets intressen (prop. 1987/88:107 s. 24). Målsägandebiträde förordnas på begäran av målsäganden eller när det anars finns anledning till det (4 §).

Förundersökningen skall bedrivas så skyndsamt som möjligt (23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken). När den misstänkte är anhållen eller häktad gäller på grund av särskilda tidsfrister att förundersökningen måste bedrivas särskilt skyndsamt. Särskilda tidsfrister gäller också i fråga om förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år när förundersökningen gäller ett brott för vilket det är föreskrivet

fängelse i mer än sex månader, se 4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Då förundersökningen kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, skall han underrättas om misstanken (23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken). Underrättelsen behöver inte ges förrän den misstänkte skall höras. Den misstänkte och hans försvarare har rätt att fortlöpande ta del av vad som har förekommit vid undersökningen, i den mån det kan ske utan men för utredningen.

Bestämmelser om nedläggning av förundersökning finns i 23 kap. 4 § och 4 a § rättegångsbalken. En förundersökning skall läggas ned om det inte finns anledning till dess fullföljande. Skäl till nedläggning kan vara att man finner att det inte förekommit något brott eller att den misstänkte är oskyldig. Ytterligare ett skäl till nedläggning är bristande bevisning, dvs. att man bedömer bevisningen som otillräcklig för att låta saken prövas av domstol. En nedlagd förundersökning kan när som helst tas upp igen om nya omständigheter av betydelse kommer fram, t.ex. ny bevisning.

Då förundersökningen avslutas, skall det fattas beslut om åtal skall väckas (23 kap. 20 § rättegångsbalken).

### **Särskilt om brott mot barn**

Misstankar om misshandel och andra övergrepp mot barn är ofta svåra att utreda, särskilt om misstankarna riktar sig mot föräldrarna eller en av dem eller mot någon annan som står barnet och dess familj nära.

Barnet skall enligt föräldrabalkens regler i princip företrädas av någon annan, enligt huvudregeln vårdnadshavaren. Samtidigt kan det ligga i vårdnadshavarens eget intresse att inte medverka i en brottsutredning som rör barnet. Ett problem i sådana sammanhang har tidigare varit att det endast funnits begränsade möjligheter att hålla förhör och få till stånd läkarundersökning av barnet utan vårdnadshavarnas samtycke. Frågan har behandlats i Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1995/96 s. 89.

Den 1 januari 2000 trädde lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn i kraft. Lagen syftar till att stärka möjligheterna att ta till vara barnets rätt och förbättra förutsättningarna för att utreda brottsmisstankar i just sådana fall där barnet och förövaren står varandra nära. Under vissa förutsättningar skall en särskild företrädare, i stället för barnets vårdnadshavare, som ställföreträdare ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i en efterföljande rättegång (1 och 3 §§). Om barnet har två vårdnadshavare som inte är gifta eller bor tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden är det möjligt att i stället för-

ordna att en av dem ensam företräder barnet (2 §). Till särskild företrädare får förordnas en advokat, en biträdande jurist på en advokatbyrå eller någon annan. Endast den får förordnas som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget (5 §). En ansökan om förordnande görs av åklagaren hos tingsrätten (4 §). Domstolen får förordna interimistiskt utan vårdnadshavarnas vetskap, om det kan antas vara nödvändigt för att barnets rätt skall kunna tas till vara.

De särskilda problem som kan vara förenade med en förundersökning när målsäganden är ett barn och förövaren en person som står barnet nära har vidare behandlats av Riksåklagaren i PM 1999:01, Förundersökning vid sexuella övergrepp mot barn.

## 3.2 Åtalsregler

Bestämmelser om åtal finns i bl.a. 20 kapitlet rättegångsbalken. Man skiljer på brott som hör under allmänt respektive enskilt åtal. Under allmänt åtal ligger alla brott som inte uttryckligen är undantagna därför. Att brottet hör under allmänt åtal innebär att det är åklagaren som på det allmännas vägnar skall föra talan om ansvar för brottet. Vid enskilt åtal är det i stället målsäganden som själv för denna talan. De flesta brott faller numera under allmänt åtal. Misshandelsbrotten ligger sedan den 1 januari 1982 alltid under allmänt åtal.

När en förundersökning är avslutad är det åklagarens uppgift att bedöma om den aktuella gärningen innefattar ett brott och om den bevisning som finns mot den misstänkte har sådan styrka att det finns tillräckliga skäl för åtal. Bevisen måste här ställas i relation till det beviskrav som gäller i brottmål. I praxis har fastställts att beviskravet i brottmål bör definieras som att brottet skall vara ”ställt utom rimligt tvivel”. Kravet innebär att domen skall bli fällande endast om det inte föreligger något rimligt tvivel om att åklagarens gärningsbeskrivning utgör den enda godtagbara förklaringen till fakta i målet. Jämfört med det beviskrav som gäller för att inleda en förundersökning kan man se att det här ställs betydligt högre krav på bevisningens styrka.

Grundregeln är att det föreligger en s.k. absolut åtalsplikt; om åklagaren på objektiva grunder finner att ett åtal kan leda till en fällande dom är han skyldig att väcka åtal. Om det finns skäl att väcka åtal, och brottet är ringa, kan åklagaren i stället för att väcka åtal välja att utfärda strafföreläggande. Att den misstänkte godkänner ett strafföreläggande innebär att han erkänner brottet och godtar den påföljd – böter eller villkorlig dom – som åklagaren beslutat.

### 3.3 Sekretessbestämmelser

Tidigare har påpekats att sekretessen inom socialtjänsten inte hindrar att uppgifter som angår misstanke om bl.a. barnmisshandel lämnas till polisen. Motsvarande gäller om uppgifter från hälso- och sjukvården till polisen.

I 5 kap. 1 § sekretesslagen finns bestämmelser till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Bestämmelserna innebär i korthet att sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål och/eller till verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretessen, som gäller både hos polisen och åklagarna, gäller dock endast om *det kan antas* att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

En motsvarande sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden finns i 9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen. I dessa fall gäller sekretess om *det inte står klart* att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. Huvudregeln är alltså att sekretess gäller.

För anmälan eller utsaga från enskild till bland annat polisen gäller sekretess endast om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs (9 kap. 17 § andra stycket sekretesslagen). Här är alltså presumtionen för offentlighet.

I 14 kap. 5 § sekretesslagen finns bestämmelser som reglerar bl.a. hur den misstänktes rätt till insyn i förundersökningen (se avsnitt 3.1) förhåller sig till sekretessbestämmelserna. Huvudregeln är här att den misstänkte i egenskap av part har rätt att få ta del av hela förundersökningsmaterialet.

Uppgifter som redovisas i beslut i fråga om förundersökning och i åtalsfrågan blir offentliga. Som huvudregel gäller också att sekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen upphör att gälla när uppgifter ur förundersökningen lämnas till domstol med anledning av ett åtal.

## 4 Organisation

Polis- och åklagarväsendena har genomgått stora förändringar under 1990-talet. Utvecklingen kan sägas ha gått såväl mot centralisering som mot decentralisering. För polisens del har utvecklingen främst inneburit att en allt större del av den brottsutredande verksamheten förlagts till närpolisen, dvs. till många mindre enheter. För åklagarnas del har utvecklingen varit den motsatta då man gått mot större och färre enheter.

Förutom hos polisen och åklagarna förekommer ärenden som rör barnmisshandel också hos andra myndigheter. Något som ibland förs fram som ett hinder för samarbetet myndigheterna emellan är att dessa ofta är geografiskt olika indelade. Ett ytterlighetsfall kan vara att polis, åklagare, socialtjänst och sjukhus alla är belägna på olika orter.

### 4.1 Polisen

Det finns numera en polismyndighet i varje län. Centralt vid dessa 21 myndigheter finns vissa länsövergripande funktioner samlade. Polismyndigheterna har en självständig ställning när det gäller organisatoriska frågor och myndigheternas inre organisation varierar därför från län till län. Vissa myndigheter har organiserat sig i närpolisområden som lyder direkt under länsmyndigheten. Andra myndigheter har valt att ha en mellannivå, nämligen s.k. polisområden, mellan länsmyndigheten och närpolisen. En grundtanke med närpolisreformen är att närpolisen skall utgöra basen i den polisiära verksamheten. Närpolisen skall bl.a. utreda vad man brukar kalla vardagsbrottsligheten, dvs. brott av enklare utredningsbeskaffenhet som inträffar ofta och som berör människors vardag.

Våra undersökningar har visat att olika polismyndigheter har organiserat sin barnutredande verksamhet på olika sätt. Exempelvis utreds ärendena på olika nivåer i polisorganisationen, ofta på polisområdenivå. I vissa län, t.ex. Skåne, utreds barnärenden på många håll medan andra län har valt att ha sin barnutredande verksamhet förlagd till endast en eller ett fåtal platser, t.ex. Jämtlands län, där man endast har en sådan utredningsenhet, nämligen i Östersund. Det förekommer även att

det inom en och samma polismyndighet görs barnutredningar såväl på länsnivå som på en lägre nivå. Detta gör att det för en utomstående är svårt att få en klar bild över hur polisens barnutredande verksamhet egentligen är organiserad i olika delar av landet.

## 4.2 Åklagarna

Åklagarväsendets organisation sammanfaller inte med polisens. Landet är indelat i sju åklagarmyndigheter, varav Ekobrottsmyndigheten är en. På lokal nivå består åklagarväsendet av 38 åklagarkammare, varav 9 sorterar under Åklagarmyndigheten i Stockholm. Det är inom kamrarna som den egentliga åklagarverksamheten bedrivs. På vissa orter finns därutöver s.k. lokala åklagare, vilka administrativt är knutna till en kammare på annan ort. De flesta kamrarna har mellan 10 och 20 åklagare. Barnärenden handläggs vid 37 av landets 38 åklagarkammare.

## 5 Barnkompetensen hos polisen och åklagarna

### 5.1 Polisen

**Våra förslag:**

Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att

- i grundutbildningen av poliser införa ett avsnitt som ger de studerande grundläggande kunskaper om innehållet i barnkonventionen och om barns utveckling, behov och rättigheter samt en god allmän kompetens i att utreda och handlägga ärenden där barn är inblandade,
- ersätta Rikspolisstyrelsens vidareutbildning i fråga om sexuella övergrepp mot barn med en gemensam vidareutbildning inom områdena barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn,
- införa ett särskilt kompetenskrav i form av genomgången vidareutbildning, s.k. certifiering, för utredare av ärenden rörande barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn,
- utforma en kontinuerlig fortbildning för barnutredare,
- utfärda centrala riktlinjer eller liknande angående handledning av barnutredare.

Bestämmelsen i 18 § förundersökningskungörelsen (1947:948) om barnförhör ändras. Sådana förhör bör hållas av en person med särskild kompetens och fallenhet för uppgiften.

Det är i dag vanligt inom polisorganisationen att man arbetar specialiserat med ärenden som rör övergrepp mot barn i olika former. Vissa myndigheter har exempelvis inrättat s.k. familjevårdsenheter, där bl.a. sådana ärenden utreds. De specialiserade barnutredarna har ofta genomgått någon form av kompetenshöjande vidareutbildning.

Specialiseringen och vidareutbildningen har medfört att kompetensen att utreda barnärenden på många håll i landet är ganska hög om man enbart ser till gruppen specialiserade barnutredare. Denna kompetens väljer vi här att kalla barnkompetens, även om begreppet i andra

sammanhang kan ha en annan innebörd. Samtidigt som barnkompetensen hos barnutredarna är hög saknar nästan alla andra poliser särskild utbildning eller annan kompetens att handlägga ärenden där barn är inblandade. Sammanfattningsvis kan således sägas att det inom polisväsendet finns en förhållandevis hög barnkompetens men att denna kompetens är förbehållen ett för litet antal poliser.

### 5.1.1 Alla poliser bör ha en grundläggande barnkompetens

#### **Grundutbildningen måste kompletteras**

Det är av största betydelse att alla poliser har en god grundläggande kompetens i hur man som polis möter barn och hanterar situationer där barn är inblandade på ett eller annat sätt.

En anmälan om misstänkt barnmisshandel kommer nämligen inte alltid in till polisen under tid då barnutredare finns i tjänst. Barnutredaren är inte heller alltid den polis som först träffar barnet. Ett exempel är att en polispatrull kallas till ett lägenhets- eller annat bråk där ett barn utsatts för misshandel. I ett annat fall kanske närpolisen är den som först kommer i kontakt med barnet. Även i andra ärenden och utredningar än i barnmisshandelsutredningar kan ett barn ställas inför ett möte med en annan polis än en särskild barnutredare.

Mötena med barn ställer särskilda krav på varje enskild polisman. Han eller hon kan fråga sig: Hur bemöter jag barnet? Hur tänker barnet? Vilka ord bör jag använda? Hur värderar jag barnets uppgifter? Hur får jag barnet att känna sig tryggt? Vilket stöd behöver barnet just nu? Frågelistan kan göras lång. Dessutom skall anmälan göras till socialtjänsten om barnets situation.

Under senare år har frågor om barn och barns rättigheter börjat uppmärksammas i allt större utsträckning i samhället. Bland annat som en konsekvens av barnkonventionen ser vi numera barnet som en fullvärdig människa med egna rättigheter. I det sammanhang som det nu är fråga om finns det först och främst anledning att observera konventionens artikel 19.1, som ålägger konventionsstaterna att vidta alla lämpliga åtgärder i bl.a. utbildningssyfte för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling samt misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp. Barnets rätt till skydd omfattar således många andra gärningar än sådana som är straffbelagda enligt svensk straffrätt. Vidare måste beaktas att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3.1).

Frågor som rör barns utveckling, behov och rättigheter har, trots de krav barnkonventionen ställer och trots de särskilda svårigheter som ofta finns i ärenden där barn är inblandade, inte givits något särskilt utrymme i dagens grundutbildning av poliser. Situationen är i stället den att det stora flertalet poliser har en klart otillräcklig kompetens i detta avseende. Ur ett barnperspektiv är detta oacceptabelt. För att Sverige skall kunna anses leva upp till barnkonventionens krav anser vi att polisens grundutbildning måste kompletteras så att alla poliser ges en god allmän kompetens i att utreda och handlägga ärenden där barn är inblandade.

Det finns även andra skäl till att ge alla poliser en god grundläggande kompetens i att arbeta med ärenden som rör barn. I polissammanhang talar man exempelvis om betydelsen av tidiga insatser i brottsutredningar (se t.ex. Rikspolisstyrelsens promemoria "Takttagelser vid inspektioner av brottsutredningsverksamheten – några sammanfattande synpunkter", november 1999). Såväl från utredningssynpunkt som för att påskynda förfarandet anses mycket stå att vinna på att möjliga utredningsåtgärder genomförs i nära anslutning till brottet (prop. 1994/95: 23 s. 78). Från barnutredarhåll har framförts att kvaliteten på de tidiga insatserna ofta är låg i barnärendena, något som uppges bero på att de poliser som initialt handlägger ärendena har otillräcklig kompetens i att arbeta med ärenden där barn är inblandade. Även utrednings- och effektivitetsskäl talar således för att grundutbildningen bör ses över.

*Vi föreslår* att Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att i grundutbildningen av poliser införa ett avsnitt som ger de studerande grundläggande kunskaper om innehållet i barnkonventionen och om barns utveckling, behov och rättigheter samt en god allmän kompetens i att utreda och handlägga ärenden där barn är inblandade.

### **Redan yrkesverksamma poliser behöver också utbildning om barn**

En utökad grundutbildning på det sätt vi föreslår kommer först på sikt att leda till att alla yrkesverksamma poliser har den nödvändiga grundläggande barnkompetensen. De som redan arbetar som poliser kommer inte att omfattas av denna utbildningssatsning. Det är därför angeläget att dessa poliser ges utbildning om barnkonventionen och om andra frågor som rör barn och som kan bli aktuella i polisarbetet. Alla poliser kan rimligen inte utbildas. Vissa grupper av poliser kommer emellertid oftare än andra i kontakt med barn, t.ex. närpolisen och patrullerande polis. För dessa är utbildning extra angelägen. Ett sätt att tillgodose behovet av utbildning kan vara att de poliser som är särskilt berörda får

ett skriftligt utbildningsmaterial som dels kan användas för självstudier, dels utgöra underlag för föreläsningar, seminarier eller liknande. Det kan vidare vara lämpligt att ta vara på den kompetens som finns hos ideella organisationer, samrådsgrupper etc. Hur ansvaret för nödvändig utbildning i dessa delar skall fördelas mellan Rikspolisstyrelsen och länspolismyndigheterna bör dessa myndigheter själva enas om. Vi utgår från att Rikspolisstyrelsen ansvarar för att frågan tas upp till diskussion.

I detta sammanhang bör påpekas att Socialstyrelsen och Rikspolisstyrelsen redan i dag arbetar med ett myndighetsgemensamt uppdrag kring familjevåld, där således även frågor som rör barn ingår.

### 5.1.2 Barnutredare måste ha särskild kompetens

#### **En gemensam vidareutbildning inom området barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn**

Arbetet med att utreda ärenden rörande barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn ställer särskilda krav på utredarnas kompetens. Det är därför nödvändigt att de utredare som skall handlägga sådana ärenden har genomgått vidareutbildning inom området.

Det finns ingen vidareutbildning på central polisenivå som tar sikte på att utbilda poliser i att handlägga just barnmisshandelsärenden. Den mest näraliggande vidareutbildningen är en av Rikspolisstyrelsen anordnad utbildning för utredare av sexuella övergrepp mot barn. Denna utbildning omfattade två veckor när den startade i början av 1990-talet. Numera bedrivs den i tre skeden under ett år och omfattar sammanlagt fem veckor. Några av platserna står till förfogande för åklagare som bedöms ha nytta av utbildningen. Enligt kursplanen, som fastställts av Rikspolisstyrelsen, skall deltagare efter genomgången utbildning ha fördjupade kunskaper i barns utveckling, psykiskt handikappade barn/vuxna, metodutveckling och kommunikation med barn, kommunikationen i övriga förhörssituationer, övergreppsproblematiken, traumatiska minnen, videofilmade barnförhör och förhör med misstänkta personer, främmande kulturer, brottsplatsundersökning, dokumenterade sexuella övergrepp på videogram, internet m.m. De poliser som arbetar med barnmisshandelsutredningar har ofta genomgått nämnda utbildning.

Vid Hälsouniversitetet i Linköping ges sedan 1997 en 20 poängs vidareutbildning inom området barnmisshandel och sexuella övergrepp. Utbildningen, som kommit till stånd efter initiativ från Socialstyrelsen, omfattar tre terminer och är den enda i sitt slag. Första terminen (sju

poäng) är öppen för poliser, åklagare, läkare inom barnmedicin och gynekologi, socionomer som arbetar med utredning inom socialtjänsten samt yrkesgrupper som arbetar med behandling inom området övergrepp mot barn. Andra och tredje terminen vänder sig till socialtjänstpersonal respektive behandlare. Första terminen består till stor del av tvärfackligt arbete i s.k. basgrupper om åtta personer och inkluderar bl.a. samverkansfrågor och praktiskt arbete med barnförhör. Ett fåtal poliser som arbetar som barnutredare har genomgått denna utbildning.

Utöver någon av dessa två vidareutbildningar kan de som arbetar som barnutredare ha genomgått enstaka kurser eller seminarier som anordnats av exempelvis den egna polismyndigheten, samrådsgrupp eller någon ideell organisation. Några barnutredare har också genomgått Rikspolisstyrelsens kurs ”avancerad förhørsutbildning” om tre veckor.

Det är av största betydelse att de utredare som arbetar med ärenden som rör övergrepp mot barn har en hög barnkompetens. Ett skäl är att hänsynen till barnets bästa skall beaktas när utredningsåtgärder planeras och i valet mellan olika tänkbara åtgärder. Den utredare som saknar kunskaper om barns sätt att tänka och uttrycka sig osv. kan knappast medverka till att föra utredningen framåt med ett barnperspektiv för ögonen. Han eller hon kan exempelvis knappast bedöma om det är lämpligast att förhöra ett barn på polisstationen, på dagis eller någon annanstans. Ännu sämre förutsättningar har han eller hon för att bygga upp en förtroendefull relation till barnet under förhören. Att barnet inte kan förmås att berätta kan ytterst leda till att förundersökningen måste läggas ned på grund av bristande bevisning.

Arbetet som barnutredare innebär vidare att kontakter behöver tas med andra myndigheter, såsom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. För att dessa kontakter skall löpa smidigt måste barnutredaren vara väl förtrogen med myndigheternas olika roller och de rutiner och metoder som kan bli tillämpliga vid samverkan. Även sådana kunskaper är nödvändiga och ingår i barnkompetensen. I särskilt komplicerade utredningar kan polisen behöva ta hjälp av någon person med särskild sakkunskap i t.ex. barnpsykologi. Den barnutredare som själv har hög barnkompetens har goda möjligheter att bedöma i vilka fall den egna kompetensen inte räcker till.

Oftast är åklagaren förundersökningsledare i ärenden som gäller övergrepp mot barn i olika former. Även om åklagaren därmed är ytterst ansvarig för utredningen vilar ansvaret för det praktiska utredningsarbetet på polisen. När det gäller valet av utredningsåtgärder förekommer ofta ett omfattande samråd mellan polisens utredare och åklagaren. Barnkompetensen måste därför finnas på båda hållen.

Under senare år har man inom bl.a. rättsväsendet fokuserat på sexuella övergrepp mot barn. Barnmisshandel har uppmärksammats endast i begränsad omfattning. Ett exempel som gäller polisväsendet är att behovet av vidareutbildning uppmärksammats inom området sexuella övergrepp mot barn men inte inom området barnmisshandel. Det kan inte anses finnas vare sig utredningsskäl eller andra skäl för en sådan uppdelning. Med utgångspunkt i de utsatta barnens upplevelser är det inte möjligt att slå fast att ett sexuellt övergrepp alltid är värre än misshandel.

De frågor som kan komma upp i ärenden om barnmisshandel är ofta desamma som i ärenden om sexuella övergrepp mot barn. Rikspolisstyrelsens befintliga vidareutbildning om sexuella övergrepp är därför av värde även för arbetet med barnmisshandelsutredningar. Frågor som är specifika för ärenden om barnmisshandel, t.ex. frågor som rör diagnoser och skadebilder, ingår dock inte i denna. Inte minst praktiska skäl talar för att utbildningsbehovet inom området barnmisshandel bör fyllas genom att Rikspolisstyrelsens vidareutbildning görs om till en gemensam utbildning inom områdena barnmisshandel och sexuella övergrepp. Vidareutbildningen bör därefter kunna fungera som en grundutbildning för de poliser som skall arbeta med barnärenden.

Det kan vara en fördel om Rikspolisstyrelsens vidareutbildning helt eller delvis står öppen även för åklagare eller om Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren samverkar på annat sätt i de frågor som rör vidareutbildning.

*Vi föreslår* att Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att ersätta vidareutbildningen i fråga om sexuella övergrepp mot barn med en gemensam vidareutbildning om barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn enligt det som sagts ovan.

Barnutredare har pekat på vissa brister i den befintliga vidareutbildningen om sexuella övergrepp, såsom att den inte innehåller något avsnitt om barns språk i olika åldrar och inte heller något om socialtjänstens arbete med barn och hur man kan samverka. Dessa synpunkter bör beaktas av Rikspolisstyrelsen.

### **Certifiering av barnutredare**

I ärenden som rör övergrepp mot barn är utredarnas kompetens av avgörande betydelse. Barnperspektivet måste genomsyra hela utredningen, från det att anmälan kommer in tills det att utredningen avslutas. Detta talar för att ett krav på certifiering skall införas och att endast de poliser som har förvärvat särskild kompetens i form av genomgången

vidareutbildning i en eller annan form inom området bör få utreda sådana ärenden.

*Vi föreslår* att Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att införa ett sådant kompetenskrav.

### **Kompetensen är särskilt viktig vid barnförhör**

Den svåraste och oftast även den viktigaste delen av en förundersökning där brottet riktar sig mot ett barn, är att hålla förhör med barnet. Förhørsledaren måste här ta hänsyn till flera faktorer, såsom barnets ålder och utveckling, sociala situation, brottets karaktär och grovhet, gärningsmannens identitet och brottets frekvens. Även att förhöra den misstänkte gärningsmannen kan i dessa fall vara förenat med särskilda svårigheter eftersom denne ofta bär på starka känslor av skuld och skam. Samtidigt är ett erkännande extra mycket värt i just dessa fall; ofta finns ju inte någon annan bevisning än barnets berättelse och för barnet upplevs ett erkännande ofta som avlastande. Att hålla dessa förhör ställer alltså särskilda krav på förhørsledarens kompetens.

