



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

S2006/6778/ST

PM

Skyddsutredningar avseende barn

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	3
2	Lagförslag.....	5
2.1	Förslag till lag om skyddsutredningar avseende barn.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.....	7
2.3	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)....	9
3	Bakgrund	11
4	Överväganden och förslag.....	16
4.1	Dödsfallsutredningar avseende barn	16
4.1.1	Socialstyrelsens skrivelse Dödsfalls- och skadeutredningar.....	16
4.1.2	Lag om skyddsutredningar avseende barn.....	16
4.2	Skyddsutredningars genomförande.....	18
4.2.1	Dödsfall som skall utredas m.m.....	18
4.2.2	Ansvar för skyddsutredningars genomförande m.m.	20
4.2.3	Skyddsutredningens inledande m.m.	21
4.2.4	Uppgiftsskyldighet för vissa myndigheter och yrkesverksamma	23
4.2.5	Allmänt om behandling av personuppgifter ...	25
4.2.6	Utredningsmyndighetens behandling av personuppgifter	28
4.2.7	Sekretess	30
5	Konsekvenser av förslagen.....	33
6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	35
7	Författningskommentar	35
7.1	Förslag till lag om skyddsutredningar avseende barn.....	35
7.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.....	39
7.3	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)...	39

1 Sammanfattning

I promemorian föreslås att en ny lag om skyddsutredningar avseende barn skall införas. Lagen innebär att utredningar skall genomföras om ett barn avlidit till följd av brott eller det annars finns särskilda skäl (skyddsutredningar). Detta innebär att utredningar skall göras i fall någon fälls till ansvar för att ha orsakat ett barns död t.ex. mord, dråp, barnadrap eller vållande till annans död. Även andra fall skall dock kunna utredas. Exempelvis bör det vara möjligt att genomföra en skyddsutredning om en gärningsman avlidit innan frågan om ansvar prövats slutligt eller om en gärningsman inte är straffmyndig. Lagen föreslås tillämplig på dödsfall som inträffat i Sverige. Om den som avlidit var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige skall lagen även gälla dödsfall som inträffat utomlands. Syftena med en skyddsutredning skall vara att

- klarlägga vilken kännedom som vissa myndigheter och verksamheter har haft om förhållanden som utgjort eller kunnat utgöra underlag för beslut om åtgärder till skydd för det avlidna barnet,
- klarlägga vilka åtgärder som vidtagits eller kunnat vidtas med anledning av den kännedom man haft, samt
- ge underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa.

Genom en systematisk analys av fall där barn har avlidit i samband med att de utsatts för brott, kan slutsatser dras om vilka förbättringar som är nödvändiga i det allmänna barnavårdsarbetet, exempelvis om förebyggande insatser, riskbedömningar, sociala, medicinska och psykologiska utredningar, behandlingsmetoder samt myndighetssamarbete. Detta bedöms stimulera och utveckla det förebyggande arbetet när det gäller barn som riskerar att fara illa.

Socialstyrelsen bör ansvara för genomförandet av skyddsutredningar, dvs. vara utredningsmyndighet. För att nämnda myndighet skall få kännedom om fall som skall utredas, föreslås att polis- och åklagarmyndigheter och allmänna domstolar skall vara skyldiga att lämna underrättelser till utredningsmyndigheten. För att en utredning skall kunna genomföras föreslås vidare att vissa myndigheter och yrkesverksamma skall vara skyldiga att lämna handlingar och upplysningar som utredningsmyndigheten behöver.

Skyddsutredningar bör genomföras så att de inte medför men för brottsutredning, rättegång eller ärende om tillsyn och en bestämmelse av denna innebörd föreslås därför i lagen. Av samma skäl föreslås att en utredning inte skall få inledas förrän utredningsmyndigheten får en underrättelse från polis- eller åklagarmyndighet eller från allmän domstol.

Om ett dödsfall inträffat utomlands, är det inte säkert att svenska myndigheter kommer att utreda dödsfallet. Om någon svensk brottsutredning inte äger rum kommer inte heller någon sådan underrättelse som ovan nämnts att sändas till utredningsmyndigheten. Det föreslås därför att det i sådana fall skall vara möjligt att inleda en skyddsutredning när det står klart att dödsfallet inte kommer att utredas av svensk brottsutredande myndighet.