Enligt 18 § förundersökningskungörelsen (1947:948) bör förhör med barn hållas av person med särskild fallenhet för uppgiften. Innebörden av ordet fallenhet är inte helt klar, det kan diskuteras om kompetens ingår. Eftersom förhørsledarens kompetens har avgörande betydelse vid förhör med barn anser vi att bestämmelsen bör ändras.

*Vi föreslår* att sådana förhör bör hållas av personer med särskild kompetens och fallenhet för uppgiften.

Bestämmelsen i 18 § får i sin nuvarande lydelse tolkas så, att den är tillämplig vid alla former av barnförhör, oavsett om barnet är misstänkt, målsägande eller vittne. Vi anser att samma krav bör ställas på förhørsledarens kompetens i alla dessa fall. Trots att det inte ingår i vårt uppdrag att behandla frågan om barn som är misstänkta för brott anser vi därför att även den föreslagna nya lydelsen bör gälla alla former av barnförhör. Förhör med barn skall alltid hållas av en person med särskild kompetens och fallenhet för uppgiften. Det måste dock finnas möjlighet att låta även någon annan person förhöra barnet, t.ex. om förhöret brådskar och särskilt utbildad förhørsledare inte finns att tillgå vid tillfället.

Barnutredare som deltagit i Rikspolisstyrelsens avancerade förhörutbildning om tre veckor har upplevt den utbildningen som så bra att de rekommenderar alla som arbetar med barn att gå den. En målsättning inom polisväsendet bör därför vara att de barnutredare som genomgått Rikspolisstyrelsens omarbetade vidareutbildning angående barnmiss-

handel och sexuella övergrepp mot barn som ett andra steg skall få möjlighet att genomgå även den avancerade förhørsutbildningen.

Frågor som rör förhör med barn behandlas mer utförligt i avsnitt 6.4.

### **Fortbildning behövs**

Förutom vidareutbildning är det nödvändigt att polisens barnutredare också genomgår kontinuerlig fortbildning för att ta del av ny kunskap och ta till vara de erfarenheter som kontinuerligt vinnas.

Våra möten med barnutredare har gjort oss uppmärksamma på att det finns ett behov av och en önskan att genomgå någon form av kontinuerlig fortbildning. Många av dem som deltagit i Rikspolisstyrelsens vidareutbildning angående sexuella övergrepp mot barn har gjort det för många år sedan och några av dem endast i den äldre, kortare utbildningen. Somliga har ansökt om att få gå utbildningen på nytt men fått avslag.

Det måste anses självklart att den vidareutbildning inom området barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn som vi föreslår inte täcker barnutredarnas behov av utbildning för all framtid. De behöver också kontinuerligt uppdatera och fördjupa sina kunskaper. Sådan kontinuerlig fortbildning bör vara ett krav för att barnutredaren skall få behålla sin certifiering.

*Vi föreslår* att Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att utforma en sådan kontinuerlig fortbildning för barnutredare.

Även andra former av kompetensutveckling är möjliga. En uppskattad form är organiserade och regelbundna utbildningsdagar, konferenser eller liknande, där barnutredare från olika arbetsplatser deltar. Sådana möten innebär dels möjligheter för barnutredarna att utbyta erfarenheter med varandra, dels möjligheter att bjuda eller hyra in föreläsare. En annan möjlighet att utveckla kompetensen hos barnutredarna är att anordna utbildningsdagar eller liknande i samverkan med andra myndigheter eller organisationer som också arbetar med barn som blivit utsatta för övergrepp.

Att barnutredarna deltar i kompetensutveckling i olika former är en förutsättning för att barnkompetensen skall kunna höjas. Den högre kompetensen leder i sin tur till att utredningarnas kvalitet kan förbättras. De som deltar kan också få impulser som kan leda till exempelvis organisationsförbättringar eller förbättringar i samarbetet med andra myndigheter. Det finns därför flera skäl till att se positivt på kompetensutveckling i dess olika former.

### 5.1.3 Barnutredare bör delta i handledning

Det är viktigt att de poliser som utreder barnärenden deltar i handledning.

Vad som oftast brukar kallas handledning förekommer i varierande utsträckning inom landets polismyndigheter, bland barnutredare är det vanligt att man deltar. Ibland talar man i stället om konsultation när handledaren inte tillhör samma yrkesgrupp som de som deltar i handledningen. Från polishåll har framförts att ordet handledning kan förväxlas med den handledning som ges till nyanställda. Vi väljer ändå här att genomgående använda oss av ordet handledning.

Handledning i den mening vi avser är en pågående kunskaps- och utvecklingsprocess. Den syftar dels till att ge avlastning för de påfrestningar deltagarna utsätts för i sitt arbete, dels till att stötta och hjälpa deltagarna framåt i enskilda ärenden. Den som handleder bör ha adekvat handledarutbildning. Han eller hon bör också vara insatt i ämnet övergrepp mot barn.

I praktiken går handledningen oftast till så att en grupp barnutredare träffas under ledning av en socionom, psykoterapeut eller någon annan professionell person. Om gruppen barnutredare i ett distrikt är litet förekommer det att man slår sig samman med kolleger i ett annat distrikt inom myndigheten. Inom vissa polismyndigheter finns även möjligheter till individuella samtal. Handledaren kan vara anställd vid myndigheten, men vanligare är att han eller hon är knuten till myndigheten som konsult. Under mötet talar deltagarna om sina ärenden i avidentifierad form och om sina funderingar i övrigt.

De barnutredare som får handledning upplever genomgående handledningen som något positivt. Man lär sig mer om att uppträda i förhörssituationen, får en större förståelse för olika samband som kan finnas i en utredning – varför det gick som det gick – och ser också handledningen som en möjlighet att påverka organisatoriska frågor, eftersom gruppen ofta är stark. Man anser också att handledningen stärker gruppkänslan.

Det finns all anledning att ta till sig barnutredarnas uppgifter om handledningens positiva effekter. För många yrkesgrupper som i sitt arbete möter människor med problem eller lidanden av olika slag har handledning sedan länge varit en självklar del av arbetet. Synsättet bör vara detsamma när det gäller handledning till poliser som utreder barnärenden. För en yrkesgrupp som denna, där arbetsuppgifterna medför stora känslomässiga påfrestningar och där det kan vara svårt att lämna tankarna på jobbet efter arbetsdagens slut, samtidigt som man av sekretesskäl inte får prata med familjen eller vänner, måste avlastning i form av handledning vara något självklart. Förutom att verka avlas-

tande ger den deltagarna möjligheter att utveckla sina egna resurser och förfina sina arbetsmetoder.Handledning som pågår över tid får ses som en kombination av kompetensutveckling och personalvård till en mycket låg kostnad. På lite längre sikt kan handledningen tänkas medföra att långtidssjukskrivningarna minskar. I dag är dessa ett stort problem inom polisväsendet.

Även andra än barnutredarna kan vara betjänta av handledning. Exempel på yrkesgrupper som förts fram i detta sammanhang är personal som gör utskrifter av barnförhör och tekniker. Man kan också anta att den chef som någon gång deltar i handledning får större förståelse för det arbete som utförs av gruppens deltagare. Samtidigt är det viktigt att handledningen ges i en grupp där deltagarna har likartade problem att brottas med och där man kan lära av varandra.

Även om handledning är vanligt förekommande bland barnutredare har frågor om handledning och dess betydelse inte uppmärksammats i någon större utsträckning centralt i polisorganisationen. Det saknas sålunda vägledande uttalanden om handledningens inriktning, omfattning och kvalitet och om handledarens kompetens. Att handledning trots allt förekommer i så stor utsträckning har i stället sin grund i att man lokalt uppmärksammat handledningens stora betydelse, kanske efter påtryckningar från utredarna själva. Detta är inte en tillfredsställande ordning. Eftersom handledningstiden måste högprioriteras krävs stöd från ledningen. Det får anses vara en uppgift för Rikspolisstyrelsen att verka för att handledning införs som ett högprioriterat led i arbetet som barnutredare.

*Vi föreslår* att Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att arbeta fram de föreskrifter, allmänna råd eller andra centrala riktlinjer eller liknande som bedöms lämpliga när det gäller handledning av barnutredare.

#### 5.1.4 En attitydförändring behövs

Det finns i dag klara indikationer på att de poliser som arbetar med att utreda barnärenden är missnöjda med sin arbetssituation. Många lämnar sina tjänster redan efter ett par tre år. Framför allt i Stockholm tycks omsättningen på barnutredare vara stor. En förklaring är att man där lättare än i de flesta andra städer kan finna en annan tjänst. Många är långtidssjukskrivna. Med en sådan utveckling följer risken att polisväsendet töms på barnkompetens.

Förutom att arbetsbördan blivit större under senare år upplever man som barnutredare att arbetssituationen är pressande även i andra avseenden som är specifika för just den yrkesgruppen. Det handlar här till stor del om hur man behandlas på arbetsplatsen och om vilket värde

som sätts på det arbete som utförs. Från barnutredarhåll har bland annat framförts att utbildningsinsatserna är små jämfört med vad som gäller inom andra områden, att lönen är låg och att kolleger ofta har en nedvärderande attityd.

Vi har inga direkta förslag till lösning på dessa problem. Vi tror dock att en medveten och stark satsning på barnfrågorna såväl inom polisen som i samhället i övrigt på sikt leder till en attitydförändring. I polisens och åklagarnas regleringsbrev för budgetåren 1999 och 2000 anges att områdena övergrepp mot barn (1999) respektive våld mot barn (2000) skall prioriteras. Hittills har dock några sådana prioriteringar knappast märkts av. Det är nu hög tid att lyfta fram barnfrågorna. Detta kan ske exempelvis genom att barnkompetensen höjs överlag, men särskilt hos gruppen barnutredare. Polisledningen bör vidare ställa sig positiv till alla former av relevant vidareutbildning och kompetensutveckling som efterfrågas av barnutredarna. Även i övrigt behöver denna grupp ett förstärkt stöd från ledningen, t.ex. i form av obligatorisk avlastning genom handledning. Viktigt är också att utredarna ges möjligheter att påverka i frågor som rör den egna gruppens organisation och arbetsuppgifter. Barnfrågorna kan också uppmärksammas och förtjänstfulla insatser premieras genom en skälig och markerad lönesättning.

Även om detta primärt är en organisatorisk fråga finns det här också anledning att peka på vikten av att barnutredarna är inrättade i grupper och att dessa grupper är dimensionerade på ett lämpligt sätt. En större grupp innebär ökade möjligheter för medlemmarna att stötta varandra. Sårbarheten vid sjukdom, semestrar etc. blir då inte heller så stor som i en liten grupp. En annan omständighet som bör beaktas i sammanhanget är att många utredare upplever arbetsuppgifterna som så tunga att de vill ha möjlighet att arbeta även med annat än barnutredningar. Genom att fördela barnärendena inom en större grupp i stället för att låta någon eller ett par utredare ta hand om samtliga möjliggörs en sådan variation i arbetsuppgifter. För utredaren kan det samtidigt vara förenat med svårigheter att växla mellan olika ärendegrupper. Särskilt måste uppmärksammas att metoderna för att förhöra barn skiljer sig markant från vad som gäller vid andra förhör och att det därför finns en risk för att utredarens förhållningssätt vid barnförhören påverkas negativt. Viktigt är att utredarna ges möjlighet att delta när sådana frågor diskuteras.

I detta sammanhang måste också pekas på den stora betydelse en god samverkan mellan myndigheter i form av samrådsgrupper visat sig ha. Om det i kommunerna finns särskilda samrådsgrupper brukar representanter från polisens barn-/familjevårdsgrupp ingå i dessa. De poliser som ingår i väl fungerande samrådsgrupper med klara samrådsruti-

ner/handlingsplaner, som bör vara förankrade i de olika myndigheters ledning, känner ofta en större tillfredsställelse med sin arbetssituation. Även om deltagandet i samrådsgrupper vanligen syftar till att fördela arbetsuppgifter mellan de berörda myndigheterna har deltagandet således också en personalvårdande funktion. Frågor som rör samverkan mellan myndigheter faller visserligen utanför denna framställning men det finns ändå anledning att rent allmänt peka på fördelarna med goda samrådsformer. Att barnutredande polis ges möjlighet att delta i sådana grupper på arbetstid är enligt vår uppfattning självklart. Vi återkommer till samrådsfrågorna i huvudbetänkandet.

## 5.2 Åklagarna

### Vårt förslag:

Vi föreslår att Riksåklagaren ges i uppdrag att

- vidta de åtgärder som krävs för att ärenden rörande barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn skall handläggas av åklagare som genomgått vidareutbildning inom området,
- ersätta Riksåklagarens vidareutbildning i fråga om sexuella övergrepp mot barn med en gemensam vidareutbildning inom området barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn,
- utforma en kontinuerlig fortbildning för åklagare som arbetar med barnärenden.

Inom åklagarväsendet arbetar man inte specialiserat med ärenden som rör barnmisshandel och andra övergrepp mot barn. Detta i förening med att åklagarna vanligtvis inte har genomgått någon form av vidareutbildning inom området gör att barnkompetensen inom åklagarväsendet generellt sett är låg.

### 5.2.1 Ett mer specialiserat arbetssätt bör införas

En åtgärd i syfte att höja barnkompetensen inom åklagarväsendet är att införa ett mer specialiserat arbetssätt.

De flesta åklagare i Sverige är vad man brukar kalla generalister, vilket innebär att de handlägger samtliga ärendetyper som förekommer vid myndigheten. Vid åklagarkamrarna kan visserligen finnas flera specialisttjänster, t.ex. inom områdena narkotikabrott, IT-brott och – i något fall – även inom området övergrepp mot barn, men detta behöver inte betyda att specialiståklagarna handlägger samtliga mål inom ”sitt”

område. Som regel fördelas ärendena i stället genom lottning mellan samtliga åklagare på kammaren. Den åklagare som söker en specialisttjänst gör det sannolikt inte i första hand för att förvärva en specialistkompetens utan för att specialisttjänsten är en beföringstjänst. Frånvaron av specialisering är en bidragande orsak till att barnkompetensen generellt sett är låg inom åklagarväsendet.

Före omorganisationen år 1996 bestod åklagarväsendet av 13 åklagarregioner vilka var indelade i ett 80-tal lokala åklagarmyndigheter. Av dessa hade drygt hälften endast 2–3 åklagare anställda. Genom att koncentrera den brottsbeivrande verksamheten till ett färre antal större myndigheter, åklagarkamrarna, där åklagarväsendets specialistfunktioner som huvudregel skulle inordnas, såg man möjligheter till en effektiv bekämpning av exempelvis ekobrott, narkotikabrott, IT-relaterad brottslighet och sexuella övergrepp mot barn. Härigenom skulle ges möjlighet att öka personalens kompetens. Under reformarbetet betonades också att en större krets inom åklagarkåren måste utbildas för att handlägga speciella måltyper (prop. 1995/96:110 s. 14 f).

De tankar på specialisering som låg bakom omorganisationen inom åklagarväsendet har inte fått genomslag inom området övergrepp mot barn. Den specialkunskap som eventuellt kan finnas inom kamrarna tas i vart fall inte till vara eftersom speciallottning inte sker. En första åtgärd i syfte att höja barnkompetensen hos åklagarna bör därför vara att utnyttja möjligheterna till en sådan specialisering som innebär att barnärendena koncentreras till ett fåtal åklagare på varje kammare. Det finns dock ingenting som hindrar att en sådan specialiserad åklagare handlägger även andra ärenden än barnärenden. Förutom att specialiserade åklagare ges större möjligheter att samla på sig erfarenhet av barnärenden kan också kostnaderna för vidareutbildning hållas nere eftersom det då är tillräckligt att utbilda ett mindre antal.

När det gäller storleken på de särskilda barnenheterna gör sig samma faktorer som för polisens del gällande. Grupperna bör således vara tillräckligt stora för att fungera under sjukdom och semestertider och de åklagare som vill bör ha möjlighet att arbeta även med andra ärenden än barnärenden. Om någon eller några kammare bedöms ha för få åklagare för att inrymma en särskild enhet som handlägger barnärenden finns möjlighet till samverkan mellan flera kammare inom samma åklagardistrikt.

Från polishåll framförs emellanåt den synpunkten att åklagarnas ointresse av barnärenden och deras bristande kompetens inom området försvårar samarbetet mellan polisen och åklagarna. Att åklagarna liksom poliserna arbetar specialiserat, företrädesvis i grupper, medför att samarbetet och därmed även kvaliteten på arbetet kan förbättras.

*Vi föreslår* att Riksåklagaren ges i uppdrag att vidta de åtgärder som krävs för att ärenden rörande barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn skall handläggas av åklagare som genomgått vidareutbildning inom området.

### 5.2.2 Grundutbildningen håller på att anpassas

Den som vill bli åklagare måste genomgå först juristutbildning (180 poäng), därefter två års notarietjänstgöring vid tings- och/eller länsrätt och slutligen minst nio månaders provtjänstgöring som åklagaraspirant. Vid slutet av provtjänstgöringen beslutar åklagarmyndigheten om aspiranten skall anställas som assistentåklagare. Åklagarnas grundutbildning omfattar sammanlagt 16 veckors teoretisk utbildning, bl.a. ett avsnitt om sexuella övergrepp mot barn (1 dag). Enligt uppgift från Riksåklagaren arbetar man f.n. med att göra om avsnittet till ett gemensamt avsnitt om barnmisshandel och sexuella övergrepp.

Åklagare kommer i sitt arbete inte på samma sätt som poliser i kontakt med barn och miljöer där barn vistas. För åklagarna gör sig behovet av en breddad grundutbildning därför inte lika starkt gällande. Därtill kommer att det redan pågår ett arbete inom Riksåklagaren för att få in frågor om barnmisshandel i grundutbildningen. Vi anser inte att det finns skäl att föreslå ytterligare ändring eller komplettering i åklagarnas grundutbildning.

Insatserna bör i stället koncentreras till de specialiserade barnenheterna genom att åklagarna där ges lämplig vidareutbildning.

### 5.2.3 Åklagare som arbetar med barnärenden måste ha särskild kompetens

I ärenden som gäller övergrepp mot barn i olika former leds förundersökningen oftast av åklagaren. Det är därmed åklagaren som planerar förundersökningen och ytterst beslutar vilka utredningsåtgärder som skall vidtas, t.ex. vilka förhör som skall hållas. Det ankommer också på förundersökningsledaren att göra anmälan hos rätten om det finns anledning att förordna ett målsägandebitråde. För att barnperspektivet hela tiden skall finnas med i utredningen är det nödvändigt att åklagaren har en god barnkompetens.

Den vidareutbildning för åklagare som närmast berör de frågor som aktualiseras i barnmisshandelsärenden är en av Riksåklagaren anordnad utbildning för åklagare som handlägger mål rörande sexuella övergrepp mot barn. Kursen omfattar en vecka. Den behandlar bl.a. frågor rörande barns utveckling samt förhörsteknik och rättsmedicin.

Som tidigare nämnts finns också möjlighet för åklagare att delta i Rikspolisstyrelsens kurs för utredare av sexuella övergrepp mot barn och i högskoleutbildningen angående barnmisshandel och sexuella övergrepp vid Hälsouniversitetet i Linköping.

Det är i dag inte särskilt vanligt att åklagare över huvud taget har genomgått någon vidareutbildning med inriktning på övergrepp mot barn. Ett första steg måste därför vara att de åklagare som skall arbeta med barnärenden genomgår sådan utbildning.

Riksåklagarens utbildning om sexuella övergrepp bör ersättas av en utbildning som inkluderar såväl barnmisshandel som sexuella övergrepp mot barn. Därvid bör de frågor som är specifika för barnmisshandel tas med, såsom skadebilder och diagnoser samt innebörden av brottsbalkens misshandelsbegrepp i ett barnperspektiv.

Det är inte möjligt att nu bedöma vilket behov av ytterligare utbildning i form av repetition, påbyggnad eller kontinuerlig fortbildning som kan finnas. Det får dock förmodas att de åklagare som genomgått eller kommer att genomgå vidareutbildning kommer att behöva någon form av kontinuerlig kompetensutveckling.

*Vi föreslår* att Riksåklagaren ges i uppdrag dels att ersätta Riksåklagarens vidareutbildning i fråga om sexuella övergrepp mot barn med en gemensam vidareutbildning inom området barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn, dels att utforma en kontinuerlig fortbildning för åklagare som arbetar med barnärenden.

Det kan vara en fördel om Riksåklagaren i utbildningsfrågorna samverkar och samråder med Rikspolisstyrelsen.

#### 5.2.4Handledning behövs inte för närvarande

I dag finns det knappast någon åklagare som arbetar specialiserat med barnärenden. Behovet av handledning inom åklagarväsendet är därför mycket litet. Det saknas därmed för närvarande behov av centrala riktlinjer eller liknande i frågor som rör handledning. En följd av ett specialiserat arbetssätt är dock sannolikt att behoven av avlastning ökar. Vi utgår från att Riksåklagaren följer frågan.

#### 5.2.5Attityder inom åklagarväsendet

Vi har fått den uppfattningen att man inom åklagarväsendet inte har samma problem med attitydfrågor som polisväsendet. I den mån sådana problem ändå föreligger bör de vara desamma som hos polisen. I denna del hänvisar vi därför till avsnittet om attityder inom polisen (avsnitt 5.1.4).

Vi vill därutöver påpeka att inrättandet av särskilda barnenheter inom åklagarkamrarna innebär att ärendegruppen barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn lyfts fram och görs synliga även inom åklagarorganisationen. Vi tror att detta, som kan ses som en prioritering av problemområdet, verkar allmänt statushöjande.

## 6 Hur handläggs ärenden om barnmisshandel?

### 6.1 Anmälan till socialtjänsten görs inte om barn som bevittnar våld i sina familjer

**Vårt förslag:**

Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att utfärda de centrala riktlinjer eller liknande som kan behövas för att säkerställa att anmälan enligt 71 § socialtjänstlagen (1980:620) görs från polisen till socialtjänsten om barn i misshandelsmiljöer. Rikspolisstyrelsen skall utforma riktlinjerna i nära samarbete med Socialstyrelsen.

Socialtjänsten står för så gott som samtliga anmälningar och förfrågningar till polisen om barnmisshandel. Detta är inte speciellt anmärkningsvärt med hänsyn till att socialtjänsten på grund av anmälningskyldigheten enligt 71 § socialtjänstlagen ofta först får veta när det finns anledning att misstänka att ett barn blivit utsatt för misshandel. I andra fall kan anmälan komma från en skola eller en privatperson.

I de fall där anmälan om barnmisshandel kommer in till polisen från någon annan instans än socialtjänsten är polisen alltid skyldig att anmäla detta till socialtjänsten. I dessa situationer synes anmälningskyldigheten inte välla polisen några problem. Här är alltså barnet garanterat att dess situation uppmärksammas och att skyddsåtgärder sätts in från socialtjänstens sida om det behövs.

Annorlunda förhåller det sig när ett misshandelsbrott inte riktar sig direkt mot barnet utan mot någon annan i familjen, som regel barnets mor, men där barnet bevittnar misshandeln. Polisen kommer vanligtvis i kontakt med dessa familjer genom att den kallas till ett lägenhetsbråk, där barn påträffas i bostaden. Dessa barn är i princip bortglömda i en totalt sett tragisk situation.

Frågor som rör våld mot kvinnor har länge, framför allt under 1980- och 1990-talen, varit föremål för stort intresse på alla nivåer i samhället. Den forskning, debatt etc. som förekommit har i stort varit fokuse-

rad på kvinnan som offer och mannen som förövare. Barnens situation har uppmärksammats mycket lite. Under senare år har emellertid våld mellan de vuxna i en familj börjat betraktas även som en form av misshandel riktad mot de barn som bevittnar våldet. Frågan har också blivit föremål för forskning (Katarina Weinehall, Att växa upp i våldets närhet. Ungdomars berättelse om våld i hemmet, 1997).

Rädda Barnen har i en bok hösten 1999, ”och han sparkade mamma...” beskrivit tillvaron för barn som bevittnar våld i hemmet som oförutsägbar och kaotisk; hemmet som skulle vara en trygg och säker plats blir det ställe där de mest skrämmande händelser utspelar sig. Rädda Barnen beräknar att mellan 85 000 och 190 000 barn växer upp i familjer där våld ingår som en del av vardagen. Beräkningen är gjord med utgångspunkt i det uppskattade antalet fall av kvinnomisshandel och utifrån antagandet att två tredjedelar av kvinnorna har två barn.

En undersökning som ingår i boken har visat att många polisanmälningar som gäller misshandel, olaga hot, hemfridsbrott etc. och av vilka det framgår att det fanns barn i lägenheten eller i huset, aldrig når fram till socialtjänsten i kommunerna. Vår kartläggning av polisens arbetsmetoder etc. ger samma bild; det synes vara regel snarare än undantag att polisen inte underrättar socialtjänsten när det rör sig om barn som inte själva blivit utsatta för misshandel.

Erfarenheten har visat att kvinnomisshandel sällan förekommer som en engångsföreteelse. Att sådan misshandel förekommit vid något tillfälle indikerar således att våld inte är något ovanligt i familjen. Ur barnperspektiv är en misshandelsmiljö därför också en riskmiljö.

På några håll i landet har polisen numera arbetat fram särskilda rutiner för att säkerställa att barnen uppmärksammas och att socialtjänsten delges sådana ärenden som avser våld i familjer med barn. Ett exempel är den distriktsorder som ett av polisdistrikten i Stockholm arbetat fram. Distriktsordern innebär att polisen skall upprätta en särskild promemoria som beskriver hur det såg ut i lägenheten/huset där misshandeln ägde rum. Av promemorian skall även framgå om det fanns barn närvarande, hur gamla de är och var de befann sig under misshandeln. Polisanmälan och promemorian skall omgående skickas till socialtjänsten med ett speciellt försättsblad. I andra polisdistrikt har poliserna särskilda åtgärdskort att alltid bära med sig som anger vilka åtgärder som kan vara nödvändiga vid våld inom familjen. På andra håll har man utarbetat en särskild blankett för anmälan till socialtjänsten i sådana fall.

Det finns flera omständigheter att beakta när det gäller att upprätta särskilda rutiner för anmälan till socialtjänsten. Till att börja med måste beaktas att barnets situation ibland kan vara så akut att en omedelbar telefonkontakt med socialtjänsten krävs. En förutsättning för att sådana

situationer skall kunna lösas på för barnet bästa sätt är att socialtjänsten är med och utformar de rutiner som skall gälla för anmälan från polisen till socialtjänsten. Organisatoriska förutsättningar etc. kan vidare skilja sig åt från en kommun till en annan, de rutiner som fungerar bra i en kommun kanske inte fungerar i en annan. Från något håll har framförts att länsvis framtagna samverkansrutiner är en god lösning. En annan fråga som kan diskuteras är om och i så fall hur rutinerna bör samordnas med rutiner som gäller framför allt kvinnovåld och frågan om på vilken nivå i organisationen beslut om rutiner bör fattas.

Anmälningsskyldigheten i 71 § socialtjänstlagen täcker samtliga fall där bl.a. polisen får kännedom om något som kan innebära att nämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Polisen har därutöver en generell skyldighet att underrätta myndigheterna inom socialtjänsten om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem, se 3 § polislagen (1984:387). Att polisen har skyldighet att underrätta socialnämnden om barn i misshandelsmiljöer måste mot bakgrund av dessa bestämmelser anses självklart. Detta bör gälla oavsett om barnet bevittnat just den aktuella händelsen eller inte. Det är därefter socialtjänstens ansvar att göra en närmare utredning av barnets hemförhållanden.

Förhållandena i dag, med i stort sett obefintliga rutiner för att säkerställa att anmälan görs till socialtjänsten i familjevåldsfällen, är inte acceptabla.

*Vi föreslår* att Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att utfärda de föreskrifter, allmänna råd eller andra centrala riktlinjer eller liknande som behövs inom området. Frågan berör emellertid även socialtjänsten. Av polisens regleringsbrev för budgetåret 2000 framgår att polisen inom bl.a. området våld mot barn, skall utveckla samarbetet med andra myndigheter. Mot bakgrund av detta skall riktlinjerna utformas i nära samarbete med Socialstyrelsen.

## 6.2 Vilka utredningsdirektiv finns?

### **Vårt förslag:**

Riksåklagaren ges i uppdrag att omarbete Riksåklagarens PM 1999:01, Förundersökning vid sexuella övergrepp mot barn, så att promemorian görs tillämplig även vid förundersökning i ärenden som rör barnmisshandel.

I utredningar som gäller misstanke om barnmisshandel är det regelmässigt en åklagare som är förundersökningsledare (jfr RÅFS 1997:12 och FAP 403-5, som behandlats i avsnitt 3.1). Förundersökningen bedrivs således av polisen efter direktiv av åklagaren.

Det saknas i dag nationella direktiv, anvisningar eller liknande som närmare anger hur förundersökningen i ett barnmisshandelsärende skall gå till. Däremot har Riksåklagaren presenterat riktlinjer för förundersökning i ärenden som rör brott som innefattar sexuella övergrepp mot barn (Riksåklagarens PM 1999:01). I promemorian anges några allmänna utgångspunkter för förundersökningen, bl.a. att denna alltid skall ledas av åklagare, företrädesvis med specialistutbildning, att förundersökningen skall bedrivas aktivt samt att särskild vikt bör fästas vid att med förhållningsledaren planera förhör. Vi anser att det inte finns skäl att i handläggningshänseende skilja barnmisshandelsärenden från ärenden rörande sexuella övergrepp mot barn. I båda fallen ställs särskilda krav på framför allt bevisningens tillförlitlighet. Grundinställningen måste därför vara att de skall handläggas med samma allmänna utgångspunkter för ögonen.

*Vi föreslår* att Riksåklagaren ges i uppdrag att omarbota riktlinjerna i PM 1999:01 i syfte att skapa gemensamma anvisningar för områdena barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn. Därvid bör Riksåklagaren beakta de synpunkter och förslag som lämnas i denna framställning.

Förutom ovan nämnda anvisningar finns inga generella direktiv som anger hur förundersökningen skall bedrivas. Lokala direktiv synes inte heller förekomma. En förklaring till frånvaron av direktiv är sannolikt att det inte är vare sig lämpligt eller möjligt att alltid följa en bestämd modell när ärenden som rör barnmisshandel och andra övergrepp mot barn utreds. Förundersökningen måste i stället anpassas efter hur brottet ser ut, barnets ålder, vilken kontakt man lyckas få med barnet etc. Vilka åtgärder som vidtas är därmed ytterst beroende av kompetensen hos dem som ansvarar för utredningen.

### 6.3 Ärendena handläggs oftast med förtur

De enkätsvar som kommit in till sekretariatet visar att utredningar som rör misstanke om barnmisshandel så gott som alltid handläggs med förtur hos såväl polis som åklagare, antingen på grund av att ärendetypen är förtursklassificerad enligt arbetsordning eller motsvarande eller på grund av att man väljer att ändå hantera den med förtur. Å andra sidan förekommer andra ärenden som handläggs med ännu större förtur på grund av att särskilda tidsfrister gäller enligt lag.

Hit räknas bland annat häktningsärenden och ärenden som handläggs enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Dessa lagstadgade förturer går före och innebär alltså att den förtur som gäller för ärenden om barnmisshandel tunnas ut.

Frågan om skyndsamhet behandlas närmare i kapitel 7.

## 6.4 Förhör med barn

### **Våra förslag:**

Förundersökningskungörelsen (1947:948) ändras vad avser antalet barnförhör (17 §). Frågan om antalet förhör med barn måste i varje enskilt fall avgöras med hänsyn till utredningens art och till vad barnets bästa kräver.

Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att inventera och säkerställa bra förhörmiljöer för barn, med hänsyn taget till såväl förhörsummets utformning som den tekniska utrustningens kvalitet. I uppdraget ingår att ta hänsyn till behovet att hålla förhöret på annan plats.

I rättegångsbalken finns det krav på att förundersökningar skall bedrivas så skyndsamt som möjligt. Förundersökningskungörelsen reglerar förhör med barn. I 17 § regleras förhör med någon som är under 18 år och som är misstänkt för brott, målsägande eller vittne. I den står, att förhör med barn bör äga rum endast en gång om det inte är lämpligare med flera förhör, främst med hänsyn till barnet. En person med särskild fallenhet för uppgiften bör leda barnförhöret. Skyndsamhet och huvudregeln om endast ett förhör med barnet är grundläggande bestämmelser för handläggning av barnmisshandelsärenden.

Härutöver finns vägledande uttalanden. Högsta domstolen har definierat vissa kriterier för en trovärdig berättelse; den bör vara klar, sammanhängande och detaljerad. Berättelsen skall helst inte innehålla punkter som verkar svårförklarliga eller på annat sätt väcker tveksamhet om trovärdigheten hos berättaren (Nytt Juridiskt Arkiv, avd. 1, 1993 s. 616). I Riksåklagarens promemoria ”Förundersökning vid sexuell övergrepp mot barn” (1999:01) betonas förundersökningskungörelsens huvudregel med endast ett förhör med barn, men det framhålls också att det kan finnas skäl att hålla mer än ett förhör med barnet. Som skäl anges t.ex. att ett långt förhör är tröttande för ett barn, att det krävs en social kontakt mellan förhørsledaren och barnet, att kontrollfrågor behöver ställas och att motsägande uppgifter behöver bemötas.

Att hela tiden ha ett barnperspektiv i arbetet med barnmisshandelsutredningar är ett viktigt förhållningssätt och påverkar hela arbetsprocessen. Det handlar om att i varje arbetsmoment försöka se skeendet med barnets ögon, att söka förstå barnets tankar och känslor. Hur påverkas barnet av att arbetet drar ut på tiden? Hur upplever barnet att bli förhörd en eller flera gånger? Som ansvarig vuxen är det viktigt att komma ihåg och ge sig tid att alltid försöka förklara för barnet vad som kommer att inträffa och vart barnet kan vända sig med sina frågor och funderingar. En rutinutredning i vuxenvärlden blir för en del barn en tid full av frågor och fantasier.

Viktigast är att barnet är skyddat efter övergreppet. Det är den sociala lagstiftningens ansvar att tillförsäkra barnet skydd. Barnet måste vidare få vård eller behandling eller på annat sätt få bearbeta det som hon eller han har varit med om. Det stöd som barnet får från det privata och det professionella nätverket är av stor betydelse.

#### 6.4.1 Förhörsmetoderna behöver utvecklas

Vad skiljer då en brottsutredning där ett barn har utsatts för ett övergrepp från en brottsutredning med en vuxen målsägande? Det mest påtagliga är praxis i rättsprocessen att förhör med barn som är under 15 år redovisas för rätten genom videofilm. Det finns inga formella hinder att höra ett barn (oavsett ålder) i domstol. Av hänsyn till barnet och den psykiska påfrestning som en rättegång kan innebära, anses det dock lämpligast att polisförhöret med barnet videofilmas.

Förhöret är polisens viktigaste arbetsinstrument och bygger på kommunikation; medveten och omedveten, avsiktlig och oavsiktlig, verbal och icke-verbal. Det är viktigt att utredaren har kunskap om och färdigheter i sättet att kommunicera. Redogörelsen växer dessutom fram i samspel mellan barnet och förhørsledaren.

Att det är förhållandena kring ett barn som skall utredas ställer särskilt höga krav såväl på utredande polis som på förundersökningsledare. De behöver ha insikter om barns utveckling, särskilt om barns språkliga och kognitiva förmåga. Den kognitiva förmågan står för de intellektuella funktionernas utveckling, som tänkande, förståelse, minne. Barn i förskoleåldern har t.ex. begränsad förmåga att bedöma tid, som hur länge sedan något inträffade eller hur länge de vistades någonstans. De individuella skillnaderna i barns mognad är stora och påverkar minnesförmågan, koncentrationen, förmågan att samtala. Små barn har ett speciellt problem att återge vad de minns, eftersom de har ett begränsat ordförråd. Många barn som har varit utsatta för övergrepp har dessutom ett dåligt självförtroende. Det är således viktigt för den

vuxne att ha kunskap om och insikt i hur barn uttrycker sig och tänker. Det är även viktigt att använda ett språk som är anpassat efter barnets ålder och som barnet förstår.

I komplicerade ärenden kan utredningen behöva tillföras extern kunskap från områden som barnpsykologi, barnpsykiatri, medicin eller annan expertis. Det är viktigt att utredaren har förmåga att se när det egna kunnandet behöver kompletteras. Det är rimligt att kräva att poliser som förhör barn har en allmän vetskap om barns utveckling. Inför förberedelserna av förhöret med en fyraåring kanske utredaren behöver söka kännedom om, t.ex. en fyraåring utvecklingsnivå, allmänna ord-förståelse och minnesförmåga. I många kommuner finns en väl utvecklad samverkan mellan polis, socialtjänst och sjukvård, där kompletterande information finns att hämta hos någon samarbetspartner.

Det finns också barn som behöver uppmärksammas särskilt, som barn med fysiska eller psykiska funktionshinder. Ett barn med en utvecklingsstörning kan ha extra svårt att uttrycka sig och behöver kanske särskilt stöd för att klara ett förhör. Och förhørsledaren kan behöva särskild handledning för att samtala med ett barn som har ett funktionshinder eller lider av någon sjukdom.

Under förundersökningen går det att förordna en sakkunnig person för att biträda vid förhöret med sin fackkunskap eller för att yttra sig om värdet av barnets utsaga (19 § förundersökningskungörelsen). Det är även möjligt att förordna en sakkunnig person inför domstolsförhandlingen, för att tillföra den rättsliga processen expertkunskap.

Ett brott – och därmed förhöret – är en känsloladdad händelse oavsett om personen i fråga är offer, misstänkt gärningsman eller vittne. Minnet påverkas när händelser väcker starka känslor och upplevelsen är stressande. Den stora svårigheten är oftast att få barn att berätta om det som inträffat.

Skall barnet förberedas inför förhöret och i så fall, hur skall detta lämpligen ske? Vad skall man – allt utifrån barnets ålder och mognad – säga till flickan eller pojken om det stundande förhöret, vem skall följa med barnet till polisförhöret? En uppfattning som ibland förs fram är att ingen social kontakt bör skapas mellan barnet och förhørsledaren, eftersom detta kan påverka barnets utsaga. Andra menar, att en kontakt mellan förhørsledaren och barnet är nödvändig, för att flickan eller pojken skall våga tala om något så svårt som att ha varit utsatt för misshandel. Vi konstaterar i detta sammanhang, att frågan om förberedelse inför förhöret är väsentlig och kräver fördjupad diskussion inom ramen för vidare utveckling av polisens arbetsmetoder med barnförhör.

Den utredande polisen måste inledningsvis skapa en empatisk och respektfull anda, så att flickan eller pojken känner sig trygg och vågar prata om det som har inträffat. Det fordras stabilitet och mognad hos

den vuxne att ta emot och lyssna till berättelsen, att kunna bortse från och inte visa egna känslor som brottet väcker. Inledningsvis förklarar utredaren hur förhöret går till och vad som gäller när man inte förstår eller inte vet svaret. Barnet skall berätta så fritt som möjligt om det som hänt, helst med tydliga detaljer. Frågor som ställs bör vara öppna: ”Vad hände sedan ...?” Ledande och suggestiva frågor minskar trovärdigheten i barnets berättelse. Om ledande frågor förekommer skall de användas medvetet; kanske som en sista utväg.

Om barnet inte förmår berätta, kan ett förhör på brottsplatsen övervägas. Minnet kan ha stor hjälp av att se och känna igen saker. Men ett besök på brottsplatsen riskerar också att stressa och väcka känslor av obehag hos den som utsatts för övergreppet.

Det pågår för närvarande en diskussion mellan med representanter för Rikspolisstyrelse, Riksåklagare och socialtjänst om hur metoder vid barnförhör och samtal med barn, skall kunna förbättras och hur barnperspektivet bättre skall kunna tas till vara. Fokus är att förbättra förhørsfrågorna och metoderna i syfte att få mera information från barnet och öka kvaliteten på intervjuer med barn. Bakgrunden är forskning som visar förhörsmetoder med bristande frågeteknik som innehåller ett stort antal ledande och suggestiva frågor. Ann-Christin Cederborg visar i sin forskning att det barn berättar i förhören i stor utsträckning styrs och färgas av frågorna. I en studie (Cederborg, Orbach, Sternberg & Lamb, 2000) av 72 förstagångsförhör med svenska barn, var 53 procent av frågorna ledande och suggestiva. Att förbättra metoderna i barnförhör kan alltså medföra att exaktheten i barnets berättelse ökar och därmed trovärdigheten.

Det måste i sammanhanget även lyftas fram, att förbättringar av förhörsmetoder som gäller gärningsmannen också kan gagna barnet. Erfarna polisutredare kan vittna om att när gärningsmannen erkänt brottet, har detta varit en god hjälp för barnets fortsatta rehabilitering. Här liksom ofta inom kunskapsområden som rör barn, finns det olika uppfattningar. Utan att fördjupa oss i ämnet konstaterar vi, att det som är läkande och rehabiliterande för ett barn inte alltid motsvarar behoven hos ett annat barn. I kontakten med barn krävs det stor lyhördhet för individuella olikheter hos barnen.

#### 6.4.2 Var håller polisen förhör med barnet?

De flesta polismyndigheter har tillgång till ett särskilt förhørsrum för barn. Cirka hälften av de poliser och åklagare, som har svarat på den enkät som kommittén gjort, svarar att de är nöjda med hur dessa rum är utrustade, hälften uppger att deras förhørsrum har brister. Kommenta-

terna rör både den tekniska utrustningen och rummets möblering. Låg kvalitet förklaras med bristande resurser eller andra prioriteringar.

Det visar sig att kvaliteten på förhörsmiljö och teknisk utrustning varierar inom och mellan länen. Det finns polismyndigheter som har nyutrustade teknikrum samtidigt som det finns exempel på omodern teknisk utrustning, där förhörande polis själv måste byta videoband, kanske vid ett känsligt läge i förhöret.

Polis och åklagare beskriver en god förhörsmiljö för barn, som ett rum som ligger avskilt från övriga kontorsrum och är utrustat med teknisk utrustning av hög kvalitet, framför allt vad avser ljudupptagningen. Kameratekniken skall t.ex. ha zoomfunktion, vara rörlig och helst vara diskret placerad. Rummet bör ha mjuka fåtöljer/soffa och ett bord att lägga eventuella förhörshjälpmedel på. Det skall finnas så få distraherande detaljer som möjligt. Förhörsrummet skall vara ljudisolerat med eget väntrum, med tillhörande pentry och toalett. Det skall finnas tillgång till leksaker. Förhörsmiljön måste vara vardaglig och barnet måste uppleva atmosfären som avslappnad och trygg för att våga prata. Den enda ytterligare person som sitter med i förhörsrummet är en tolk, om en sådan behövs. Övriga personer följer förhöret via monitor i ett angränsande rum.

Erfarna utredare poängterar att det är en fördel om en kollega har möjlighet att följa inspelningen. Genom att följa samtalet, har kollegan via förhørsledarens öronmussla tillfälle att tipsa om kompletteringar som han finner nödvändiga. Förhørsledaren kan även få tillgång till barnpsykologisk eller annan specialkunskap eller handledning på motsvarande sätt.

Förhöret kan väcka många känslor, flickan eller pojken kan bli ledsen, rädd eller arg. Dessa känslor måste kunna hanteras av utredaren, som samtidigt måste styra förhöret vidare. Polisutredare berättar om barn som gömmer sig under soffan eller bordet eller lägger jackan över huvudet, när de blir rädda eller känner skuld och skam. Som en erfaren utredare uttryckte: ”Jag har hållit mer än ett förhör liggande på golvet och försökt intervjua barnet under soffan.” Detta exempel visar tydligt hur viktig den tekniska utrustningen är, att kameran måste kunna följa ett barn som förflyttar sig i rummet och att ljudupptagningen måste vara känslig nog att fånga även svagare ljud.

Den tekniska utrustningens kvalitet kan inte nog betonas. Den som leder förhöret måste kunna koncentrera sig på att intervjua barnet och inte distraheras av tekniska detaljer.

Det är ibland lämpligare att hålla förhöret på en annan plats än hos polisen och då skall det finnas mobil utrustning som är ändamålsenlig och av god kvalitet.

Förhör med barn hålls nästan uteslutande på polisstationen, i undantagsfall på annan plats. Barnet har små eller inga möjligheter att påverka platsen för förhöret. Hos polismyndigheterna finns en strävan att ha ett så väl utrustat förhørsrum som möjligt för barnförhören, särskilt med tanke på den avancerade tekniska utrustning som krävs. Det finns barn som har givit uttryck för att det känns tryggt att få komma till polishuset och berätta. Men det finns också exempel på barn som tycker att det är svårt att berätta i en främmande miljö; dessa barn har kanske lättare att berätta i en vardagligare miljö, i barnets hem eller på daghemmet eller på någon annan mera neutral plats. Polishuset ligger kanske långt bort och flickan eller pojken kan uppleva det som påfrestande och tröttande att åka långt och sedan dessutom förhöras.

En annan alternativ förhørsplats kan vara ett rum hos PBU/BUP (den psykiatriska barn och ungdomsvården) eller socialtjänsten som har utrustats med videoteknik i behandlingssyfte. Med god samverkan myndigheter emellan, skulle ett sådant specialutrustat rum kunna erbjuda en mera neutral miljö för förhöret, när detta är bäst för barnet.

Det måste alltid finnas en öppenhet från polisens sida att hålla förhöret på den plats som är lämpligast för barnet i det enskilda fallet.

Kvaliteten på det videoinspelade barnförhöret är av avgörande betydelse. Är förhöret med barnet utfört så att barnets berättelse förmedlas på ett uttömmande och rättvisande sätt? Videoupptagningen skall kunna jämföras med det intryck som den misstänkte ger genom att inställa sig personligen hos domstol. Till den åtalade kan rätten dessutom ställa kompletterande frågor, medan någon sådan möjlighet inte finns vid en videoupptagning.

Vi anser att det skall finnas goda förhörsmiljöer för förhör med barn. *Vi föreslår* därför att Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att inventera behovet och säkerställa bra förhörsmiljöer för barn, med hänsyn taget till såväl förhørsrummets utformning som den tekniska utrustningens kvalitet. Ibland är det för barnets bästa lämpligare att hålla förhöret på annan plats än hos polisen och då skall den mobila utrustningen vara av ändamålsenlig och god kvalitet; alternativt kan samordning ske med andra myndigheter som har specialutrustade rum för videoinspelning.

### 6.4.3 Hur många förhör är det lämpligt att hålla med ett barn?

Det råder delade meningar om hur många förhör som bör hållas med barn. Erfarna polisutredare av övergrepp mot barn menar, att behovet hos det enskilda barnet måste vara avgörande. På frågan om barnet bör

förhöras en eller flera gånger finns alltså inget enkelt svar, problemställningen är komplex. Docent Christian Diesen har i sin genomgång av den rättsliga hanteringen vid sexuella övergrepp mot barn framfört, att det i de flesta fall är nödvändigt med mer än ett förhör för att barnets berättelse skall utgöra tillräckligt underlag för den vidare rättsliga prövningen.

*En person bör förhöra barnet, få barnets uppfattning och version av det inträffade. Hur förhöret av barnet går till är en avgörande faktor; flickan eller pojken får aldrig uppleva att hon eller han ställs till svars för något som hon eller han har varit utsatt för. Förhöret bör hållas snarast för att barnet skall komma ihåg så mycket som möjligt. Det finns studier som visar att yngre barn tenderar att glömma fortare än äldre barn och att barn glömmet fortare än vuxna. Ett annat skäl till skyndsamt är att det barnet har att berätta inte skall färgas av andra samtal. Ytterligare skäl att hålla förhör snabbt är att barnet skall kunna påbörja eventuell terapeutisk behandling. (Poole och Lamb "Investigative Interviews of Children", 1998.) Frågan om antalet barnförhör måste avgöras med hänsyn taget till barnets bästa i varje enskilt fall.*

Många menar att eftersom speciellt traumatiska minnen är svåråtkomliga, krävs det tid för minnesprocessen och det kan ta tid att våga tala om svåra upplevelser. Det barnet har att berätta efter ett övergrepp är ibland skuldbelagt och tungt att säga och barnet kan också förstå att berättelsen får stora konsekvenser för familjen. Barn tror ibland att det som de har att berätta inte är så viktigt eller att den vuxne redan vet, eftersom han frågar om sådant som har hänt. Det finns alltså flera skäl till att det kan vara nödvändigt för utredaren att tala med flickan eller pojken mer än en gång.

Glömska kan vara ett sätt att skydda sig mot psykisk smärta. Fenomenet hypermnesi innebär att man minns mer och mer varje gång man utfrågas. Här vinner utredningen ny kunskap vid varje nytt förhörstillfälle. Samtidigt finns en risk för felaktig information varje ny gång barnet intervjuas. En minnesförvrängning som kallas "källglömska" (source amnesia eller source misattribution) kan uppträda vid upprepad utfrågning, där barnet glömmet att det är den upprepade frågan som är källan till informationen. Professor Sven-Åke Christianson har i sin beskrivning av minnesforskning och de psykologiska reaktioner som påverkar minnet påtalat, att det finns skäl att samtala med barnet mer än en gång. Särskilt vid allvarliga brott är det viktigt att få fram så mycket information som möjligt.