Utredningsmyndighetens behandling av personuppgifter i samband med skyddsutredningar föreslås regleras genom att lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten görs tillämplig. Vidare föreslås att denna lag ändras så att känsliga personuppgifter och uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden kan tas in i sammanställningar av person-

uppgifter vid skyddsutredningar. I lagen om skyddsutredningar avseende barn föreslås vidare en bestämmelse om att dokumentationen hos utredningsmyndigheten skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för åtgärder i verksamheten.

De uppgifter som kommer att hanteras av utredningsmyndigheten bör omfattas av sekretess. Därför föreslås att sekretesslagen (1980:100) ändras så att verksamhet enligt lagen om skyddsutredningar avseende barn jämställs med socialtjänst. Därmed kommer sekretess att gälla för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Sekretess enligt den nya bestämmelsen skall få företräde framför meddelarfriheten. I lagen om skyddsutredningar avseende barn föreslås även en sekretessbrytande bestämmelse med den innebörden att utredningsmyndigheten utan hinder av sekretess får lämna ut uppgifter till de myndigheter eller andra som anges i bestämmelsen om uppgiftsskyldighet, under förutsättning att uppgiften behövs som underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2007. Lagen om skyddsutredningar avseende barn skall dock få tillämpas på dödsfall som inträffat två år före ikraftträdandet. Bestämmelserna om att utredningsmyndigheten inte får inleda en skyddsutredning förrän underrättelse inkommit från polis- eller åklagarmyndighet eller allmän domstol och bestämmelserna om underrättelseskyldighet för sistnämnda myndigheter, skall inte tillämpas för dödsfall som inträffat före den 1 juli 2007.

2 Lagförslag

2.1 Förslag till lag om skyddsutredningar avseende barn

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om utredningar som skall genomföras i vissa fall när ett barn avlidit (skyddsutredningar).

Med barn avses i denna lag personer under 18 år.

Lagen är tillämplig på dödsfall som inträffat i Sverige. Om den som avlidit var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige gäller lagen även dödsfall som inträffat utomlands.

2 § Syftena med en skyddsutredning skall vara att

1. klarlägga vilken kännedom som sådana myndigheter och verksamheter som anges i 8 § haft om förhållanden som utgjort eller kunnat utgöra underlag för beslut om åtgärder till skydd för det avlidna barnet,

2. klarlägga vilka åtgärder som vidtagits eller kunnat vidtas med anledning av kännedomen om de förhållanden som avses i 1, samt att

3. ge underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa.

Skyddsutredningens genomförande m.m.

3 § Skyddsutredning skall genomföras av den myndighet som regeringen bestämmer (utredningsmyndigheten).

4 § En skyddsutredning skall genomföras om ett barn avlidit till följd av brott eller det annars finns särskilda skäl. Utredningen skall genomföras på ett sådant sätt att den inte medför men för brottsutredning, rättegång eller ärende om tillsyn.

5 § Utredningsmyndigheten får inte inleda en skyddsutredning förrän en underrättelse enligt 6 § första och andra styckena inkommit till myndigheten. Vid underrättelse enligt 6 § tredje stycket får utredningsmyndigheten inte inleda en skyddsutredning förrän en underrättelse enligt 7 § inkommit till myndigheten.

Om ett dödsfall inträffat utomlands får en utredning dock inledas när det står klart att dödsfallet inte kommer att utredas av svensk brottsutredande myndighet.

Underrättelseskyldighet

6 § Om en polismyndighet eller en åklagare beslutar att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning eller en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare som avser misstanke om brott som begåtts mot ett barn som avlidit till följd av eller i samband med det brottet, skall utredningsmyndigheten underrättas om beslutet.

Vad som föreskrivs i första stycket skall också gälla andra beslut som innebär att en åklagare avslutar en förundersökning eller en utredning enligt 31 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare utan att åtal eller bevistalan enligt 38 § nämnda lag väcks.

När en åklagare väcker åtal eller bevistalan som avser brott som begåtts mot ett barn som avlidit till följd av eller i samband med brottet, skall utredningsmyndigheten underrättas om beslutet.