*Vi föreslår att vad gäller frågan om antalet förhör med barn, bör detta avgöras med hänsyn till utredningens art och vad barnets bästa kräver i varje enskilt fall, oavsett om barnet är misstänkt för brott, målsägande eller vittne. Det finns flera skäl som talar för att det är lämpli-*

gare att förhöra barnet mer än en gång; barnet kan ha svårt att minnas, det kan ta tid för barnet att våga berätta, ett långt förhör kan vara tröttnande, kontrollfrågor kan behöva ställas. Utgångspunkten måste ändå alltid vara att det inte hålls flera förhör än vad som motiveras av utredningens art och hänsynen till barnets bästa.

Barnet måste förhöras på ett sådant sätt att det inspelade förhöret har hög trovärdighet och tillförlitlighet och därmed ett högt bevisvärde. Barnet måste ges möjlighet att fritt och helst detaljrikt berätta om det som hänt. Suggestiva och ledande frågor påverkar trovärdigheten för det barnet berättar.

Vi konstaterar sammanfattningsvis att grundläggande förutsättningar för att utreda ett barnmisshandelsärende är den barnkompetens som flickan eller pojken möter hos utredare och annan personal samt miljön där barnet förhörs.

## 6.5 Samarbetet mellan polisen och åklagarna

Det finns inte någon närmare reglering av hur polis och åklagare skall samverka med varandra under förundersökningen. Brott som riktar sig mot barn är av naturliga skäl, särskilt då brottet skett inom familjen, ofta svårutredda. Det ställs därför särskilda krav på såväl polisens utredare som på åklagaren. Från såväl polis- som åklagarhåll har i detta sammanhang pekats på betydelsen av ett gott samarbete.

Våra kontakter med poliser och åklagare visar att det ganska ofta brister i samarbetet. Ett nyckelord är i detta sammanhang, liksom i många andra, kompetens; ett väl fungerande samarbete bottnar ofta i att samarbetspartnern upplevs som kompetent och engagerad medan, omvänt, brister i samarbetet ofta bottnar i yrkesgruppernas olika kompetensnivåer. Poliser och åklagare ”talar inte samma språk”. Särskilt polisen framhåller åklagarnas låga kompetensnivå inom området övergrepp mot barn som ett problem. Åklagarna å sin sida framhåller ofta polisernas höga kompetens, erfarenhet och stora vilja att göra bra utredningar som något positivt.

Ett väl fungerande samarbete mellan polisen och åklagarna gagnar arbetets effektivitet och utredningarnas kvalitet. Ett snabbt, tätt och öppet samarbete bör alltid eftersträvas. Om båda yrkesgrupperna arbetar specialiserat och har en hög barnkompetens kan ett sådant samarbete lättare komma till stånd. Frågor om specialisering och kompetens behandlas i kapitel 5.

## 6.6 Samverkan med andra myndigheter

Samverkansfrågorna berör andra myndigheter i lika stor utsträckning som de berör polisen och åklagarna. Dessa frågor kommer därför att behandlas mer ingående först i huvudbetänkandet. Vi har dock gjorts uppmärksamma på några frågor som så starkt berör polisens och åklagarnas arbete att de bör behandlas redan i detta sammanhang.

I praktiken är det oftast polisen som står för kontakterna utåt under förundersökningens gång. Eftersom det parallellt med förundersökningen som regel även pågår ett ärende hos socialtjänsten rörande barnet finns ofta behov av samverkan mellan just polis och socialtjänst. På de flesta håll i landet fungerar denna samverkan ganska bra. Eftersom socialtjänsten och polisen har olika syften med sina respektive utredningar – socialtjänsten strävar efter att skydda barnet medan polisen primärt söker efter en gärningsman – är det dock ofrånkomligt att intressekollisioner uppstår.

Från olika håll har den synpunkten framförts att de dubbla processerna medför problem för framför allt socialtjänsten. Att socialnämnden går in och samtalar med barnet och andra familjemedlemmar innan polisen hållit sina förhör kan exempelvis medföra ett försämrat utredningsläge för polisen. För att tillmötesgå polisen ser sig nämnden då emellanåt nödsakad att avvakta med insatser tills polisen gett klar-tecken. Ett annat problem är att förundersökningen ibland drar ut på tiden och inte hinner avslutas inom de fyra månader som nämnden normalt har på sig för sin utredning. Från nämndens sida frågar man sig kanske inledningsvis om man över huvud taget bör avvakta och i så fall hur länge; är det rimligt att vänta tills polisutredningen är färdig eller tills åklagaren fattat beslut i åtalsfrågan? Bestämmer man sig för att avvakta uppkommer frågan om det förhållandet att förundersökningen inte är slutförd kan anses innebära sådana särskilda skäl som enligt 50 a § socialtjänstlagen medför att utredningstiden om fyra månader kan förlängas.

Det är av flera skäl, bl.a. processekonomiska, viktigt att socialtjänst och polis lyckas finna goda samverkansformer och att man så långt det är möjligt försöker hjälpa varandra. Samtidigt är det viktigt att betona de olika syften de båda yrkesgrupperna har med sitt respektive arbete. Med socialtjänstens roll såsom ytterst ansvarig för att barnet får det skydd, stöd och den hjälp det behöver följer en skyldighet att alltid låta hänsynen till barnets behov gå före andra hänsyn. En konsekvens av en bristande samplanering kan bli att socialtjänsten i sin strävan att skydda barnet försvårar polisens arbete, vilket såväl polis som socialtjänst måste ha i minnet i sitt dagliga arbete och i strävandena att finna goda

samverkansrutiner etc. Oavsett vilka förhållandena är måste socialtjänsten hålla i minnet att hänsynen till barnet alltid går före andra hänsyn.

## 6.7 Är sekretessen ett problem?

Inte sällan framförs den synpunkten att olika myndigheter är förhindrade att samverka på grund av sekretesslagens (1980:100) bestämmelser. Vår kartläggning har emellertid visat att det inte är sekretesslagens bestämmelser i sig som är problemet utan i stället svårigheterna att tillämpa dessa. Det förefaller som om samverkansfrågorna har större betydelse för sekretessen än sekretesslagens bestämmelser i sig. De myndigheter som kommit överens om rutiner för hur man skall samverka har regelmässigt inga problem med sekretessen.

Vi ser ingen anledning att föreslå några ändringar i sekretesslagens bestämmelser.

## 7 Handläggningstider

**Vårt förslag:**

Bestämmelserna i rättegångsbalken ändras så att en tidsfrist införs när det gäller förundersökning som avser brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, där målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år. Förundersökningen skall avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas, så snart det kan ske och senast inom tre månader efter det att anmälan upprättats. Tidsfristen får överskridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till utredningens art eller andra särskilda omständigheter.

Rättegångsbalken kräver så skyndsamt handläggning det är möjligt vid förundersökningar. Skyndsamhetskravet uppfylls inte alltid och det framhålls i kommittédirektiven att ärenden som rör barnmisshandel tar tid.

Varje år utfärdas regleringsbrev för myndigheterna, där riksdagen har fattat beslut om budget där det framgår vad som särskilt skall gälla för verksamheternas inriktning. Regleringsbrevens prioriteringar skall sedan följas upp i myndigheternas handlingsplaner.

I polisens regleringsbrev för budgetåret 1998 uppmärksammades genomströmningstiderna för utredningar om våldsbrott. Det långsiktiga målet var att med bibehållen kvalitet på dessa utredningar minska genomströmningstiden med 40 procent. Detta ledde till att Rikspolisstyrelsen fick i uppdrag att leda och samordna ett projekt i syfte att minska genomströmningstiderna. För åklagarväsendet angavs i regleringsbrevet att kvaliteten på förundersökningarna skulle höjas och genomströmningstiderna för våldsbrott minskas.

I 1999 års regleringsbrev för polisen angavs att brottsutredningsverksamheten skulle bli effektivare och produktivitet och kvalitet skulle öka. För åklagarmyndigheten angavs i regleringsbrevet att förundersökningarnas kvalitet skulle höjas och genomströmningstiden för brottsutredningar minska. Båda myndigheterna skulle prioritera kampen mot våldsbrott, vikten av att motverka övergrepp mot barn betonades särskilt. Riksdagens revisorer har i rapport 1999 utifrån en egen

undersökning av handläggningstider vid misshandelsbrott dragit slutsatsen att handläggningstiderna var anmärkningsvärt långa. I rapporten uttalades även att handläggningstidernas längd är en rättssäkerhetsfråga.

Enligt regleringsbrevet för polisväsendet innevarande år, skall polisens insatser för att förebygga och motarbeta våld mot kvinnor och barn intensifieras och förbättras. De insatser som har vidtagits skall återrapporteras. Även utredningsverksamheten skall förbättras och effektiviseras; utredningarna skall bedrivas rättssäkert, effektivt och på ett ändamålsenligt sätt. Andelen uppklarade brott skall öka och tiden mellan anmälan och slutredovisning skall bli kortare. Det finns vidare angivet, att polisens förmåga att analysera verksamhetens resultat, kostnader och kvalitet skall fortsätta att förbättras och åtgärder som har vidtagits inom detta område skall redovisas.

Åklagarorganisationen får i sitt regleringsbrev för innevarande år motsvarande direktiv beträffande brottmål. Åklagarna skall intensifiera och förbättra insatserna för att motverka våld mot kvinnor och barn. Samverkan med polisen för att förbättra brottsutredningarna skall utvecklas. Lagföringen skall öka och kvaliteten på förundersökningarna skall höjas. Åklagarna skall återrapportera vidtagna åtgärder för att bekämpa våldsbrott mot kvinnor och barn.

Vår uppfattning är att barn bör behandlas som en egen målgrupp. I många sammanhang är kvinnors och barns behov sammanlänkade och barnen lyfts sällan fram som en särskild grupp. Barn och föräldrar har ibland motstridiga intressen och barnets behov av skydd och omsorg måste alltid tillgodoses i första hand. Vi konstaterar att när det gäller att motarbeta våld – där barnmisshandelsärenden ingår – har både polis och åklagare fått direktiv att förbättra situationen för kvinnor och barn.

## 7.1 Att mäta handläggningstider

Det finns olika sätt att studera handläggningstider för barnmisshandelsärenden. Kommittén har beställt en studie av Brottsförebyggade rådet (BRÅ) över handläggningstider vid polisanmäld barnmisshandel. Rikspolisstyrelsen har i sin tillsynsfunktion studerat brottsutredningar och beskriver handläggningstiden utifrån vissa arbetsmoment.

BRÅ har angivit som förutsättningar för sin studie, polisanmäld barnmisshandel där en skäligen misstänkt person finns. Offret är under 15 år och bekant med förövaren, som är över 20 år. I begreppet barnmisshandel ingår inte sexuella övergrepp mot barn. BRÅ delar in den totala handläggningstiden i deltider, definierade utifrån vissa nyckel-datum.

Handläggningstiden av barnmisshandelsärenden i riket är enligt BRÅ, i genomsnitt 151 dagar eller fem månader, men varierar starkt mellan de olika länen. BRÅ har studerat handläggningen av barnmisshandelsärenden hos polismyndigheterna i samtliga län för åren 1996–1997 (med åren 1990–1991 som jämförelsematerial) och konstaterar att variationerna i handläggningstider är stora. Som jämförelse kan nämnas, att den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga misshandelsärenden 1996 (även mot kvinnor och män) – där en skäligen misstänkt gärningsman fanns – var 104 dagar eller tre och en halv månad. Handläggningstiden för barnmisshandelsfall var således en och en halv månad längre än för misshandelsärenden generellt. Även om det innebär stora svårigheter att utreda ett barnmisshandelsärende, kan det ifrågasättas om det är rimligt att det tar längre tid i genomsnitt att handlägga ett ärende där barn utsatts för övergrepp, än det tar att utreda ett våldsbrott där en vuxen är målsägande.

BRÅ har i sin studie definierat handläggningstiden som tiden från polisanmälan till datum för åklagarens beslut. De genomsnittliga siffrorna för den totala handläggningstiden i landet varierar, men det finns även stora variationer i de av BRÅ definierade deltiderna. Den totala handläggningstiden, i genomsnitt 151 dagar, delas upp i tre deltider:

- *Väntetid*: Tiden från anmälningsdatum till datum för s.k. åklagarinträde. Ett mått på hur länge ett ärende väntar på att en förundersökningsledare (åklagare) skall utses. Den genomsnittliga väntetiden är 27 dagar. Enligt denna statistiska modell tar det alltså cirka en månad för att en förundersökning skall sättas igång.
- *Förundersökningstid*: Tiden från åklagarinträde till datum då förundersökningen redovisas för åklagaren. Ett mått på hur lång tid det tar för polisen att utreda brottet, dvs. bedriva förundersökningen. Genomsnittet för förundersökningstiden är 97 dagar. Förundersökningen är den längsta tiden i handläggningen och innehåller även moment där utredningen avvaktar vidare åtgärder eller vidare beslut.
- *Åklagarbeslutstid*: Tiden från datum då förundersökningen redovisas för åklagare till datum då åklagaren fattar beslut. Ett mått på hur lång tid det tar för åklagaren att fatta beslut (åklagarbeslut). Den genomsnittliga tiden för åklagarbeslutet är 27 dagar. Här är alltså förundersökningen färdigställd, åklagaren har lett och samordnat arbetet med barnmisshandelsärendet och utredningen avvaktar endast beslut i åtalsfrågan.

Rikspolisstyrelsen ansvarar för tillsynen över polisens verksamhet. Tillsyn sker bl.a. genom inspektioner. Rikspolisstyrelsen har i november 1999 granskat och sammanfattat brottsutredningsverksamheten vid

tio olika polismyndigheter. I begreppet brottsutredningar ingår bl.a. barnmisshandelsärenden. Granskningen av polisens handläggning fokuserar på förstahandsåtgärder, andrahandsåtgärder, ”överlämnandesituationer” och samordning av brottsutredningar. Detta är ett annat sätt att beskriva handläggningen och tiden som arbetet med barnmisshandelsutredningar tar.

Förstahandsåtgärder definieras som de möjliga utredningsåtgärder en polisman är skyldig att vidta, när han ingriper vid brott. När förundersökningen har inletts, behövs mera omfattande insatser initialt i brottsutredningen, s.k. andrahandsåtgärder. Sådana insatser gör polisen för att säkra bevis t.ex. förhör, husrannsakan, brottsplats- eller teknisk undersökning.

Sårbara situationer i brottsutredningen är s.k. överlämnandesituationer. Brottsutredningar fördelas till polisutredarna oftast utifrån en upprättad ärendefördelningsplan med brottskod som utgångspunkt. När ett ärende lämnas från t.ex. utryckningspolis till utredande kriminalpolis finns det risk, dels att kunskap går förlorad, dels att ärendet inte omgående utreds, annat arbete prioriteras och handläggningstiden för det inkomna ärendet förlängs. Principen är att åtal sker utifrån den ort där brottet har ägt rum – brottsforum. Om gärningsmannen har begått brott på flera orter, samråder förundersökningsledarna för att samla brottsutredningarna till en polismyndighet. Det är alltså inte ovanligt att ärenden flyttas inom eller mellan polismyndigheter. För att överflytta ett ärende från en enhet till en annan, krävs väl fungerande rutiner och en väl utvecklad samordning av arbetet.

I barnmisshandelsärenden leds förundersökningen regelmässigt av en åklagare, vars uppgift är att leda utredningsarbetet, ge direktiv och göra bedömningar. Det praktiska utredningsarbetet utförs av en utredare inom polisen. Här är det alltså två personer från två olika myndigheter – förundersökningsledaren från åklagarmyndigheten och utredaren från polisen – som skall samarbeta i brottsutredningen. Det ställs stora krav på ett gott samarbete och en samsyn i utredningarna för att arbetet skall fungera på ett tillfredsställande sätt.

BRÅ har i sin studie presenterat en statistisk bild över polisanmäld barnmisshandel: När det gäller barnmisshandelsärenden är grov misshandel ovanligt, ca 5 procent av samtliga ärenden är uppklarade som grov misshandel. Merparten av ärendena rubriceras som ”annan misshandel” (motsvaras av misshandel enligt 3 kap. 5 § brottsbalken). Det vanligaste är att brottet begåtts inomhus (84 procent av samtliga fall). Våld mot barn 7–14 år förekommer oftare (70 procent av fallen) än våld mot barn 0–6 år. Gärningsmannen är oftast en svensk man i åldern 30–50 år. Av gärningsmännen är drygt en tredjedel födda utomlands. I cirka vart tredje fall har åklagaren bedömt att gärningsmannen är

bunden till brottet; ärendet har lett till åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. I drygt 60 procent av fallen har brott ej gått att styrka, trots att en skälig misstänkt person finns. Statistiken skiljer inte på huruvida offret är flicka eller pojke. Olikheter beroende på gärningsmannens kön, ålder eller födelse land genererar inga skillnader i handläggningstiden.

Tabell 7.1 Ranking för länsmyndigheterna efter genomsnittlig handläggningstid respektive andel fall till åtal 1996/1997

Ranking efter handläggningstid			Ranking efter andel fall till åtal		
Länsmyndighet	Antal dagar	% Åtal	Länsmyndighet	% Åtal	Antal dagar
Värmland	88	13	Visby	6	110
Kalmar	94	39	Halland	11	179
Gävleborg	100	24	Värmland	13	88
Örebro	106	15	Örebro	15	106
Kronoberg	109	39	Skåne	17	124
Blekinge	109	21	Norrbottn	17	121
Visby	110	6	Västerbottn	19	166
Norrbottn	121	17	Dalarna	19	160
Skåne	124	17	Östergötland	20	130
Uppsala	125	24	Blekinge	21	109
Östergötland	130	20	Jönköping	22	137
Södermanland	132	25	Älvsborg	23	137
Västernorrland	133	32	Stockholm	23	186
Jämtland	134	33	Skaraborg	23	142
Älvsborg	137	23	Uppsala	24	125
Jönköping	137	22	Gävleborg	24	100
Skaraborg	142	23	Södermanland	25	132
Dalarna	160	19	Västmanland	26	176
Västerbottn	166	19	Västernorrland	32	133
Västmanland	176	26	Jämtland	33	134
Göteborg och Bohus	178	39	Kronoberg	39	109
Halland	179	11	Kalmar	39	94
Stockholm	186	23	Göteborg och Bohus	39	178
Hela riket	145	23	Hela riket	23	145

Källa: BRÅ, Handläggningstider vid polisanmäld barnmisshandel. (Observera att i den högra tabellen redovisar BRÅ högst andel fall till åtal nederst i sammanställningen.)

Anledningen till att den genomsnittliga handläggningstiden här är 145 dagar, är att BRÅ har använt andra underlagssiffror för de länsvisa sammanställningarna än för hela riket (hela riket har 151 dagar som genomsnittlig handläggningstid).

Utifrån BRÅ:s statistik kan man reflektera över om det faktiskt är så att färre barn i förskoleåldern utsätts för misshandel, eller om de yngre barnen har svårare att göra sina röster hörda och är mera beroende av att människor i nätverket runt dem reagerar. En annan tolkning skulle kunna vara att det faktiskt finns fler barn i den äldre åldersgruppen som blir misshandlade. Förpuberteten kan innebära mera svårhanterliga problem, där föräldrar måste kunna hantera utspel under frigörelseprocessen och samtidigt vara ett stöd för den unge.

En kärnfråga när det gäller barnmisshandelsärenden är hur handläggningstiderna förhåller sig till andelen ärenden som leder till åtal. Vinsterna med kortare handläggningstider får inte ske på bekostnad av utredningarnas kvalitet och medföra att färre ärenden går till åtal. En annan viktig princip i handläggningen är att den sker på ett för alla parter rättssäkert sätt. BRÅ:s studie visar att polismyndigheten i Kalmar län jämfört med övriga län, har kort handläggningstid och en hög andel ärenden som leder till åtal. Slutsatsen som BRÅ drar är att det internt hos polisen finns kunskap och information att hämta om arbetsmetoder, organisation, rutiner m.m. som leder till förbättrad och effektivare ärendehandläggning.

Enkelt uttryckt kan sägas att all handläggningstid som behövs för att barnets bästa skall tillgodoses (förhör, säkring av bevis) är acceptabel handläggningstid. Förlängd handläggningstid som beror på onödiga väntetider är inte acceptabel.

## 7.2 Faktorer som påverkar handläggningstiden

Många brott sker under veckoslut eller på vardagskvällar och nätter. Rikspolisstyrelsen pekar i sin tillsyn på kriminalpolisens arbetstid, som i huvudsak är förlagd till dagtid måndag till fredag. Kriminalpoliser ingår ibland i jourverksamhet eller finns i beredskap. Det är inte ovanligt att upprinnelsen till ett barnmisshandelsärende är en polisutryckning till ett s.k. lägenhetsbråk, en händelse med våld inom familjen. Detta betyder att det ofta är andra poliser än specialiserade barnutredare, som kommer i kontakt med barnmisshandelsärendet i en akut situation. Om utryckningspolisen har hanterat den akuta fasen där barnmisshandeln upptäckts, lämnas ärendet sedan vidare för arbetet med förundersökningen.

Förstahandsåtgärderna är grunden för utredningsarbetet. Om dessa åtgärder håller hög kvalitet, underlättar de också den fortsatta utredningen. Det förekommer att förstahandsåtgärderna inskränker sig till

den allra nödvändigaste informationen. Dessa arbetsmoment måste då förbättras, all väsentlig information måste dokumenteras för att kunna användas i den vidare handläggningen. Orutinerade poliser behöver ha tillgång till en erfaren polisutredare för handledning och stöd i komplicerade ärenden, såsom våld inom familjen. Om ett ärende av olika skäl lågprioriteras, händer det att nödvändiga andrahandsåtgärder uteblir, vilket både försvårar och förlänger utredningsarbetet. Vissa insatser kan kompletteras senare, medan andra kanske inte går att ersätta vid en senare tidpunkt. När ett ärende överlämnas från en enhet till en annan, riskerar viktig kunskap att gå förlorad och handläggningstiden att förlängas. Viktigt är också att överlämnanderutinerna fungerar väl. Att handlägga en förundersökning med bristande förstahands- eller andrahandsåtgärder kan påverka hela utredningen och även motivationen hos utredaren. I barnmisshandelsärenden finns det ofta – men inte alltid – en känd gärningsman. Trots detta faktum kan det finnas stora svårigheter att utreda den här sortens brott. Det tidsnära sambandet mellan anmälan och utredning är alltså oerhört viktigt.

Att handlägga ett ärende med förtur, dvs. att prioritera ärendet framför andra, är ett medel att i praktiken hantera ärendet skyndsamt. Utredningar om barnmisshandel handläggs i princip med förtur, men även andra ärenden är förtursklassificerade. Det händer att barnmisshandelsärenden får stå tillbaka för t.ex. häktningsärenden där tidsfrister finns reglerade i lag, men även för andra ärenden. Även inom ärendegruppen barnmisshandel sker prioritering mellan förundersökningarna. I den enkät som kommittén har gjort hos polismyndigheterna, svarar ungefär hälften av de tillfrågade poliserna att barnmisshandelsärenden handläggs med tillräcklig skyndsamhet, hälften anser att dessa ärenden inte handläggs tillräckligt snabbt. I enkäten frågades allmänt om handläggningstid. Trots förtur och ett lagfäst krav på skyndsamhet kan alltså barnmisshandelsutredningar ta oacceptabelt lång tid.

Polisens arbetsmetoder inriktas alltmer mot s.k. problemorienterat polisarbete. Med ett sådant arbetssätt inriktar sig polisen på att identifiera bakomliggande orsaker till brott. Detta innebär att polisen skall:

- kartlägga och analysera brottslighetens mönster, avseende tid, rum och om händelserna har samband med andra aktiviteter,
- utnyttja befintlig kunskap om brottslighetens orsaker, men även söka ny kunskap för att kunna förstå och åtgärda de problem som framkommit i analysen,
- angripa bakomliggande förhållanden som orsakar brott av ett visst slag,

- anpassa resursanvändandet och utveckla långsiktiga strategier och
- kontinuerligt följa upp och utvärdera de metoder och strategier som tillämpas.