7 § Om en allmän domstol meddelar dom eller slutligt beslut i ett mål där åklagaren lämnat underrättelse enligt 6 § tredje stycket, skall domstolen sedan avgörandet har vunnit laga kraft sända en kopia av domen eller beslutet till utredningsmyndigheten.

Uppgiftsskyldighet m.m.

8 § Myndigheter vars verksamhet berör barn samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården samt de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område är skyldiga att på utredningsmyndighetens begäran lämna de handlingar och upplysningar som utredningsmyndigheten anser behövs för en utredning enligt denna lag.

De myndigheter som utövar tillsyn över verksamheter enligt första stycket är också skyldiga att lämna de handlingar och upplysningar som utredningsmyndigheten anser behövs för en utredning enligt denna lag.

9 § Utredningsmyndigheten får utan hinder av sekretess lämna ut uppgift till de myndigheter eller andra personer som anges i 8 §, under förutsättning att uppgiften behövs som underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa.

Behandling av personuppgifter m.m.

10 § Bestämmelserna om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt denna lag finns i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

11 § Dokumentation hos utredningsmyndigheten skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för åtgärder i verksamheten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

2. Denna lag får tillämpas på dödsfall som inträffat inom två år före ikraftträdandet. För sådana dödsfall tillämpas inte bestämmelserna i 5 § första stycket, 6 och 7 §§.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten att 2 § och 7 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

I denna lag avses med socialtjänst

1. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare,
2. verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd,
3. verksamhet som i övrigt bedrivs av Statens institutionsstyrelse,
4. verksamhet hos kommunal invandrarbyrå,
5. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade,
6. handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,
7. handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar,
8. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade.

8. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade,

9. verksamhet enligt lagen (2007:000) om skyddsutredningar avseende barn.

Med socialtjänst avses även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamhet som avses i första stycket 1–8.

7 a §¹

I sammanställningar av personuppgifter får det inte tas in känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden.

Undantag från första stycket gäller för

1. uppgifter om åtgärder som har beslutats inom socialtjänsten som innebär myndighetsutövning och om den bestämmelse som ett sådant beslut grundar sig på,
2. uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring,
3. tillsynsverksamhet som bedrivs av Socialstyrelsen eller länsstyrelserna, *och*
4. administration och tillsynsverksamhet som bedrivs av Statens institutionsstyrelse centralt,
5. verksamhet enligt lagen (2007:000) om skyddsutredningar avseende barn.

¹ Senaste lydelse 2003:136.

Uppgift som avslöjar medlemskap i fackförening får aldrig tas in.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

2.3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)² att 7 kap. 4 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 4 §³

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om slutna ungdomsvård. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild som uppnått myndig ålder om förhållanden av betydelse för att denne skall få vetskap om vilka hans eller hennes biologiska föräldrar är.

Inom kommunal familjerådgivning gäller sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, ärenden om allmän omvårdnad hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet *samt* verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, ärenden om allmän omvårdnad hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet, verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade *samt verksamhet enligt lagen (2007:000) om skyddsutredningar avseende barn.*

² Lagen omtryckt 1992:1474.

³ Senaste lydelse 2005:127.

Sekretess gäller i verksamhet som avser omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) eller 23 c § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade för uppgift om enskilda personliga förhållanden. Utan hinder av sekretessen får uppgift i verksamhet som avses i 7 kap. 5 § socialtjänstlagen lämnas till socialnämnd och uppgift i verksamhet som avses i 23 c § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade lämnas till nämnd som avses i 22 § samma lag, om uppgiften behövs för handläggning av ärende eller genomförande av beslut om stödinsatser, vård eller behandling och det är av synnerlig vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Sekretess enligt första stycket gäller inte

1. beslut i ärenden om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård, eller
2. beslut i fråga om omhändertagande eller återlämnande av personakt.

Beträffande anmälan i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård gäller sekretess om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider betydande men om uppgiften röjs.

Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lagen (2007:000) om skyddsutredningar avseende barn.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

3 Bakgrund

I Sverige dör varje år barn till följd av brott. Förövarna är i allmänhet föräldrar och offren är ofta små barn. Det rör sig i regel om allvarliga våldsbrott, men kan även röra sig om fall där barnets död vållats i samband med vanvård.