Flera andra myndigheters arbete liknar polisens problemorienterade arbetssätt. Om flera myndigheter kartlägger och analyserar orsaker till t.ex. sociala problem och brottslighet, kan detta utgöra grunden för både samarbete och effektivt och preventivt arbete. Att anpassa resursanvändandet och satsa på särskilda målgrupper – som barn – och sedan följa upp och utvärdera innebär goda möjligheter till utveckling av arbetsmetoder.

Polisen skall systematiskt, kontinuerligt och långsiktigt bedriva kartläggnings- och analysarbete. Avsikten är att det problemorienterade arbetssättet skall genomsyra all polisverksamhet.

Enligt polisens nationella resultatmodell skall verksamheten redovisas uppdelad på inriktning, målgrupper och huvudlinjer. En inriktning kan vara att bekämpa våldsbrott, en målgrupp kan vara barn och huvudlinjerna är närpolis- och kriminalpolisverksamhet. Verksamheten skall redovisas enligt fyra mått: prestation, kvalitet, effekt och kostnad. Slutligen skall föras resultatdialoger mellan de ansvariga cheferna, alltså samtal om hur verksamheten har fungerat.

Hur polismyndigheternas och åklagarnas resurser används och vilket resultat arbetet ger, speglar effektiviteten i deras arbete. Både polis och åklagare är samhällets resurser och deras arbete påverkar medborgarnas syn på och förtroende för rättssamhället. Att polisen reagerar snabbt på en anmälan, att riktiga och viktiga insatser genomförs, att de personer som förhörs lämnar all information de har, att förundersökningen leder till resultat, är exempel på ett effektivt utredningsarbete.

Faktorer som påverkar kvaliteten i arbetet är t.ex. ledarskap och styrning, medarbetarnas engagemang, delaktighet och kompetens. God kvalitet på en förundersökning är t.ex. kort handläggningstid, att utredningen innehåller fullständiga uppgifter (utan oväsentliga inslag), att dokumentationen är översiktlig och lättillgänglig som beslutsunderlag för åklagaren. Förundersökningens innehåll bygger i sin tur på faktorer som att förhören är utförda på ett lämpligt och väl avpassat sätt, bevis är säkrade och samarbetet i ärendet har fungerat bra. Riksdagens revisorer har i sin rapport (1998/99:9) påpekat att polisens kvalitetsmått behöver utvecklas; däremot är prestationerna väl belysta.

### 7.3 En tidsfrist bör införas

Att utreda ett barnmisshandelsärende kan vara mycket komplicerat. Vår uppfattning är dock att barnmisshandelsärenden ofta tar alltför lång tid att utreda. Det är inte acceptabelt att en utredning där ett barn har misshandlats lågprioriteras och innehåller onödiga eller förlängda väntetider eller passiva moment i handläggningen.

En lång handläggningstid innebär en pressande väntan för alla inblandade. Vittnesmålen riskerar att sjunka i värde och likaså kvaliteten på förundersökningen. Förhållandet mellan barns minne och ålder är komplext. Ett av de tyngsta skälen till att hålla förhöret så snabbt som möjligt är att barnet inte skall glömma. Om det förflyter lång tid mellan misshandeln och förhöret, påverkar och försvårar detta för barnet att berätta vad som hänt. Barns minne påverkas precis som vuxnas, av sådant som inträffar under väntan på förhöret.

Man får aldrig glömma att även om en brottsutredning ur vuxenperspektivet bedrivs både effektivt och skyndsamt, kan utredningstiden med barnets upplevelse te sig evighetslång. Utredningstiden kan innebära stora påfrestningar för ett barn. Barnet kan ha svårigheter att förstå vad som händer. För barnet kan det dessutom ha förflutit lång tid innan övergreppet upptäckts och anmälts. Utöver tiden för förundersökningen tillkommer den tid som domstolsprocessen tar. För barnets del har alltså tiden som rör övergreppet och den process som en anmälan startar en helt annan dimension, än den tid som vuxenvärlden ser. Utredningstiden är sannolikt en pressande tid för alla i familjen. Även för föräldrarna kan förundersökningen innebära en påfrestning och de kan under utredningstiden ha svårigheter att fungera i sin föräldraroll – speciellt om en av föräldrarna eller någon närstående person är misstänkt som förövare.

En begränsad utredningstid för barnmisshandelsärenden gagnar barnet. Enbart det faktum att offret är ett barn som har utsatts för ett övergrepp, anser vi vara skäl nog att handlägga ärendet med särskild skyndsamt. Vi tror att en tidsgräns i sig medför en snabbare handläggning, eftersom dessa ärenden då alltid måste prioriteras och resurser avsätts för arbetet. Vi är väl medvetna om att det inte går att forcera en barnmisshandelsutredning, att det ena ärendet inte är det andra likt och att det alltid krävs ställningstaganden hur det enskilda ärendet skall bedrivas på bästa sätt. Det finns många faktorer som påverkar brottsutredningen, såsom hur grovt brottet är, antalet förhör som behöver hållas, hur omfattande den tekniska undersökningen är.

Vi anser att en definierad tidsfrist är nödvändig för handläggning av barnmisshandelsärenden. En tidsgräns ställer krav på arbetssätt, samverkan, utveckling av metoder, rutiner, personalens kompetens och krä-

ver dessutom en samlad syn på hur resurserna används. *Vi föreslår* en gräns på tre månader för utredningsarbetet där barn, som inte fyllt 18 år, har utsatts för övergrepp. Skyndsamhetsregeln föreslås gälla brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken där barn är målsägande och där anmälan till polis skett före 18 års ålder. (Brottsbalkens kapitel 3 innehåller bestämmelser om brott mot liv och hälsa, kapitel 4 om brott mot frihet och frid och kapitel 6 om sexualbrott.) Vi har funnit tre månader vara en lämplig avvägning, med hänsyn till att handläggningstiden måste upplevas som realistisk och det kan t.ex. ta tid att få ett barns hela berättelse. Om flickan eller pojken behöver längre tid för att berätta om det som har hänt, skall det vara en självklarhet att tid skall finnas för detta. Det är viktigt att ett allvarligt brott som barnmisshandel hela tiden handläggs såväl aktivt som rättssäkert för alla som är inblandade i ärendet.

Det finns ärenden som kräver längre utredningstid och när sådana omständigheter föreligger, skall tidsfristen kunna få överskridas. Skäl för längre handläggningstid kan t.ex. vara att barnet behöver mera tid för att berätta om det som inträffat, att det är flera personer inblandade som måste förhöras flera gånger. Vi anser därför att tidsgränsen inte bör vara absolut, utan skall kunna få överskridas i vissa fall. Vi vill betona att en förlängning av tiden endast bör förekomma i undantagsfall, när det är nödvändigt med längre handläggningstid beroende på utredningens art eller andra särskilda omständigheter. Även om gärningsmannen oftast är känd i barnmisshandelsärenden, finns det även ärenden där gärningsmannen behöver sökas och detta kan påverka handläggningstiden. Principen bör vara att en barnmisshandelsutredning skall färdigställas så snart det går och senast inom tre månader.

Beslut att överskrida tidsfristen bör fattas av åklagaren för att få en smidighet i handläggningen. Åklagaren bör vara väl insatt i ärendet genom att han leder förundersökningen. Det skall finnas starka skäl att utöka tiden och åklagaren är rimligen den person som bäst kan bedöma om tidsfristen faktiskt inte går att hålla.

Hur skall tiden beräknas? När polisen får kännedom om misstanke om ett brott, skall en anmälan upprättas. I dagligt tal har en polisanmälan gjorts. Tiden bör räknas från den tidpunkt då anmälan upprättats till den tidpunkt åklagaren fattat beslut i ärendet. Rättsprocessen tar sedan ytterligare tid. Efter dom i tingsrätt, går det att överklaga domen till hovrätt och slutligen till Högsta domstolen. Vi vill betona vikten av skyndsamhet i hela rättskedjan, alltså även vid den fortsatta processen i domstol.

Vi föreslår att åldersgränsen blir 18 år med stöd av barnkonventionens definition av barn och ungdom. Vi ser inga skäl att frånga denna princip. Det händer att anmälan av övergrepp sker långt efter det att

händelsen ägt rum, men det särskilda skyndsamhetskravet föreslås gälla där den unge vid tidpunkten för anmälan ännu inte fyllt 18 år. Behovet av skydd, kravet på snabba förhör för att målsäganden inte skall glömma osv. är inte lika angeläget när anmälan sker vid vuxen ålder.

Vilka ärenden kan bli aktuella för handläggning med ett särskilt skyndsamhetskrav? Vårt arbete fokuserar på barnmisshandel. Det skulle emellertid framstå som orimligt att ha ett särskilt skyndsamhetskrav som enbart gäller barn som utsatts för misshandel, dvs. brott enligt 3 kap. 5 eller 6 §§ brottsbalken. Såväl utredningsskäl som andra skäl talar för att även andra brott som riktar sig mot barn, bör handläggas med samma skyndsamhet. Sexuella övergrepp, mobbning och så kallade ungdomsbråk är exempel på ärendegrupper, som också kan bli aktuella för den föreslagna bestämmelsen om särskild skyndsamhet. Vad gäller polisens och åklagarnas arbete, kommer enligt vårt förslag ärenden där barn är målsägande enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, att handläggas med det särskilda skyndsamhetskravet på tre månader. Det särskilda skyndsamhetskravet kan påverka dimensionering av den personal som skall arbeta med barn- och ungdomsärenden, personalens kompetens, arbetsmetoder och samarbetet med andra myndigheter.

Vissa typer av ärenden handläggs redan i dag med särskild skyndsamhet enligt tidsfrister som finns reglerade i lag. Paralleller kan dras till annan lagstiftning där handläggningstiden finns reglerad, t.ex. socialtjänstlagen (1980:620, SoL) och lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Socialtjänstlagen stadgar att en utredning som rör den underåriges skydd eller stöd skall bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader (50 a § SoL). Utredningen kan förlängas för viss tid, om särskilda skäl föreligger. När unga människor misstänks för att ha begått en lagöverträdelse, skall beslut i åtalsfrågan fattas senast inom sex veckor från delgivning av brottsmisstanke (4 § LUL). (Bestämmelsen gäller när någon som inte fyllt 18 år är misstänkt för ett brott för vilket straffet är fängelse i mer än sex månader.) I en förundersökning som berör ungdomar under 18 år t.ex. mobbning eller ungdomsbråk, blir båda tidsfristerna tillämpliga – för den misstänkte enligt LUL och för målsäganden enligt den föreslagna bestämmelsen i rättegångsbalken. Ärendet kan således beröras av flera tidsfrister och om den misstänkte faller under en kortare tidsfrist reglerad i lag, gagnar detta även målsäganden. Det är vidare tänkbart att särskilda tidsfrister gäller för att den misstänkte gärningsmannen blivit häktad, då bestämmelserna om häktning träder in. Reglerna om olika tidsfrister borde enligt vår mening, inte innebära några praktiska problem i tillämpningen.

Både Brottsförebyggande rådet och Rikspolisstyrelsen pekar i sina rapporter – utifrån olika utgångspunkter – på delar i handläggningen av

brottsutredningar där skyndsamhetskravet inte uppfylls och utredningarnas kvalitet eller effektivitet kan förbättras. Inslag av väntetider finns i hela utredningskedjan, både hos polis och åklagare. Vår uppfattning är att all tid som är att betrakta som passiv tid i utredningen är oacceptabel när det gäller våldsbrott som barnmisshandel.

Vi anser sammanfattningsvis att kravet på skyndsamhet inte uppfylls i tillräcklig omfattning och att den praktiska tillämpningen med förturer inte är tillräcklig för en tillfredställande handläggning av barnmisshandelsärenden. Vår uppfattning är att en kort handläggningstid med rättssäkerhet som grund, gagnar barnets bästa. Vi anser det vara motiverat att införa en tidsgräns för handläggning av barnmisshandelsärenden, bl.a. för att säkerställa att resurser inom polis och åklagarväsendet avsätts för arbetet mot barnmisshandel. Syftet är vidare att barnmisshandelsutredningar skall prioriteras och hanteras med den skyndsamhet som det enskilda fallet kräver.

## 8 Kostnadseffekter

Polisorganisationen har för år 2000 tilldelats 11,5 miljarder kronor. Jämfört med 1999 har anslaget höjts med 50 miljoner kronor. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2000 angivit att man skall återkomma till riksdagen med de resursförstärkningar som behövs för att fullfölja statsmakternas intentioner med rättsväsendet.

Utredningens sekretariat har informerat och diskuterat nedanstående förslag med Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren.

Av de förslag som vi lägger fram bedömer vi att det främst är förslagen om införande av fortbildning och handledning för utredare som handlägger barnärenden samt en utökning av nuvarande kursutbud avseende vidareutbildningen som kommer att innebära en kostnadsökning för polisen. De kostnader som polisen kan komma att få för införskaffande av viss teknisk utrustning, i samband med förhör av barn, blir först kända efter det att den föreslagna behovsinventeringen har gjorts. Om det inte ryms inom befintligt anslag föreslår vi att ett engångsanslag liknande ett investeringsbidrag bör utgå för att säkerställa bra förhörmiljöer med god teknisk utrustning i hela landet. Vikten av mobil utrustning med hög teknisk kvalitet måste lyftas fram.

Fortbildning för de utredare som handlägger barnärenden är en ny utbildningssatsning inom polisen. Vår bedömning är att man behöver genomföra två utbildningsomgångar per år med ca 30 elever per utbildningstillfälle. Varje utbildningstillfälle beräknas uppgå till en vecka. Med en utbildningskostnad om ca 5 000 kronor per elev beräknas kostnadsökningen för polisen i denna del uppgå till 300 000 kronor per år. Till detta kommer kostnader för traktamenten, resor, boende, löner samt eventuellt vikariekostnader.

Kostnader för handledning för de utredare som handlägger barnärenden beräknas uppgå till genomsnittligt ca 45 000 kronor per polismyndighet och år. Den totala kostnaden för 21 st polismyndigheter beräknas i denna del uppgå till ca 1 miljon kronor per år.

Vår uppskattning är att den vidareutbildning som ges i dag behöver dubbleras. I dag vidareutbildar Rikspolisstyrelsen ca 30 poliser per år. Varje kurs omfattar totalt fem utbildningsveckor. Varje kursomgång är uppdelad i tre utbildningsomgångar (2v+2v+1v). Varje elevplats på

vidareutbildningen beräknas kosta ca 25 000 kronor per år och elev. Kostnadsökningen för polisen i denna del beräknas uppgå till 750 000 kronor per år. Till detta tillkommer kostnader för traktamenten, resor, boende, löner och eventuellt vikariekostnader. Dessa kostnader ansvarar berörd lokal myndighet för.

Den föreslagna ändringen av förundersökningskungörelsen bör inte föranleda några nya kostnader för polismyndigheten. Som en konsekvens av förslaget om ett särskilt kompetenskrav för både polis och åklagare som skall handlägga barnmisshandelsärenden kommer det att finnas både förhørsledare och förundersökningledare med adekvat vidareutbildning som uppfyller det föreslagna kravet om kompetens och fallenhet.

Förslaget att antalet förhör med barn skall avgöras med hänsyn till utredningen art och barnets bästa innebär sannolikt inte några ökade kostnader.

Utredningen innehåller ett förslag om införande av en tidsfrist på tre månader för förundersökningar som avser brott enligt 3, 4 eller 6 kap i brottsbalken. I våra kontakter med framförallt polisen har vi funnit att det är svårt att hitta kompetent personal som tillfälligt kan anställas för sådana uppgifter. Däremot måste man tillfälligt omdisponera personal med barnkompetens från andra verksamheter under den inledande fasen för att prioritera barnutredningar med alltför lång handläggningstid. Inom de polismyndigheter där poliserna själva ombesörjer utskrifter av barnförhör skulle en lösning vara att civilanställd personal sköter dessa arbetsuppgifter och att poliserna arbetar med själva handläggningen av ärendena. Införandet av en sådan tidsfrist kräver alltså resurstillskott i ett övergångsskede till polis- och åklagarmyndigheterna, för att prioritera arbetet mot barnmisshandel och förkorta ärendehandläggningen där onödiga väntetider förekommer. Det handlar om ärenden som polisen och åklagarmyndigheterna beroende på bl.a. knappa resurser inte hinner handlägga inom rimliga tider.

Skulle antalet anmälningar stanna på nuvarande nivå innebär inte förslaget vad gäller tidsfristen på sikt några kostnadsökningar för vare sig polis- eller åklagarmyndigheterna. Fortsätter antalet anmälningar av barnmisshandel till polisen att öka krävs också ett årligt resurstillskott för att de berörda myndigheterna skall kunna upprätthålla den föreslagna tidsfristen.

## Reservation

### Reservation av Cecilia Magnusson (m)

Kunskap om barn och barnmisshandel är generellt inom polis- och åklagarväsendena en bristvara. Alltför många barn far illa i dagens samhälle därför måste vi se till att barnens rättssäkerhet stärks.

Förslagen som kommittén lägger är angelägna och i rätt riktning. Jag ställer mig bakom flertalet av dem.

I vissa delar anser jag att kommittén har dragit fel slutsatser och att man heller inte vågar lägga förslag om de resursförstärkningar till rättsväsendet som är nödvändiga.

### Organisation

Förslagen från majoriteten i denna del av betänkandet rör hur polis och åklagare handlägger ärenden gällande misshandlade barn. Problemet är att kommitténs majoritet inte tar hänsyn till den verklighet som råder när man lägger sina förslag. Om det skall vara realistiskt att uppnå de krav som kommittén ställer måste polis och åklagare tilldelas betydligt ökade resurser.

Den beskrivning av polisens och åklagarnas organisation som utredningen förmedlar ger intryck av att de står väl rustade för den viktiga ambitionshöjning som kommittén föreslår när det gäller att möta misshandlade barn. Den verklighet som, framför allt polisen, har att arbeta med ser annorlunda ut. Kampen med den s.k. vardagsbrottsligheten, där barnmisshandel hör hemma, är mycket ojämn. Samstämmiga uppgifter gör gällande att polisen har stora svårigheter att hantera denna typ av brottslighet. Dessvärre finns det inte heller någon realistisk grund för att tro att det ska bli bättre i framtiden om inte mer resurser tillförs.

Den neddragning av resurser i rättsväsendet som genomförts under de senaste åren har medfört att denna typ av ärenden har fått stryka på foten. Det är en uppenbar risk att de ytterst angelägna förslag som kommittén lägger inte får gehör på grund av brist på verklighetsförankring.

Ett exempel är den skriande bristen på poliser. För att kunna klara sina uppgifter skulle det behövas 19 000 poliser, enligt Rikspolisstyrelsen. I dag finns det ca 16 200 poliser. Dessutom har polisen varit tvungen – av besparingskäl – att avskeda en stor andel civilanställd personal. Min slutsats är att situationen inom polisen är krisartad och detta drabbar hårt bl.a. arbetet med utredningar av barnmisshandel.

### **Handläggningstider**

Kommittén föreslår att bestämmelserna i rättegångsbalken ändras så att en förundersökning ska avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas senast inom tre månader efter det att polisanmälan upprättats. Med tanke på de långa utredningstider som nu föreligger kan man lätt förledas att sympatisera med förslaget. Skulle man lösa de problem som finns i dag med denna gräns? Finns det förutsättningar inom polisen att leva upp till denna ändring med dagens arbetssituation? Kommittén ger själv svaret i kapitel åtta där man konstaterar ”Det handlar om ärenden som polisen och åklagaren beroende på bl.a. knappa resurser inte hinner handlägga inom rimliga tider”. Dagens situation är den att handläggningstiden är drygt fem månader. Att då tro, som majoriteten gör, att man kan sänka den till tre månader utan tillräcklig resursförstärkning är naivt.

Därmed riskerar detta förslag, med stor sannolikhet, att bli ett tomt slag i luften. Enligt uppgifter från polisutredare har man sen många år en intern målsättning att en barnutredning skall vara avslutad inom tre månader men att man, med dagens arbetssituation, inte har någon chans att uppfylla den.

### **Kostnadseffekter**

De förslag som kommittén lägger angående breddning och komplettering av polisens grundutbildning, krav på vidareutbildning för både polis och åklagare, kontinuerlig fortbildning och handledning, ändringar i förundersökningskungörelsen samt att säkerställa bra förhörsmiljöer för barn är ytterst angelägna.

Den beskrivning av kostnadseffekter som kommittén redovisar kan jag däremot inte ställa mig bakom. Att inbegripa dessa nya utbildningsåtgärder inom nuvarande utbildningsbudget är inte realistiskt. Det kommer kräva att annan angelägen utbildning inte blir genomförd. Produktionsbortfallet under utbildningstiden måste också kompenseras. Kommittén har kunskapen om att det redan i dag saknas tillräckliga

resurser för vidare- och fortbildning inom framför allt polisväsendet. I det perspektivet är det förvånande att inte majoriteten drar den enda slutsats som finns, nämligen att göra nödvändiga, tillräckliga, förstärkningar av resurserna till polis- och åklagarväsendet.

## Referenser

- Arnell, A. & Ekblom, I., ”och han sparkade mamma...” – möte med barn som bevittnar våld i sina familjer. Rädda Barnen, 1999.
- Barnombudsmannen, *Tänk om.... Rapport från barnens myndighet*, 1996.
- Bernler, G. & Johnsson, L., *Handledning i psykosocialt arbete*. Natur och Kultur, 1993.
- Bring, T., red., *Förundersökning*. Norstedts Juridik AB, 1999.
- Brottsförebyggande rådet, *Handläggningstider vid polisanmäld barnmisshandel*. Studie dec. 1999.
- Cederborg, A-C., *Intervjuer (förhör) med barn som misstänks vara utsatta för övergrepp. Underlag för ett universitetsanknutet utvecklings- och forskningsprojekt*. Linköpings universitet: Uni Tryck, 2000.
- Cederborg, A-C., Orbach, Y., Sternberg, K. J., & Lamb, M.E., Investive Interviews of Child witnesses in Sweden. *Child Abuse and Neglect*, 2000.
- Cederborg, A-C., *Sexuella övergrepp mot barn*. Tema Barn, Linköpings Universitet, 1996:8.
- Christianson, S-Å., *Avancerad förhørs- och intervjumethodik*. Natur och kultur, 1998.
- Christianson, S-Å., m.fl., *Forensisk psykologi*. Sveriges Psykologförbund, 1996.
- Christianson, S-Å., *Traumatiska minnen*. Natur och kultur, 1996.
- Diesen, C., red. *Förhör*. Juristförlaget, 1996.
- Fitger, P., *Rättegångsbalken I. Del 2*, Norstedts Juridik AB, 1986 med Supplement.
- Flin, F., m.fl., The effect of a five-month delay on children's and adults' eyewitness memory. *British Journal of Psychology*, 1992.
- Hindberg, B., *Barnmisshandel*. Rädda Barnen, 1997.
- Holmgren, R., Yngwe, T-B., *Projekt för minskade genomströmningstider för utredningar av våldsbrott - den polisiära processen*. PriceWaterhouseCoopers, 990426.
- Holmqvist, L., m.fl., *Brottsbalken. En kommentar. Del I (1-12 kap.)*. *Brotten mot person och förmögensbrotten m.m.* Norstedts Juridik AB, 1998.
- Killén, K., *Svikna barn*. Wahlström och Widstrand, 1993.

- Lundmark, G., *Handledning för sexualbrottsutredare – en metod att förebygga utbrändhet. Polistidningen 3*, 1998.
- Norström, C., & Thunved, A., *Nya sociallagarna*. Norstedts Tryckeri AB, 1999.
- Norström, C., & Sverne, T., *Sekretess i socialtjänsten*. Förlagshuset Gothia AB, 1995.
- Olsson, M., *Misshandel*. Brottsförebyggande rådet, 1998.
- Poole, D.A., Lamb, M.E., *Investigative Interviews of Children*. United States of America, 1998.
- Regner, G., m.fl., *Sekretesslagen. En kommentar*. Norstedts Juridik AB, 1998 med Supplement.
- Riksdagens revisorer, *Organisationsförändringar inom rättsväsendet. Rapport 1998/99:9*.
- Rikspolisstyrelsens allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål. FAP 403-5.
- Rikspolisstyrelsen, *Iakttagelser vid inspektioner av brottsutredningsverksamheten – några sammanfattande synpunkter*. 1999.
- Riksrevisionsverket, *Brottmålskedjan – i Sverige och andra länder. Kartläggning och analys*. RRV 1999:30.
- Riksrevisionsverket, *Hinder för ett effektivare resursutnyttjande – del av regeringsuppdrag*. RRV 1996:64.del 1.
- Riksrevisionsverket, *Lägesbeskrivning – del av regeringsuppdrag*. RRV 1996:64 del 2.
- Riksrevisionsverket, *Rättskedjan*. RRV 1996:63.
- Riksåklagarens allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål. RÅFS 1997:12.
- Riksåklagarens promemoria, *Förundersökning vid sexuella övergrepp mot barn*. 1999:01.
- SCB, *Uppgifter från undersökningar av levnadsförhållandena (ULF)*.
- Socialstyrelsen, *Barnet i rättsprocessen*. Expertrapport, 1995:21.
- Socialstyrelsen, *Barn och ungdomar i misshandelsmiljöer*. Seminarium vid Socialstyrelsen, 980205.
- Socialstyrelsen, *Polisintervjuer med barn. En studie av 193 polisanmälda ärenden*. Expertrapport, 1999.
- Socialstyrelsen, *Barns minnesförmåga*. Expertrapport, 1999.
- Socialstyrelsen, *Den rättsliga hanteringen*. Expertrapport, 1999.
- Socialstyrelsen, *Sexuella övergrepp mot barn. En studie av arbetet i samrådsgrupper*. Expertrapport, 2000.
- Socialstyrelsen, *Ändringar i socialtjänstlagen som rör barn och unga*. Expertrapport, 1999:2.
- Sutorios, H., *Sexuella övergrepp mot barn – Behovet av psykologisk sakkunskap och sakkunnigas roll i rättsprocessen. Juristtidningen 1999-2000, nr 1*.

- Svedin, C.G., Back, K., *Barn som inte berättar – Om att utnyttjas i barnpornografi*. Rädda Barnen, 1996.
- Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter. Konventionen om barnets rättigheter*. UD informerar 1996:2.
- Weinehall, K., *Att växa upp i våldets närhet. Ungdomars berättelser om våld i hemmet*. Pedagogiska institutionen, Umeå universitet, 1997.
- Øvreeide, H., *Samtal med barn*. Norway, 1998.

## Offentligt tryck

### *Promemoria*

Ds 1997:5 *Vidareutbildning av poliser*

### *Utredningsbetänkanden*

- SOU 1995:60, *Kvinnofrid. Del A*. Huvudbetänkande av Kvinnovåldskommissionen.
- SOU 1997:116, *Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige*. Barnkommitténs huvudbetänkande.
- SOU 1999:108, *Handläggning av ungdomsmål – en utvärdering av 1995 års ungdomsmålsreform*. Betänkande av Utredningen om handläggning av ungdomsmål.

### *Propositioner*

- Prop. 1962:10 Förslag till brottsbalk, del B.
- Prop. 1978/79:67 Om förbud mot aga.
- Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten.
- Prop. 1987/88:107 Om målsägandebiträde.
- Prop. 1988/89:67 Sekretessfrågor inom undervisningsväsendet m.m.
- Prop. 1989/90:28 Vård i vissa fall av barn och ungdomar.
- Prop. 1992/93:141 Ändring i brottsbalken m.m.
- Prop. 1994/95:12 Handläggning av ungdomsmål.
- Prop. 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande.
- Prop. 1995/96:110 Riktlinjer för åklagarväsendets organisation.
- Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen.
- Prop. 1997/98:55 Kvinnofrid.
- Prop. 1997/98:182 Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.

Prop. 1998/99:133 Särskild företrädare för barn.

*Övrigt*

Regleringsbrev för polisväsendet för åren 1998, 1999 och 2000.

Regleringsbrev för åklagarorganisationen för åren 1998, 1999 och 2000.

# Kommittédirektiv

Barnmisshandel och därmed  
sammanhängande frågor

Dir.  
1998:105

---

Beslut vid regeringssammanträde den 10 september 1998.

## Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillkallas med uppdrag att utreda frågan om barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor.

Utredningen skall

- närmare definiera begreppet barnmisshandel
- beskriva utvecklingen av barnmisshandel och söka förklaringar till denna
- sammanställa och redovisa kunskapsläget när det gäller möjligheterna att känna igen orsaksmönster, såväl inom den enskilda familjen som i samhället, som kan ligga bakom uppkomsten av barnmisshandel
- se över formerna, omfattningen och inriktningen av det förebyggande arbetet och utforma strategier för att effektivisera och förbättra arbetet med att förhindra barnmisshandel
- redovisa de behov av kunskaper och stöd som personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg har i syfte att förbättra deras arbete med barn som utsatts för eller misstänks vara utsatta för misshandel
- beskriva och analysera hälso- och sjukvårdens roll i arbetet med barn som misshandlas och föreslå lämpliga åtgärder för att förbättra detta arbete i syfte att höja kvaliteten i stöd och behandling som erbjuds barnen och deras familjer
- kartlägga polisens och åklagarnas handläggningstider och metoder för arbetet med barnmisshandelsutredningar samt lämna förslag till åtgärder som kan krävas för att arbetet skall effektiviseras och – om det behövs – för att kvaliteten på utredningarna skall höjas.

- kartlägga den rehabilitering av förövare som förekommer inom kriminalvården och vid behov lämna förslag till förbättringar av den
- överväga och föreslå olika insatser för att förbättra socialtjänstens arbete med barn som utsatts för misshandel och med deras familjer
- särskilt uppmärksamma olika samverkansformer och föreslå åtgärder för att avlägsna eventuella hinder för samverkan
- arbeta aktivt och utåtriktat i syfte att öka medvetenheten om barnmisshandel hos allmänheten och hos dem som arbetar med barn i olika verksamheter

## Bakgrund

Enligt artikel 19 i FN:s konvention om barnets rättigheter – barnkonventionen – skall barnet skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp, medan barnet är under föräldrarnas, vårdnadshavares eller annan persons vård. När behov av skyddsåtgärder uppstår, får principen om familjens privatliv ge efter för statens ingripande i syfte att tillförsäkra barnet den bästa miljön för en harmonisk utveckling. Artikeln innehåller en lista på åtgärder som staten är skyldig att vidta. Dessa åtgärder kan vara av lagstiftande, administrativ, social eller utbildande karaktär. Bestämmelsen är såväl förebyggande som åtgärdande, vilket innebär att staten inte bara skall vidta åtgärder för att förebygga övergrepp mot barn, utan också är skyldig att ingripa och skydda barnet genom omhändertagande när barnet behöver samhällets skydd.

Barn får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling (se 6 kap.1§ föräldrabalken). Det uttryckliga förbudet mot aga infördes år 1979. Syftet var i första hand att klart visa att det inte är tillåtet att kroppsligen bestraffa barn. Dessutom ville man genom allmän upplysning och föräldrautbildning visa på vikten av att ge barn en god omvårdnad och uppväxt, baserad på respekt för barnet.

Ett antal riksdagsmotioner har under senare år behandlat frågor om barnmisshandel. Socialutskottet anser i betänkandet (bet. 1996/97:SoU8) Barnfrågor att det är angeläget att få en mer utförlig och genomlyst bild av hur barn lever – dels för att lyfta fram omständigheter som kan ge barn sämre chanser i livet, dels för att ta fram åtgärder för att hejda en ogynnsam utveckling hos barn. Utskottet framhåller vikten av att de kunskaper och erfarenheter som har framkommit i tidigare utredningar och rapporter tas till vara och beaktas av personal inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, skolan, barnomsorgen osv. i arbetet med barn. Resultatet av pågående utredningar borde, enligt utskottet, avvaktas

och beaktas i det fortsatta arbetet med frågan. I sitt betänkande (bet. 1997/98:SoU13) Barnfrågor uttalar socialutskottet att det utgår från att regeringen noga följer utvecklingen när det gäller barn som utsatts för misshandel och vidtar ytterligare åtgärder om det visar sig nödvändigt.

Barnombudsmannen föreslog i sin rapport till regeringen Tänk om... (Barnombudsmannen 1996) att det tillsätts en utredning med uppgift att se över frågor om barn som misshandlas, vanvårdas eller utsätts för övergrepp. Utredningen bör omfatta olika samhällsområden som till exempel rättsväsendet, hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Den bör kartlägga omfattningen av barn som utsätts för misshandel, vanvård och övergrepp samt deras livssituation. Den bör även föreslå åtgärder som griper in i de ovannämnda samhällsområdena. Utredningen bör vidare behandla samhällets skyddsfunktioner och hur de kan utvecklas.

Genom ändringar i socialtjänstlagen (1980:620) den 1 januari 1998 har barnets ställning stärkts inom socialtjänsten. Hänsyn till barnets bästa skall tas, barnets inställning skall så långt möjligt klarläggas när åtgärder rör barn och reglerna om socialtjänstens utredning gällande barns förhållanden har tydliggjorts.

Flera uppgifter tyder på att barnmisshandeln ökat under senare år. Statistik i olika rapporter som kommit under 1990-talet visar en ökning av antalet polisanmälda fall av misshandel av underåriga. Barnens rätt i samhället (BRIS) rapporterar en ökning av antalet samtal till Barnens hjälptelefon som handlar om misshandel. Rädda Barnen har uppmärksammat frågor om barnmisshandel under senare år och bl.a. i mars 1998 med stöd från Allmänna arvsfonden genomfört satellitkonferensen Barnmisshandel – allas ansvar.

#### *Tidigare uppdrag och utredningar*

På Socialdepartementets uppdrag genomförde Statistiska centralbyrån (SCB) under åren 1994 och 1995 en undersökning om hur inställningen till barnaga förändrats jämfört med hur den var innan förbudet infördes år 1979 (Demografiska rapporter 1996:1). Undersökningen visar att de flesta högstadiel elever, 70 procent, och drygt hälften av de vuxna, 56 procent, är emot alla former av kroppslig bestraffning av barn. Jämfört med tidigare undersökningar innebär detta att fler av de tillfrågade tar avstånd från kroppslig bestraffning av barn. I en studie år 1965 ansåg 53 procent av svenska folket att kroppslig aga var ett omistligt redskap i barnuppfostran. I början av 1970-talet uppgav drygt en tredjedel att barnaga var en nödvändig del i barnuppfostran. År 1994 hade den gruppen minskat ytterligare till 11 procent. Vi kan alltså konstatera att de flesta i dag klart har tagit ställning mot barnaga.

Socialstyrelsen fick år 1991 regeringens uppdrag att utarbeta ett åtgärdsprogram för att höja kompetensen och utveckla barnperspektivet i arbetet med barn inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Projektet fick namnet Barn i fokus. Under projekttiden påbörjades en utvecklingsprocess inom socialtjänsten bl.a. genom att ett antal projekt fick stöd samt genom kompetenshöjande åtgärder. Uppdraget redovisades till regeringen i oktober 1995. I slutrapporten föreslog Socialstyrelsen bl.a. att regeringen tillsätter en särskild kommission om barn som offer för eller vittne till våld och sexuella övergrepp.

Kvinnovåldskommissionen föreslog i sitt betänkande Kvinnofrid (SOU 1995:60) att villkoren för barn som växer upp i misshandelsmiljöer bör bli föremål för utredning i särskild ordning. En sådan utredning bör ha en bred ansats och, utifrån såväl flickors som pojkars perspektiv, ta upp olika frågor som rör barnens livssituation.

Socialstyrelsen har i samband med regeringens proposition 1997/98:55 Kvinnofrid fått i uppdrag av regeringen att leda ett utvecklingsarbete i frågor om våld mot kvinnor. Arbetet skall syfta till att främja och stödja kompetensuppbyggnad och metodutveckling inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I uppdraget ingår även att initiera och stödja samverkan mellan myndigheter, följa den internationella utvecklingen samt sprida information. Socialstyrelsen planerar att i detta arbete även beakta barnen och deras specifika behov när modern blir misshandlad och barnen blir vittne till våld i familjen.

Ett seminarium med forskare och praktiker har genomförts och dokumenterats i rapporten Barn och ungdomar i misshandelsmiljöer (SoS 1998, stencil). I rapporten konstateras bl.a. att mer samarbete behövs för kunna nå barnen i misshandelsfamiljerna. Ökad information och mer kunskap krävs dels om problemen, dels om anmälningsskyldigheten – inte minst på ledningsnivå. Svårigheten ligger inte i att problemen i misshandelsfamiljerna ofta är sammansatta, utan snarare i att samhällets hjälpinsatser är organiserade på ett sätt som innebär att det är svårt att se helheten i barnens och familjernas problem.

Under år 1997 har Socialstyrelsen haft regeringens uppdrag att följa upp rapporten Barns villkor i förändringstider (SoS-rapport 1994:4). I mars 1998 lämnade Socialstyrelsen rapporten Anmälan, utredning, insats (SoS-rapport 1998:4). Den bild som framträder i studien är såväl positiv som negativ. Barnavårdsutredningarnas kvalitet har förbättrats och nya öppenvårdsinsatser som riktar sig till familjer växer fram för att stödja utsatta familjer och förhindra att barn måste omhändertas. Samtidigt har antalet barnavårdsanmälningar och ansökningar ökat. Kommunerna måste, enligt Socialstyrelsen, skaffa sig mer kunskap om denna utveckling och dess orsaker. De måste också förbättra kvalitets-säkringen i sitt arbete med barn som riskerar att fara illa.

I betänkandet Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:196) föreslår Barnkommittén att utvecklingen avseende barnmisshandel bör följas och att Socialstyrelsen får i uppdrag att noggrant följa utvecklingen när det gäller barnmisshandel och att lämna förslag till erforderliga åtgärder.

Barnpsykiatrikommittén gör i sitt betänkande Det gäller livet – vård och stöd till barn och ungdomar med psykiska problem (SOU 1998:31) bedömningen att utvecklingen av socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt polisens arbete med barn som utsätts för övergrepp och misshandel behöver samordnas nationellt och i regionala kunskapscentra. Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att ta fram ett nationellt utvecklingsprogram för hela området misshandel och sexuella övergrepp mot barn. Socialstyrelsen bör undersöka möjligheten att stödja ett antal regionala centra som arbetar utifrån socialtjänstens behov av kompetensutveckling, konsultation och handledning. Dessa centra skulle komplettera de regionala centra som arbetar med barn- och ungdomspsykiatri som bas. Uppbyggnaden kan ske etappvis och Socialstyrelsen bör ges ansvar att fördela medel för detta.

### **Behovet av en utredning**

Frågor om barnmisshandel har som framgår ovan under en längre tid varit föremål för diskussion och har också behandlats i olika mindre omfattande uppdrag och utredningar. Enligt regeringens bedömning är det därför angeläget att nu göra en mer omfattande genomgång av problemet. De olika punktinsatser som har genomförts har delvis bidragit till att ge oss en bild av situationen i dag, men bilden behöver kompletteras och analysen fördjupas.

Brottsstatistiken visar att antalet anmälda fall av misshandel mot barn under 15 år har ökat sedan 1980-talet. Den polisanmälda misshandeln mot barn har mer än fyrdubblats sedan år 1981. I åldersgruppen 0-6 år har antalet ökat från 196 år 1981 till 820 år 1997. Motsvarande siffror för åldersgruppen 7-14 år är 758 år 1981 och 4 443 år 1997. Det är emellertid inte helt klarlagt vad som ligger bakom de ökade siffrorna i statistiken. Förklaringen kan ligga i att personal i skola och förskola som möter barn har blivit mer uppmärksam på våldsproblematik och att många skolor i dag har handlingsprogram för hur de skall handskas med våld i skolmiljön, vilket kan innebära att våld mellan elever under skoltid i högre grad numera anmäls till polisen. Personalen kan också i högre utsträckning vara medveten om sin skyldighet att till socialtjänsten anmäla misstanke om att barn behöver samhällets skydd. De ökande anmälningarna till polisen om våld mot barn kan bero på en

ökad benägenhet att polisanmäla men också på ökad medvetenhet om hur våld under uppväxttiden påverkar barns utveckling. Det finns dock troligen ett stort mörkertal när det gäller barnmisshandel. Är det så att fler barn blir slagna i hemmet? Misshandel av barn sker ofta i det fördolda och uppmärksammas därför inte som den borde. Det krävs således en förbättrad analys av de tillgängliga uppgifterna. Det är angeläget att utveckla kunskapen om mörkertalets storlek samt också utveckla kunskap om vilken typ av brott som blir polisanmäld.

I årsrapporten från BRIS för år 1997 redovisas att samtalen till Barnens hjälptelefon om barnmisshandel har mer än fördubblats sedan år 1993. Dessa samtal utgjorde 9,1 procent av samtliga samtal under år 1997. Samtal till BRIS vuxentelefon om barn under år 1997 handlade i 14,7 procent av fallen om barn som uppgavs vara utsatta för fysisk och/eller psykisk misshandel eller vanvård.

Hur stor ökningen av antalet anmälda fall av barnmisshandel är inom socialtjänsten går inte att få fram ur den nationella statistiken, eftersom det där saknas uppgifter om antalet anmälningar och vilket skäl till anmälan som anges. Eftersom polisen är skyldig att anmäla till socialtjänsten när barn är utsatta för misshandel eller själva begår brott är det rimligt att anta att det skett en ökning av ärenden som rör barnmisshandel även inom socialtjänsten. Här krävs såväl utveckling av statistiken som en fördjupad analys av tillgängliga uppgifter.

Det finns ytterligare frågor som är relevanta i sammanhanget och som behöver belysas på olika sätt: Hur förebyggs barnmisshandel på bästa sätt? Hur upptäcks barn som misshandlas? Fungerar anmälnings-skyldigheten enligt 71 § socialtjänstlagen? Finns fungerande samrådsgrupper i kommunerna? Fungerar samverkan mellan de berörda myndigheterna? I vilken utsträckning polisanmäls barnmisshandel? Anmäler socialtjänsten misstanke om brott mot underårig till polisen med stöd av 66 § socialtjänstlagen? I vilka situationer avstår socialtjänsten från att göra polisanmälan? Vad händer sedan inom rättsväsende, socialtjänst och hälso- och sjukvård? Vilken hjälp finns att få för de drabbade barnen, deras föräldrar och förövaren?

Socialtjänstens arbete med barn som av olika skäl behöver samhällets skydd har diskuterats under hela 1990-talet. Olika grupper av barn har lyfts fram vid olika tidpunkter. Ibland har fokus varit på barn som utsatts för sexuella övergrepp, vid andra tillfällen har det handlat om barn som misshandlas, barn till missbrukare eller psykiskt sjuka föräldrar, barn som blir vittne till våld eller barn som försummas på annat sätt. Oavsett skälet till att barn behöver samhällets skydd och stöd genom framförallt socialtjänstens försorg är det angeläget att ha en helhetssyn på barn som lever under olika missförhållanden. Det är således inte karaktären av dessa missförhållanden som avgör barnets

behov av insatser utan det är allvaret i barnets totala livssituation. Det är utifrån denna situation som prioriteringar när det gäller samhällets insatser måste göras.

### Uppdraget

Mot den angivna bakgrunden tillkallas en utredning med parlamentarisk sammansättning för att utreda frågan om barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor. Den långsiktiga målsättningen är att skapa bättre förutsättningar för att förhindra att barn misshandlas, för en bättre samverkan mellan de verksamheter som skall utreda och åtgärda barnmisshandel, för förbättrad kunskap hos berörda yrkesgrupper och för bättre möjligheter till stöd och hjälp till berörda.

Utredningen skall ha ett barnperspektiv och i sitt arbete utgå från intentionerna och tillämpliga artiklar i FN:s konvention om barnets rättigheter. I barnperspektivet bör ingå att se om det finns några mönster i hur pojkar respektive flickor drabbas av övergrepp. Också när utredningen behandlar barn och ungdomar som förövare av misshandel bör ett könsperspektiv finnas med.

Utredningen skall i sitt arbete utgå från den kunskap som är tillgänglig från tidigare utredningar, uppdrag och rapporter. Utredningen skall samverka med Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet och länsstyrelserna, vilka samtliga har kunskaper och erfarenheter som skall ligga till grund för och användas aktivt i utredningens arbete. Även frivilligorganisationernas kunskaper och erfarenheter skall tas till vara av utredningen. Kunskaper och erfarenheter ur såväl ett internationellt som kulturellt perspektiv bör tas till vara.

### *Definition och utveckling*

Barnmisshandel används ofta som ett samlingsbegrepp för såväl fysisk som psykisk misshandel och sexuella övergrepp. Uttrycken ”utsatta barn” eller ”barn som far illa” används också för att benämna de barn som misshandlas. De olika begreppen skapar ibland oklarhet om vad som skall förstås med barnmisshandel och hur stor omfattningen av barnmisshandel är i Sverige. En utgångspunkt för utredningen är att begreppet barnmisshandel bör innefatta de fall när ett barn utsätts för fysiskt och psykiskt våld. Frågan om barn som mobbas eller utsätts för sexuella övergrepp behandlas redan i andra sammanhang, varför dessa frågor inte bör övervägas av utredningen. Utifrån denna avgränsning skall utredningen närmare definiera begreppet barnmisshandel. Den

faktiska utvecklingen av barnmisshandel i Sverige skall beskrivas och förklaringar till denna utveckling sökas. Vid Brottsförebyggande rådet (BRÅ) planeras för närvarande ett forskningsprojekt för att fördjupa kunskaper om barnmisshandel genom sammanställningar av olika typer av statistik och beskrivande studier av polisanmälda fall. Utredningen skall ta till vara de erfarenheter som BRÅ gör i detta arbete.

#### *Orsakssammanhang och förebyggande arbete*

Utredningen skall göra en sammanställning av kunskapsutvecklingen när det gäller möjligheterna att känna igen mönster såväl inom den enskilda familjen som i samhället som kan orsaka barnmisshandel och som redovisas i olika forskningsrapporter. Utredningen skall se över formerna, omfattningen och inriktningen av det förebyggande arbete mot barnmisshandel som förekommer i dag. Utredningen skall beskriva de skador som kan uppstå i samband med barnmisshandel. Mot bakgrund av detta skall strategier utformas för att effektivisera och förbättra arbetet med att förhindra barnmisshandel.

#### *Förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg*

Personal inom förskola, skola och skolbarnsomsorg har daglig kontakt med i stort sett alla barn och har därigenom särskilda möjligheter att upptäcka barnmisshandel. Utredningen skall redovisa de svårigheter som de olika personalgrupperna möter och ta reda på vilka kunskaper och vilket stöd de behöver för att de på ett adekvat sätt skall kunna hantera en situation då barnmisshandel misstänks eller upptäcks.

#### *Hälso- och sjukvården*

Hälso- och sjukvården kommer vid olika tillfällen i kontakt med barn som misshandlas och deras familjer. Den har en betydelsefull och ofta grannliga uppgift när det gäller att, med utgångspunkt i en definition av begreppet barnmisshandel, upptäcka, identifiera och behandla skador som kan ha uppstått genom misshandel. Utredningen skall beskriva och analysera hälso- och sjukvårdens roll och svårigheter i detta sammanhang för att kunna föreslå lämpliga åtgärder för att förbättra möjligheterna för dessa barn och deras familjer att kunna få adekvat stöd och behandling.

### *Rättsväsendet*

Rättsväsendet har viktiga uppgifter när det gäller att komma till rätta med barnmisshandel och förhindra att barnmisshandel fortsätter. Misstankar som gäller misshandel av barn är av många skäl ofta svåra att utreda. Ett problem som ibland förs fram är att ärenden som rör barnmisshandel tar tid. En uppgift för utredningen är att kartlägga handläggningstider och polisens och åklagarnas metoder för arbetet med sådana utredningar. Utredningen skall lämna förslag till de åtgärder som kan krävas för att arbetet skall effektiviseras och – om det behövs – för att kvaliteten på utredningarna skall höjas. Uppdraget skall i denna del redovisas senast före utgången av år 1999.

I de fall förövare döms har kriminalvården viktiga rehabiliterande uppgifter. Utredningen skall kartlägga den rehabilitering som i dag förekommer inom kriminalvården, vid behov lämna förslag till förändringar av den och beskriva hur erfarenheterna inom detta område kan användas för att förebygga barnmisshandel.

### *Socialtjänsten*

Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att barn som behöver samhällets skydd får skydd, stöd och hjälp. Socialtjänsten kritiseras ofta för sitt sätt att arbeta med dessa barn. Mycket utvecklingsarbete har genomförts under senare år för att höja kvaliteten inom socialtjänsten. Utredningen skall med utgångspunkt från barnets bästa överväga och föreslå olika insatser för att förbättra socialtjänstens arbete – utredning, insatser, behandling – med barn som utsatts för misshandel och deras familjer.

### *Samverkan*

En förutsättning för att arbetet med och mot barnmisshandel skall fungera väl är att samverkan mellan alla olika inblandade verksamheter är god. Sedan ett antal år finns i många kommuner en etablerad samverkan mellan socialtjänsten, rättsväsendet och hälso- och sjukvården, s.k. samrådsgrupper. Dessa grupper arbetar både på lokal och regional nivå och behandlar såväl enskilda ärenden som mer generella frågor. Utredningen bör lägga särskild vikt vid samverkan mellan berörda verksamheter och hur denna samverkan kan underlättas, ytterligare utvecklas och förbättras samt vid behov föreslå åtgärder för att avlägsna de hinder för samverkan som kan finnas.

### *Arbetsformer*

Utredningens arbete skall vara brett upplagt. Den skall arbeta aktivt och utåtriktat med att sprida information och anordna seminarier i syfte att öka medvetenheten om barnmisshandel hos såväl allmänheten som hos dem som arbetar med barn i olika verksamheter. Utredningen skall arbeta i nära kontakt med myndigheter, kommuner och organisationer och pröva och förankra sina överväganden och förslag i seminarier, offentliga utfrågningar och liknande. Vid behov skall utredningen ta initiativ till nödvändigt utvecklingsarbete.

### *Övrigt*

Det skall stå utredningen fritt att också ta upp andra närliggande frågor som kan bidra till att förhindra att barn utsätts för misshandel. Om utredningens överväganden innebär att författningsreglering bör ske skall förslag till sådan lämnas. Konsekvenserna av förslagen skall redovisas och om de innebär ökade kostnader skall en finansiering av förslagen anvisas. Utredningen skall i sitt arbete beakta vad som sägs i de generella direktiven till kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49) samt att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

### *Redovisning av uppdraget*

Uppdraget i frågan om polisens och åklagarnas handläggningstider och utredningar skall redovisas senast före utgången av år 1999. Uppdraget i övrigt skall redovisas senast den 31 mars 2001. Om kommittén finner det lämpligt kan uppdraget redovisas fortlöpande i delbetänkanden.

(Socialdepartementet)



---

**STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR**

---

1999-09-27

***Kommittén mot barnmisshandel***

(S 1998:07)

Huvudsekreterare

Bodil Långberg

Telefon 08-405 33 65

Telefax 08-405 41 11

Enligt sändlista

---

**Enkät**

---

Regeringen beslutade den 10 december 1998 att tillkalla en utredning med parlamentarisk sammansättning för att utreda frågan om barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor.

Enligt de till utskicket bilagda kommittédirektiv (dir. 1998:105) skall utredningen bl.a. kartlägga polisens och åklagarnas handläggningstider och metoder för arbetet med barnmisshandelsutredningar samt lämna förslag till åtgärder som kan krävas för att arbetet skall effektiviseras och - om det behövs - för att kvaliteten på utredningarna skall höjas. I denna del skall uppdraget redovisas senast före utgången av februari månad år 2000.

Som ett led i detta arbete har vi inom kommittésekreterariatet utarbetat ett frågeformulär som riktar sig till poliser som arbetar med bl.a. barnmisshandelsutredningar. Du ingår i vårt urval av poliser antingen därför att Du ingår i RPS nätverk av "barnutredare" eller för att vi har fått information om att Du arbetar med övergrepp mot barn, och din medverkan är av största vikt. Om Du av någon anledning inte kan besvara frågorna, är vi tacksamma om någon annan på arbetsplatsen - helst någon som arbetar med barnmisshandelsutredningar - besvarar enkäten. *Vi vill poängtera* att frågor som rör mobbning eller sexuella övergrepp inte ingår i detta utredningsuppdrag. Den som fyller i enkäten bör alltså tänka på att frågorna avser misshandel exklusive sexuella övergrepp.

Vi behöver svaret **senast måndagen den 18 oktober 1999**.

Kommittésekreterariatet: huvudsekreteraren Bodil Långberg, sekreterarna Birgitta Freij och Annika Falkenborn samt assistenten Anita Arnimo. Frågor rörande enkäten besvaras i första hand av Annika Falkenborn, tel: 08-405 27 34, e-post: annika.falkenborn@social.ministry.se.

Med vänlig hälsning

Bodil Långberg

## Polisens handläggning av barnmisshandelsärenden

Den ifyllda enkäten skickas senast den 18 oktober 1999 till:  
Kommittén mot barnmisshandel  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

**Först ett par frågor om dig och din myndighet.**

Enkäten är ifylld av:

Namn: ..... Tel. nr. ....

**Vad heter din myndighet?**

.....

**Hur många poliser på din myndighet utreder barnmisshandelsärenden?**

..... poliser

**Ingår dessa poliser i någon grupp/enhet där inriktningen är att utreda övergrepp i olika former mot barn ?**

Nej

Ja → **Beskriv närmare!**

.....

.....

.....

**Fråga 1 Varifrån kommer anmälan oftast när det gäller barnmisshandelsärenden?**

Socialtjänst

Skola

Privatperson

Annan, nämligen .....

**Fråga 2 Varifrån kommer förfrågningar oftast när det gäller barnmisshandelsärenden?**

Socialtjänst

Skola

Privatperson

Annan, nämligen .....

<p><b>Fråga 3a</b> Informerar ni socialtjänsten om varje anmälan som kommer in?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja, rutinmässigt  <input type="checkbox"/> Vanligtvis, men inte rutinmässigt  <input type="checkbox"/> Det beror på typ av ärende</p> <p><b>b)</b> Vad avgör om socialtjänsten skall informeras?</p> <p>.....  .....  .....  .....</p>
<p><b>Fråga 4a</b> Leds förundersökningen <u>alltid</u> av åklagare?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja, alltid  <input type="checkbox"/> Nej, inte alltid</p> <p><b>b)</b> Kopplas åklagaren in direkt?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja, åklagaren tillskrivs och papper skickas <i>alltid</i> över direkt  <input type="checkbox"/> Ja, åklagaren kopplas <i>i merparten</i> av fallen in direkt  <input type="checkbox"/> Nej, åklagaren kopplas vanligtvis in <i>senare</i></p> <p><b>c)</b> Vad avgör tidpunkten för åklagarinträde?</p> <p>.....  .....  .....  .....</p>
<p><b>Fråga 5</b> Är ärendena av förturskaraktär enligt arbetsordning eller liknande?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja Lyckas ni behandla alla ärenden med tillräcklig  <input type="checkbox"/> Nej snabbhet, enligt din mening?  ↓ <input type="checkbox"/> Ja, i stort sett  ↓ <input type="checkbox"/> Nej</p> <p><b>Handläggs ärendena ändå med förtur?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Ja, alltid Vad avgör om förtur ska gälla?  <input type="checkbox"/> Ja, i vissa fall .....  <input type="checkbox"/> Nej .....</p>

Fråga 6	<p><b>Finns några generella utredningsdirektiv som anger hur en utredning angående barnmisshandel skall bedrivas (jfr RÅFS 1997:12)?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Ja → <b>Beskriv</b> .....</p> <p><input type="checkbox"/> Nej .....</p>
Fråga 7a	<p><b>Lämnar ni över ärenden om barnmisshandel till länskriminalpolisen för utredning?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Ja, ofta      <b>Vilka ärendetyper brukar överlämnas?</b>  <input type="checkbox"/> Ja, ibland .....</p> <p><input type="checkbox"/> Nej, sällan .....</p> <p><b>b) Har ni några riktlinjer el. dyl. för detta?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Ja → <b>Vilka?</b> .....</p> <p><input type="checkbox"/> Nej .....</p> <p><b>c) Påverkar eller tror du att ett överlämnande skulle påverka handläggningstiden?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Ja, tiden kortas/skulle kortas i hög grad  <input type="checkbox"/> Ja, tiden kortas/skulle kortas i viss mån  <input type="checkbox"/> Nej  <input type="checkbox"/> Har ingen uppfattning</p>
Fråga 8	<p><b>Har den/de poliser hos er som handlägger ärendena om barnmisshandel någon särskild kompetens och/eller erfarenhet för detta?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Ja, både särskild kompetens och erfarenhet har ..... poliser hos oss  <input type="checkbox"/> Ja, särskild kompetens, men inte så stor erfarenhet har ..... poliser  <input type="checkbox"/> Ja, stor erfarenhet, men ingen särskild kompetens har ..... poliser  <input type="checkbox"/> Nej, våra poliser handlägger de flesta typer av ärenden (generalister)</p> <p><b>b) Vilken är den kompetens som poliserna med särskild kompetens har?</b></p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>

**Fråga 9a Erbjuds poliserna hos er någon särskild utbildning som rör barnmisshandel?**

- Ja→Vad?  
 Nej  Förhörsmetodik  
 Krishantering  
 Samverkansformer  
 Annat, nämligen .....

**b) I utbildningskatalogen finns bl.a. utbildningar som ger större kompetens i att handlägga barnmisshandelsärenden. Har poliser hos er deltagit i sådan utbildning under de senaste 3 åren?**

- Ja, särskilda handläggare  
 Ja, ”vanliga” poliser  
 Nej, ingen har deltagit i sådan utbildning de senaste 3 åren → Fortsätt till fråga 10

**c) Beskriv närmare vilka som deltagit, vilken slags utbildning det varit och vem som anordnade de utbildningarna.**

.....  
 .....  
 .....

**Fråga 10a Hur stort är ditt behov idag av vidareutbildning i barnmisshandelsfrågor?**

- Stort behov  
 Visst behov  
 Behovet är väl täckt idag

**b) Hur stort är behovet idag av vidareutbildning för andra poliser hos er?**

- Särskilda handläggare har stort behov  
 Särskilda handläggare har visst behov  
 ”Vanliga” poliser har stort behov  
 ”Vanliga” poliser har visst behov  
 Behovet är väl täckt idag  
 Känner inte till

**Beskriv närmare vilka som har behov/ är intresserade av vilken slags utbildning.**

.....  
 .....  
 .....  
 .....

**Fråga 11** Har ni hos er tillgång till ett särskilt förhörssrum för barn?

- Ja      **Är ni nöjda med den utrustning (videokamera, möbler, etc.) som finns i förhörssrummet?**
- Nej

- Ja
- Nej → Vad saknas?

.....

.....

.....

**Fråga 12a** Hålls förhören med barn alltid på polismyndigheten?

- Ja
- Nej, de hålls relativt ofta på utredningshem
- Nej, de hålls relativt ofta på kvinnojourer
- Nej, de hålls relativt ofta på PBU/BUP
- Nej, de hålls relativt ofta på sjukhus
- Nej, de hålls .....
- .....

**b)** Vilka möjligheter har barnet att välja var förhören ska ske?

- Små eller inga alls
- Stora möjligheter

**c)** Hur ser en bra förhörsmiljö ut ur polisens synvinkel?

.....

.....

.....

.....

**Fråga 13** Hur ser du på länskriminalpolisens kompetens, utbildning, utrustning, m.m.?

.....

.....

.....

.....

.....

**Fråga 14a Vad fungerar bra respektive mindre bra i samarbetet med socialtjänsten?**

Bra: .....

.....

Mindre bra: .....

.....

**b) Vad fungerar bra respektive mindre bra i samarbetet med åklagaren?**

Bra: .....

.....

Mindre bra: .....

.....

**c) Vad fungerar bra respektive mindre bra i samarbetet med hälso- och sjukvården?**

Bra: .....

.....

Mindre bra: .....

.....

**d) Vad fungerar bra respektive mindre bra i samarbetet med ytterligare andra berörda instanser?**

Bra: .....

.....

Mindre bra: .....

.....

**Fråga 15** Ingår din polismyndighet i någon samrådsgrupp, där frågor som rör misshandlade barn tas upp?

- Nej  
 Ja → Beskriv kortfattat hur gruppen arbetar, vilka myndigheter som ingår, hur ofta man träffas, vem som ansvarar för kallelse, etc.

.....  
.....  
.....

**Fråga 16** Försvårar (enligt dig) bestämmelserna i sekretesslagen samarbetet med andra myndigheter?

- Nej  
 Ja → På vilket sätt?

.....  
.....  
.....  
.....

**Fråga 17** Hur kan arbetsmetoder etc. förbättras? Finns det något hos er som fungerar särskilt bra? Eller dåligt?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Fråga 18** Hur kan handläggningstiderna förkortas?

.....  
.....  
.....  
.....

**Fråga 19a** Är ni själva nöjda med kvaliteten på era utredningar?

- Ja  
 Nej → **Förklara närmare!**

.....  
.....  
.....

**b)** På vilket/vilka sätt kan kvaliteten förbättras (ytterligare)?

.....  
.....  
.....  
.....

**Fråga 20** Finns det något som hindrar eller försvårar arbetet med utredningar om barnmisshandel?

- Nej  
 Ja → **Beskriv närmare!**

.....  
.....  
.....  
.....

Är du beredd att fungera som kontaktperson på din myndighet vid ev. ytterligare kontakter under kommittéarbetets gång?

- Ja  
 Nej

Skicka den ifyllda enkäten till:  
Kommittén mot barnmisshandel  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

**Stort tack för din medverkan!**



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

1999-09-27

**Kommittén mot barnmisshandel**

(S 1998:07)

Huvudsekreterare

Bodil Långberg

Telefon 08-405 33 65

Telefax 08-405 41 11

Enligt sändlista

---

**Enkät**

---

Regeringen beslutade den 10 december 1998 att tillkalla en utredning med parlamentarisk sammansättning för att utreda frågan om barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor.

Enligt de till utskicket bilagda kommittédirektiven (dir. 1998:105) skall utredningen bl.a. kartlägga polisens och åklagarnas handläggningstider och metoder för arbetet med barnmisshandelsutredningar samt lämna förslag till åtgärder som kan krävas för att arbetet skall effektiviseras och – om det behövs – för att kvaliteten på utredningarna skall höjas. I denna del skall uppdraget redovisas senast före utgången av februari månad år 2000.

Som ett led i detta arbete har vi inom kommittésekreterariatet utarbetat ett frågeformulär som riktar sig till åklagare som arbetar med bl.a. barnmisshandelsutredningar. Vi ber om Er hjälp med att överlämna formuläret till en åklagare inom Er myndighet som har sådana arbetsuppgifter. *Vi vill poängtera* att frågor som rör mobbning eller sexuella övergrepp inte ingår i detta utredningsuppdrag. Den som besvarar enkäten bör alltså tänka på att frågorna avser misshandel exklusive sexuella övergrepp.

Vi behöver svaret **senast måndagen den 18 oktober 1999**.

Kommittésekreterariatet: huvudsekreteraren Bodil Långberg, sekreterarna Birgitta Freij och Annika Falkenborn samt assistenten Anita Arnimo. Frågor rörande enkäten besvaras i första hand av Annika Falkenborn, tel: 08-405 27 34, e-post: annika.falkenborn@social.ministry.se.

Med vänlig hälsning

Bodil Långberg

## Åklagarnas handläggning av barnmisshandelsärenden

Den ifyllda enkäten skickas senast den 18 oktober 1999 till:  
 Kommittén mot barnmisshandel  
 Socialdepartementet  
 103 33 Stockholm

Först ett par frågor om dig och din myndighet.

Enkäten är ifylld av:

Namn: ..... Tel. nr. ....

Vad heter din myndighet?  
 .....

Hur många åklagare på din myndighet (kammare) utreder barnmisshandelsärenden?  
 ..... åklagare

Ingår dessa åklagare i någon grupp/enhet där inriktningen är att utreda övergrepp i olika former mot barn ?

Nej  
 Ja → **Beskriv närmare!**  
 .....  
 .....  
 .....

**Fråga 1** Leds förundersökningen av ett barnmisshandelsärende alltid av åklagare?

Ja, alltid  
 Nej, inte alltid

**b)** Kopplas åklagaren in direkt?

Ja, åklagaren tillskrivs och papper skickas *alltid* över direkt  
 Ja, åklagaren kopplas *i merparten* av fallen in direkt  
 Nej, åklagaren kopplas vanligtvis in *senare*

**c)** Vad avgör tidpunkten för åklagarinträde?  
 .....  
 .....  
 .....

<p><b>Fråga 2</b></p>	<p>Är ärendena av förturskaraktär enligt arbetsordning eller liknande?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja → Lyckas ni behandla alla ärenden med tillräcklig  <input type="checkbox"/> Nej snabbhet, enligt din mening?</p> <p>↓ <input type="checkbox"/> Ja, i stort sett  ↓ <input type="checkbox"/> Nej</p> <p><b>Handläggs ärendena ändå med förtur?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Ja, alltid                      <b>Vad avgör om förtur ska gälla?</b>  <input type="checkbox"/> Ja, i vissa fall .....  <input type="checkbox"/> Nej .....</p>
<p><b>Fråga 3</b></p>	<p>Finns några generella utredningsdirektiv som anger hur en utredning  angående barnmisshandel skall bedrivas (jfr RÅFS 1997:12)?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja → Beskriv .....  <input type="checkbox"/> Nej .....</p>
<p><b>Fråga 4</b></p>	<p>Har den/de åklagare hos er som handlägger ärendena om barnmisshandel  någon särskild kompetens och/eller erfarenhet för detta?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja, både särskild kompetens och erfarenhet har ..... åklagare hos oss  <input type="checkbox"/> Ja, särskild kompetens, men inte så stor erfarenhet har ..... åklagare  <input type="checkbox"/> Ja, stor erfarenhet, men ingen särskild kompetens har ..... åklagare  <input type="checkbox"/> Nej, våra åklagare handlägger de flesta typer av ärenden (generalister)</p> <p><b>b) Vilken är den kompetens som åklagarna med särskild kompetens har?</b></p> <p>.....  .....  .....  .....</p>
<p><b>Fråga 5a</b></p>	<p>Erbjuds åklagarna hos er någon särskild utbildning som rör barnmisshandel?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja → Vad?  <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> Förhörsmetodik  <input type="checkbox"/> Krishantering  <input type="checkbox"/> Samverkansformer  <input type="checkbox"/> Annat, nämligen .....</p> <p>.....</p>

<p><b>b) I utbildningskatalogen finns bl.a. utbildningar som ger större kompetens i att handlägga barnmisshandelsärenden. Har åklagare hos er deltagit i sådan utbildning under de senaste 3 åren?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Ja, särskilda åklagare <input type="checkbox"/> Ja, ”vanliga” åklagare <input type="checkbox"/> Nej, ingen har deltagit i sådan utbildning de senaste 3 åren → Fortsätt till fråga 6</p> <p><b>c) Beskriv närmare vilka som deltagit, vilken slags utbildning det varit och vem som anordnade de utbildningarna.</b></p> <p>..... ..... .....</p>
<p><b>Fråga 6a Hur stort är ditt behov idag av vidareutbildning i barnmisshandelsfrågor?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Stort behov <input type="checkbox"/> Visst behov <input type="checkbox"/> Behovet är väl täckt idag</p> <p><b>b) Hur stort är behovet idag av vidareutbildning för andra åklagare hos er?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Särskilda åklagare har stort behov <input type="checkbox"/> Särskilda åklagare har visst behov <input type="checkbox"/> ”Vanliga” åklagare har stort behov <input type="checkbox"/> ”Vanliga” åklagare har visst behov <input type="checkbox"/> Behovet är väl täckt idag <input type="checkbox"/> Känner inte till</p> <p><b>Beskriv närmare vilka som har behov/ är intresserade av vilken slags utbildning.</b></p> <p>..... ..... .....</p>
<p><b>Fråga 7a Är åklagaren med när barnet förhörs?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Ja, alltid <input type="checkbox"/> Ja, ofta <input type="checkbox"/> Ja, ibland <input type="checkbox"/> Nej, sällan <input type="checkbox"/> Nej, aldrig</p>

**b) Hålls förhören i ett särskilt förhörsrum för barn?**

Ja    **Är ni nöjda med den utrustning (videokamera, möbler, etc.) som finns i förhörsrummet?**

Nej

Ja

Nej → **Vad saknas?**

.....

.....

.....

**c) Hur ser en bra förhörsmiljö ut ur åklagarens synvinkel?**

.....

.....

.....

.....

---

**Fråga 8a Vad fungerar bra respektive mindre bra i samarbetet med polisen?**

Bra: .....

.....

Mindre bra: .....

.....

.....

.....

**b) Vad fungerar bra respektive mindre bra i samarbetet med andra berörda instanser?**

Bra: .....

.....

Mindre bra: .....

.....

.....



**Fråga 13a** Är ni nöjda med kvaliteten på polisens utredningar?

- Ja  
 Nej → **Förklara närmare!**

.....  
.....  
.....

**b)** På vilket/vilka sätt kan kvaliteten förbättras (ytterligare)?

.....  
.....  
.....  
.....

**Fråga 14** Finns det något som hindrar eller försvårar arbetet med utredningar om barnmisshandel?

- Nej  
 Ja → **Beskriv närmare!**

.....  
.....  
.....

Är du beredd att fungera som kontaktperson på din myndighet vid ev. ytterligare kontakter under kommittéarbetets gång?

- Ja  
 Nej

**Skicka den ifyllda enkäten till:**  
Kommittén mot barnmisshandel  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

**Stort tack för din medverkan!**

## Sammanfattning av BRÅ:s rapport

### Handläggningstider vid polisanmäld barnmisshandel

#### Inledning

I december 1998 tillsatte regeringen en kommitté med uppdrag att utreda frågan om barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor. På uppdrag av kommittén har Brottsförebyggande rådet (BRÅ) gjort en kartläggning och analys av handläggningstiderna för polisanmäld barnmisshandel inom polis- och åklagarväsendet. Arbetet har genomförts under knappt två månader, vilket innebär att undersökningen är begränsad till data som gått att få fram på kort tid. Studien kan därför ses som ett underlag för att kunna gå vidare med mer inträngande analyser.

Syftet med undersökningen är att kartlägga handläggningstiderna för polisanmälda fall av barnmisshandel. Målsättningen med kartläggningen har varit att denna skall utgöra ett underlag för beslut om åtgärder som syftar till att korta ned handläggningstiderna för polisanmäld barnmisshandel. Strategin för att uppnå denna målsättning har dels varit att analysera olikheter i handläggningstider mellan brott med olika egenskaper och dels att göra jämförelser mellan handläggningstiderna vid olika polismyndigheter.

Den sistnämnda infallsvinkeln, en jämförelse mellan polismyndigheterna, ger möjligheter att identifiera vilka arbetsmetoder som används vid myndigheter där handläggningstiderna är korta. Om vissa polismyndigheter utreder fall av barnmisshandel relativt snabbt, och med gott resultat, torde deras metoder och arbetssätt kunna användas även av andra. Det sista steget i en sådan analys, att identifiera arbets-

metoderna, har inte kunnat göras inom ramen för denna undersökning. Motivet med den förstnämnda infallsvinkeln, att identifiera olika egenskaper hos brotten som påverkar handläggningstiderna, är att det kan vara mer angeläget att satsa resurser på att korta ned handläggningstiderna för de brott som tar lång tid att utreda än att göra generella resursinsatser.

Eftersom syftet med undersökningen är att ge underlag för att kunna förkorta handläggningstiderna har den fokuserats på hanteringen av anmälningarna 1996/1997. Eventuella förslag till förbättringar måste ju utgå från den situation som för närvarande råder. Materialet för 1990/1991, som alltså har mer historiskt intresse, används främst för att belysa eventuella skillnader mellan de två tidsperioderna

## Data och metod

Med barnmisshandel avses i denna studie att ett barn under 15 år har blivit misshandlad av en för offret bekant man eller kvinna över 20 år. Offer och gärningsman räknas som bekanta i de fall de är bekanta med varandra mer än till namn eller utseende.<sup>1</sup> Utgångspunkten för datamaterialet är de barnmisshandelsbrott som anmäldes åren 1990/1991 respektive 1996/1997. Datamaterialet för åren 1996/1997 består av 2 058 fall där det finns en skäligen misstänkt gärningsman, medan materialet för åren 1990/1991 med motsvarande begränsning består av 1299 fall. Materialen innehåller uppgifter om gärningsmannen (kön, ålder och födelseland), brottet (offrets ålderskategori, om brottet skett utomhus eller inomhus och om misshandeln varit grov eller annan), samt datum för polisanmälan, datum för åklagarinträde, datum då förundersökningen redovisas för åklagare, datum då åklagaren fattar beslut och vilken grund beslutet fattats på. Analyserna har även kompletterats med ett mindre antal intervjuer med polisutredare och åklagare som utrett barnmisshandel i Stockholmsregionen.

Antalet fall i undersökningen är tillsammans betydligt färre än de officiella siffrorna för polisanmäld barnmisshandel. Detta beror i huvudsak på tre saker: (1) I den officiella statistiken ingår även gärningsmän under 20 år, bråk mellan ungdomar under skoltid står för en stor del av den kraftiga ökningen av misshandel mot barn under 15 år under 1990-talets första hälft. (2) Den officiella statistiken innehåller *samtliga* polisanmälda fall av barnmisshandel (alltså även de fall där ingen skäligen misstänkt gärningsman finns). (3) Materialet för denna studie

<sup>1</sup> Även de fall där offret själv tagit aktiv kontakt med gärningsmannen eller gemensamt med denne åkt bil, gått till bostad eller annat mål räknas som "bekant med offret". Se SCB (1994) *Kodning av brott*.

har lagts upp så att det för varje fall endast finns en gärningsman. Om ett barn har blivit misshandlad av två gärningsmän och händelsen är anmäld vid ett och samma tillfälle (en anmälan) räknas den som två fall. Om en gärningsman är misstänkt för flera brott och dessa har anmälts vid ett och samma tillfälle, räknas dessa händelser som ett fall. Således finns maximalt en *handläggningstid* per anmälan och gärningsman.

## Brotten och gärningsmännen

Grov misshandel (3 kap. 6 § i Brottsbalken) är betydligt mer ovanligt än annan misshandel (3 kap. 6 § i Brottsbalken). De grova brotten utgör 5 procent, dvs. 95 fall av totalt 2058. Det vanligaste är att brottet begåtts inomhus (84%). Våld mot barn mellan 7 och 14 år utgör 70% av fallen.

**Tabell 1. Fördelning inom olika brottstyper för polisanmälda fall av barnmisshandel 1996 och 1997.**

Brottsplats	N	Andel
Utomhus	333	16,2%
Inomhus	1725	83,8%
Totalt	2058	100%

Typ av misshandel	N	Andel
Annan misshandel	1963	95,4%
Grov misshandel	95	4,6%
Totalt	2058	100%

Offrets ålder	N	Andel
Barn 0-6 år	628	30,5%
Barn 7-14 år	1430	69,5%
Totalt	2058	100%

Antal brott/anmälan	N	Andel
Ett brott	1459	70,9%
Flera brott	599	29,1%
Totalt	2058	100%

Gärningsmannen är oftast en man (74%).<sup>2</sup> Majoriteten (73%) befinner sig i en ålder kring medelåldern för Sveriges befolkning (30-50 år), alltså i de åldrar tyngdpunkten för föräldrar med barn under 15 år ligger. Vanligast är att gärningsmannen är svensk. Drygt en tredjedel är födda utomlands. Av gärningsmännen med utländsk härkomst kommer 34% från Mellanöstern (12% av samtliga).<sup>3</sup>

Knappt var tredje anmäld fall (29%) har lett till att gärningsmannen kan sägas vara bunden till brottet, det vill säga ärendet har lett till åtal, att strafföreläggande har utfärdats och godkänts eller att åtalsunder-

<sup>2</sup> Andelen kvinnor är dock högre för barnmisshandel (26%) än för våldsbrott (Brb 3:1-3, 3:5 och 3:6) generellt (10%).

<sup>3</sup> Till Mellanöstern räknas Iran, Irak, Kuwait, Afghanistan, Yemen, Saudiarabien, Jordanien, Syrien och Libanon.

låtelse har meddelats.<sup>4</sup> I 23% av fallen har åklagaren beslutat att väcka åtal. Påfallande ofta (63% av fallen) har brott ej gått att styrka. Endast 40 fall (2%) har lagts ned på grund av att gärningen ej betraktats som ett brott eller den misstänkte befunnits oskyldig. 114 fall (6%) har lagts ner av annan anledning. Andel fall som lett till att en gärningsman bundits till brottet är något mindre 1996/1997 jämfört med 1990/1991 då detta skedde i drygt vart tredje fall och 28% resulterade i att åklagaren väckte åtal.

## Att mäta handläggningstiden

Med handläggningstiden avses tiden från det datum brottet polisanmäls till det datum då åklagaren fattar beslut. *Den totala handläggningstiden* (T) består emellertid av flera deltidar där polis och åklagare kan sägas vara "ansvariga" för olika delar. Deltiderna bygger på fyra datum: Datum för polisanmälan, datum för åklagarinträde, datum för redovisning för åklagare samt datum då åklagaren fattar beslut

*Väntetiden* (V). Tiden från anmälningsdatum till datum för åklagarinträde används som ett mått på hur länge ett ärende har legat och väntat på att en förundersökningsledare utses.<sup>5</sup>

*Förundersökningstiden* (F). Tiden från datum för åklagarinträde till datum för redovisning för åklagare kan sägas mäta hur lång tid det tagit för polisen att utreda brottet, det vill säga bedriva förundersökningen.

*Tid för åklagarbeslut* (Å). Tiden från datum för redovisning för åklagare till det datum då åklagaren fattar beslut mäter hur lång tid det har tagit för åklagaren att fatta beslut (åklagarbeslut).

Medan väntetiden och tiden för förundersökning främst påverkas av polisens arbetsmetoder och resurser samt omständigheter kring brottet, torde tiden för åklagarbeslut påverkas av resurser, belastning och arbetsmetoder inom åklagarväsendet.

Den genomsnittliga handläggningstiden i riket och genomsnittet för deltiderna, som presenteras löpande i texten i form av medelvärden, baseras på de 1351 fall som har uppgifter om *samtliga* deltidar (66% av fallen). I 707 fall (34%) saknas uppgifter om datum för åklagarinträde och/eller datum för redovisning för åklagare varför deltiderna för dessa

<sup>4</sup> Beslut om åtalsunderlåtelse med stöd av RB 20:7 samt RB 23:4a med hänvisning till RB 20:7 är mest frekvent.

<sup>5</sup> Att åklagarinträde inte skett betyder inte nödvändigtvis att ärendet bara legat på ett bord och väntat. Polisen kan ha arbetat med ärendet innan åklagaren har trätt in. Även om väntetiden definierad på detta sätt därmed inte exakt avspeglar tiden tills förundersökningen tar sin början, torde den ändå utgöra ett bra mått på tiden tills ärendet på ett mer avgörande sätt börjar utredas. En förundersökning som avser brott mot kap 3 och 4 i Brottsbalken med ett offer under 15 år skall ledas av åklagare. I materialet har förundersökningsledaren i 9 fall av 10 varit en åklagare.

fall inte går att beräkna. I sambandsanalyser och tabeller för länsskillnader baseras dock den genomsnittliga handläggningstiden och de genomsnittliga deltiderna på *maximalt* antal fall där uppgift för aktuell deltid finns. Vissa variationer för de genomsnittliga handläggningstiderna och deltiderna förekommer således.

## Resultat

I genomsnitt (för hela riket) tar det 151 dagar att handlägga ett fall av barnmisshandel (1996/1997). Motsvarande tid åren 1990/1991 var 118 dagar. Handläggningen av barnmisshandelsfall gick alltså ungefär en månad snabbare i början av 1990-talet. Den genomsnittliga handläggningstiden för barnmisshandelsfall 1996/1997 kan också jämföras med genomsnittet för samtliga misshandelsfall med skäligen misstänkt gärningsman år 1996. I genomsnitt tog det drygt tre och en halv månad (104 dagar) från det att ett fall av misshandel (Brb 3:5 och 3:6) anmäldes till polisen till det att åklagaren fattade beslut. Genomsnittet för samtliga brott var något lägre (96 dagar).<sup>6</sup> Handläggningstiden för ett barnmisshandelsfall är således i genomsnitt en och en halv månad längre än för misshandelsfall generellt.

Studien visar att det i barnmisshandelsärendena endast föreligger måttliga skillnader i den totala handläggningstiden (T) beroende på brottets art. Olikheter i gärningsmannens kön, ålder och födelseort genererar inga skillnader, varken för handläggningstiden totalt sett eller deltiderna. De största skillnaderna framkommer i den genomsnittliga väntetiden (V) beroende på om brottet bedömts som grovt eller ej. Skillnaderna i väntetid beror på att de grövre fallen ges högre prioritet, vilket medför att en åklagare snabbare utses. Att brottets art i stort sett saknar betydelse för handläggningstiderna har också i viss mån bekräftats av intervjuer. Intervjuade polisutredare upplever inte att brottets egenskaper har någon avgörande betydelse för om en utredning går fort eller långsamt. Det man ser som ett problem är att ärendena ligger för länge (lång väntetid) innan förundersökningen påbörjas. När den väl har påbörjats anser man att arbetet går ganska fort. Samtidigt visar materialet (tabell 2) att väntetiden endast utgör knappt 20 procent av den totala handläggningstiden 1996/1997. Förundersökningen är de facto den deltid som utgör störst del av tiden (drygt 60%).

<sup>6</sup> Uppgifterna (som baseras på handläggningstiden för samtliga misshandelsfall oavsett offrets ålder) är framtagna av Riksåklagaren, men korrigerade utifrån att materialet i denna studie endast omfattar de fall som haft en handläggningstid på 18 månader eller kortare.

**Tabell 2. Riksgenomsnitt i handläggningstid och deltid för där datum för beräkning av samtliga deltiderna funnits tillgängliga 1996/1997 respektive 1990/1991.**

N=1351	1996/1997	Andel	N=799	1990/1991	Andel
Väntetid (V)	27 dagar	18%	Väntetid (V)	34 dagar	29%
Förundersökningstid (F)	97 dagar	64%	Förundersökningstid (F)	63 dagar	53%
Åklagarbeslut (Å)	27 dagar	18%	Åklagarbeslut (Å)	21 dagar	18%
<b>Total handläggningstid (T)</b>	<b>151 dagar</b>	<b>100%</b>	<b>Total handläggningstid (T)</b>	<b>118 dagar</b>	<b>100%</b>

Väntetiden utgör en relativt liten del av den totala handläggningstiden. Trots att det naturligtvis alltid är angeläget att korta ned denna, är inte vinsterna med detta så stora sett till den totala handläggningstiden. Man måste också vara medveten om att en förkortning av väntetiderna handlar om en ökad prioritering på dessa brott. Jämförelser med handläggningstider vid barnmisshandel åren 1990/1991 visar att prioriteringen av barnmisshandelsbrott ökat, väntetiderna har kortats ned sedan dess.

### Skillnader mellan olika länspolismyndigheter

Skillnaderna i handläggningstiden (T) mellan de olika länspolismyndigheterna är stora (tabell 3). Kortast genomsnittlig handläggningstid har Värmlands och Kalmar län. Stockholms län har längst handläggningstider (186 dagar per fall) tätt följt av Hallands och Göteborg och Bohus länspolismyndigheter (179 resp 178 dagar). Anmärkningsvärt är att Skånes länspolismyndighet, med Sveriges tredje största stad, en relativt hög brottslighet totalt och många fall av barnmisshandel, har förhållandevis korta handläggningstider (124 dagar).<sup>7</sup> Generellt finns en tendens till att handläggningstiderna är längre ju högre tätortsgrad länet har.

<sup>7</sup> Det ska även noteras att Hallands länspolismyndighet har ett fall med en handläggningstid på 389 dagar, något som påverkar medelvärdet kraftigt eftersom länet under 1996/1997 endast har haft 19 fall av barnmisshandel. Om man räknar bort det fallet får Halland en genomsnittlig handläggningstid på 166 dagar.

**Tabell 3. Genomsnittlig handläggningstid (T) för polisanmälda fall av barnmisshandel vid länspolismyndigheterna 1996/1997. Rangordnat efter genomsnittlig handläggningstid.**

Placering	Länspolismyndighet	Handläggningstid	Antal fall
1	Värmland	88	53
2	Kalmar	94	66
3	Gävleborg	100	96
4	Örebro	106	62
5	Blekinge	109	19
5	Kronoberg	109	23
7	Visby	110	18
8	Norrboten	121	42
9	Skåne	124	334
10	Uppsala	125	50
11	Östergötland	130	113
12	Södermanland	132	67
13	Västernorrland	133	69
14	Jämtland	134	21
15	Jönköping	137	36
15	Älvsborg	137	100
17	Skaraborg	142	65
18	Dalarna	160	75
19	Västerbotten	166	63
20	Västmanland	176	58
21	Göteborg och Bohus	178	115
22	Halland	179	19
23	Stockholm	186	494
	<b>Hela riket</b>	<b>145</b>	<b>2058</b>

Ett ärende ligger i genomsnitt hos polisen i 27 dagar innan en åklagare utses som förundersökningsledare.<sup>8</sup> Polismyndigheter med hög belastning (i form av anmälda fall av barnmisshandel) tenderar att ha genomsnittligt längre väntetider (V). Detta resultat tyder på att det kan finnas tidsmässiga vinster i att se över fördelningen av landets resurser för att utreda barnmisshandel. Dessa utredningar fordrar ofta en viss specialkompetens, varför det i tidshänseende skulle vara fördelaktigt att fördela landets totala resurs av kompetens proportionellt mot länsmyndigheternas belastning vad gäller barnmisshandel. Denna kompetensför-

<sup>8</sup> 1990/1991 var väntetiden (V) 34 dagar.

delning skulle exempelvis kunna genomföras med hjälp av utbildningsinsatser i de olika länspolismyndigheterna.

Däremot saknas samband mellan belastningen och tiden för att genomföra förundersökningen (F). Detta resultat kan grovt sett kommenteras så, att när väl förundersökningen påbörjats så ges denna typ av ärenden viss prioritet. I genomsnitt för landet tar en förundersökning hos polisen 97 dagar (åren 1996/1997), motsvarande tid åren 1990/1991 var 63 dagar.

**Tabell 4. Genomsnittlig väntetid (V) för polisanmälda fall av barnmisshandel vid länspolismyndigheterna 1996/1997. Rangordnat efter genomsnittlig väntetid.**

Placering	Länspolismyndighet	Väntetid	Antal fall
1	Gävleborg	15	78
2	Södermanland	20	62
3	Örebro	24	53
4	Kalmar	25	47
4	Östergötland	25	73
6	Skåne	26	259
6	Västernorrland	26	49
8	Västmanland	29	50
8	Västerbotten	29	56
10	Skaraborg	32	41
11	Uppsala	34	41
12	Göteborg och Bohus	44	92
12	Älvsborg	44	74
14	Stockholm	47	383
15	Värmland	50	42
15	Kronoberg	50	17
17	Dalarna	52	61
17	Jämtland	52	16
19	Visby	57	14
20	Norrbotten	58	37
21	Jönköping	70	28
22	Halland	71	13
23	Blekinge	100	11
	<b>Hela riket</b>	<b>37</b>	<b>1607</b>

**Tabell 5. Genomsnittlig tid för förundersökning (F) vid polisanmälda fall av barnmisshandel vid länspolismyndigheterna 1996/1997. Rangordnat efter genomsnittlig tid för förundersökning.**

Placering	Länspolismyndighet	Förundersökningstid	Antal fall
1	Värmland	40	44
2	Kronoberg	50	14
2	Norrbottnen	50	33
4	Blekinge	58	11
5	Visby	63	12
6	Örebro	69	53
7	Jönköping	71	24
8	Kalmar	72	59
9	Gävleborg	75	86
10	Södermanland	83	59
11	Skåne	90	252
12	Älvsborg	91	74
13	Uppsala	96	35
14	Dalarna	96	52
15	Skaraborg	98	46
16	Västernorrland	100	57
17	Östergötland	104	108
18	Västmanland	109	50
19	Västerbotten	112	54
20	Göteborg och Bohus	114	88
21	Jämtland	114	15
22	Halland	123	13
23	Stockholm	129	408
	<b>Hela riket</b>	<b>99</b>	<b>1647</b>

Den genomsnittliga tiden för åklagaren att fatta beslut (Å) är 27 dagar. Västmanlands och Västerbottens länspolismyndigheter har betydligt längre tider för åklagarbeslut än övriga landet. Där tar det drygt en och en halv månad innan åklagarna fattar beslut, att jämföra med Blekinge där det tar mindre än 14 dagar (tabell 6).

**Tabell 6. Genomsnittlig tid för åklagarbeslut (Å) för polisanmälda fall av barnmisshandel vid länspolismyndigheterna 1996/1997. Rangordnat efter genomsnittlig tid för åklagarbeslut.**

Placering	Länspolismyndighet	Åklagarbeslut	Antal fall
1	Blekinge	12	19
2	Kalmar	16	61
3	Värmland	18	50
3	Skåne	18	315
5	Örebro	20	61
6	Uppsala	22	49
7	Visby	25	16
8	Östergötland	26	110
9	Stockholm	27	476
10	Norrboten	29	40
11	Gävleborg	30	93
12	Halland	31	17
13	Älvsborg	33	95
14	Jämtland	36	21
15	Skaraborg	37	63
15	Västernorrland	37	66
17	Södermanland	40	66
17	Jönköping	40	36
19	Göteborg och Bohus	42	111
19	Kronoberg	42	19
21	Dalarna	44	73
22	Västerbotten	52	60
23	Västmanland	56	56
	<b>Hela riket</b>	<b>30</b>	<b>1973</b>

På länsnivå föreligger ett statistiskt säkerställt samband mellan tiden för polisens förundersökning (F) och tid för åklagarbeslut (Å). Där förundersökningarna gått snabbt har även tiden till åklagarbeslut gått relativt snabbt. Detta gäller dock inte om analyserna görs för de enskilda fallen. Med fallen som enhet råder det inget som helst samband mellan förundersökningstid och tid för åklagarbeslut. Dessa resultat tyder på att samarbetet mellan polis och åklagare fungerar bättre vid vissa länspolismyndigheter än vid andra. Det är rimligen så att om åklagare är mer aktiv i förundersökningen, så kan denna påskyndas, samtidigt som han sedan behöver mindre tid för att fatta beslut. Avsaknaden av samband på individnivå visar att det däremot inte finns någon generell ten-

dens till att snabba förundersökningar underlättar för åklagaren att fatta beslut, vilket förefaller högst rimligt. Det tycks således som om samarbetet polis – åklagare är nyckeln.

## Länsskillnader beroende på bakgrundsvariabler

Som tidigare nämnts spelar brottets grovhet i kombination med brottsplatsen en viss roll för hur lång tid brottet tar att handlägga. Rangordningen mellan länen skulle därför kunna vara ett resultat av att de län som uppvisar långa handläggningstider missgynnas med avseende på egenskaper hos brotten som påverkar handläggningstiderna. Man kan exempelvis ha förhållandevis liten andel fall av grov misshandel eller liten andel yngre barn, faktorer som tenderar att förlänga handläggningstiderna.

En kontroll av den länsvisa rangordningen utifrån övriga brottsegenskaper har därför gjorts. Länspolismyndigheterna uppvisar dock även efter denna analys överlag samma plats i rangordningen. Att så blir fallet beror till stor del på att det inte föreligger några större skillnader mellan länspolismyndigheterna med avseende på brottsegenskaper, samtidigt som ju dessa inte heller i så hög grad påverkade handläggningstiderna.

## Handläggningstid i förhållande till åklagarbeslut

Det tar längre tid för åklagaren att fatta beslut (Å) i de fall ärendet leder till åtal (tabell 6). Beträffande förundersökningstiden (F) är förhållandet det omvända: De fall som leder till åtal har i genomsnitt gått 20 dagar snabbare att utreda än övriga fall. Att de olika deltiderna på detta sätt tar ut varandra gör att den totala handläggningstiden (T) är densamma oavsett om fallet går till åtal eller ej. Kalmars länspolismyndighet har till exempel näst kortast genomsnittlig handläggningstid, men störst andel fall till åtal. Omvänt gäller för Hallands länspolismyndighet där endast 11% av fallen lett till åtal medan länet har näst längst handläggningstid (tabell 7).

**Tabell 7. Skillnader i handläggningstid och deltid 1996/1997 mellan fall lett till åtal respektive fall som ej lett till åtal.\***

Åklagarbeslut		T	V	F	Å
<b>Åtal</b>	Riksgenomsnitt	140,51	29,66	83,48	48,37
	Antal fall	471	375	394	468
<b>Ej åtal</b>	Riksgenomsnitt	146,17	39,52	103,95	23,84
	Antal fall	1587	1232	1253	1505

\* Samtliga skillnader för de genomsnittliga deltiderna är statistiskt säkerställda ( $p < .01$ )

På länsnivå finns en tendens till att ju längre ärendena ligger hos polisen och väntar på att bli utredda (V) desto lägre andel leder till åtal. Resultat ger en antydning om vad som sedan länge varit föremål för diskussioner, nämligen att långa väntetider innan förundersökningen påbörjas minskar möjligheterna till väl genomförda utredningar. Det skulle i så fall bland annat kunna bero på att möjligheterna att använda färskt bevismaterial – inklusive vittnesutsagor – minskar, samtidigt som inblandade parter vid långa väntetider kan glömma detaljer och kanske även få sin minnesbild förändrad av saker som händer senare.

**Tabell 8. Genomsnittlig handläggningstid (T) samt andel fall till åtal vid länspolismyndigheterna 1996/1997. Polisanmälda fall av barnmisshandel. Rangordnat efter genomsnittlig handläggningstid respektive andel fall till åtal..**

Ranking efter handläggningstid			Ranking efter andel fall till åtal		
Länspolismyndighet	Antal dagar	% Åtal	Länspolismyndighet	% Åtal	Antal dagar
Värmland	88	13	Kronoberg	39	109
Kalmar	94	39	Kalmar	39	94
Gävleborg	100	24	Göteborg och Bohus	39	178
Örebro	106	15	Jämtland	33	134
Kronoberg	109	39	Västernorrland	32	133
Blekinge	109	21	Västmanland	26	176
Visby	110	6	Södermanland	25	132
Norrboten	121	17	Uppsala	24	125
Skåne	124	17	Gävleborg	24	100
Uppsala	125	24	Älvsborg	23	137
Östergötland	130	20	Stockholm	23	186
Södermanland	132	25	Skaraborg	23	142
Västernorrland	133	32	Visby	6	110
Jämtland	134	33	Jönköping	22	137
Älvsborg	137	23	Blekinge	21	109
Jönköping	137	22	Östergötland	20	130
Skaraborg	142	23	Västerbotten	19	166
Dalarna	160	19	Dalarna	19	160
Västerbotten	166	19	Skåne	17	124
Västmanland	176	26	Norrboten	17	121
Göteborg och Bohus	178	39	Örebro	15	106
Halland	179	11	Värmland	13	88
Stockholm	186	23	Halland	11	179
Hela riket	145	23	Hela riket	23	145

## Slutord

Undersökningen visar att det finns möjligheter att korta ned handläggningstiderna för barnmisshandel i landet.

Att korta ned den så kallade väntetiden, dvs den tid ärendet får ligga innan förundersökningen påbörjas, är givetvis en åtgärd som alltid ger

effekter på handläggningstiderna. Det har dock i detta avseende skett en förbättring sedan början av 1990-talet. Det är angeläget att ytterligare korta ned denna tid, även om det är möjligt att det inom många polismyndigheter inte finns så stora möjligheter att ytterligare pressa ned väntetiderna för just dessa brott. Åtgärden för att inom en myndighet åstadkomma detta är ju att öka prioriteringen av just barnmisshandelsbrotten, att så att säga ta dessa brott först. Detta innebär i så fall med nödvändighet att andra brott samtidigt måste nedprioriteras. Undersökningen visar också att en förkortning av väntetiderna inte medför så betydande vinster för handläggningstiderna totalt sett.

Den dominerande delen av den totala handläggningstiden åtgår till att genomföra förundersökningen. Det är alltså i detta moment som de stora tidsvinsterna kan göras. I denna snabbproducerade och mer övergripande undersökning har det inte varit möjligt att peka ut vilka åtgärder som kan vidtas för åstadkomma en förkortning av förundersökningstiderna. För detta krävs en kartläggning och analys av alla de delmoment som ingår i en förundersökning. Det vi däremot kunnat peka ut är att vissa län har betydligt kortare förundersökningstid, vilket borde kunna användas som utgångspunkt i ett fortsatt arbete.

Det är så: att om ett polisanmält barnmisshandelsfall skulle ligga och vänta hos länspolismyndigheten i Gävleborgs län (15 dagar i genomsnitt), och om förundersökningen sedan genomfördes av Värmlands länspolismyndighet (40 dagar i genomsnitt) samt att slutligen åklagarna som handhar ärendena för polismyndigheten i Blekinge län fattade beslutet (12 dagar i genomsnitt), så skulle den genomsnittliga totala handläggningstiden i landet uppgå till 67 dagar (15+40+12). Att jämföra med det riksgenomsnitt vi har idag på 151 dagar.

Detta resultat visar dels på den potential som finns för att korta handläggningstiderna och pekar samtidigt på en med säkerhet fruktbar väg att gå vidare på. Vad det är i arbetssätt, organisation osv som gör att dessa myndigheter får så korta handläggningstider i de olika delmomenten. Utan tvekan finns det kunskap att hämta hos dessa myndigheter som sedan kunde appliceras på andra myndigheter och på så vis åstadkomma en generell förkortning av handläggningstiderna för polisanmäld barnmisshandel i landet.