Samhället måste ständigt sträva efter att utveckla och förbättra skyddet för de barn som utsätts för våld eller på annat sätt far illa. En viktig förutsättning för att lyckas i dessa strävanden, är att det finns system och rutiner som kan bidra till en långsiktig kunskapsuppbyggnad så att exempelvis behandlingsmetoder samt stöd- och hjälpinsatser kan utvecklas. Flera länder (t.ex. England, USA, Kanada och Australien) har därför utvecklat system för att analysera barns dödsfall, s.k. dödsfallsutredningar. I Sverige finns inte något sådant system.

I september 1998 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté som antog arbetsnamnet Kommittén mot barnmisshandel. Kommitténs uppdrag var att utreda frågor om barnmisshandel. I kommitténs slutbetänkande Barnmisshandel Att förebygga och åtgärda (SOU 2001:72) föreslogs bl.a. att Socialstyrelsen skulle ges i uppdrag att utarbeta och under tre år pröva ett system för dödsfallsutredningar avseende barn som avlidit på grund av mord, dråp eller misshandel. I det följande redovisas en sammanfattning av kommitténs bedömningar och förslag.

Kommittén ansåg att allt dödligt våld mot barn skulle utredas, oavsett vem som varit förövare. Om det fanns särskilda skäl skulle även dödsfall som inte lett till fällande dom kunna bli föremål för utredning. Som exempel nämndes fall där barn dödar barn, s.k. utvidgade självmord (dvs. fall där förövaren dödar barnet och sedan tar sitt liv) samt fall där det var klarlagt att barnet hade dött av yttre våld men där det inte gick att bevisa vem som var skyldig. Syftet med utredningarna skulle vara att öka kunskaperna om våld mot barn så att riskfamiljer kunde identifieras och förebyggande åtgärder, utredningar, insatser och samarbete förbättras.

Mot bakgrund av den inriktning dödsfallsutredningarna skulle ha och då syftet med utredningarna var att höja kvaliteten i arbetet med barn som utsätts för våld, ansåg kommittén att Socialstyrelsen borde få huvudansvaret för dödsfallsutredningarna. Utredningarna skulle kunna ingå som en del i tillsynsarbetet. I de fall ärendet berörde områden över vilka Socialstyrelsen inte hade tillsyn, borde styrelsen samarbeta med berörda tillsynsmyndigheter.

Eftersom utredningarna skulle beröra både hälso- och sjukvården och socialtjänsten, ansåg kommittén att den nationella tillsynsenheten inom socialtjänsten och den medicinska tillsynen borde ta ett gemensamt ansvar för utredningarna. När det gällde den sociala tillsynen borde utredningarna som regel göras i nära samarbete med länsstyrelserna och beträffande socialtjänsten ansågs uppgiften ligga väl i linje med Socialstyrelsens arbete med att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst.

Mot bakgrund av att antalet fall av mord och dödsmisshandel var relativt få i Sverige, ansåg kommittén att det inte var rationellt att sprida ut ansvaret för utredningarna på regional nivå. För att fungerande rutiner skulle kunna utvecklas och tillräcklig kompetens uppnås för denna arbetsuppgift, föreslog kommittén att Socialstyrelsen skulle få det totala ansvaret för utredningarna. Då uppgiften kräver mycket goda kunskaper om vad som utgör vetenskap

och beprövad erfarenhet inom en rad olika områden, föreslogs att Socialstyrelsen skulle utse en särskilt expertgrupp med ansvar för dödsfallsutredningarna.

När ett barn dött på grund av yttre våld uppstår starka känslor av sorg, ilska och skuld hos såväl familjen och dess nätverk, som hos de yrkesverkamma som har till uppgift att hjälpa och stödja barn. Av dessa skäl måste dödsfallsutredningarna skötas av oberoende och för uppgiften väl kvalificerade personer. Genom att lägga ansvaret på en expertgrupp ville kommittén därför understryka vikten av objektivitet, neutralitet och hög kvalitet i utredningsarbetet. Expertgruppen föreslogs få en kärna bestående av företrädare för verksamheter och professioner, t.ex. Socialstyrelsen, länsstyrelser, rättsmedicin, polis, socialtjänstens individ- och familjeomsorg, förskola, skola, ungdomsmottagning, barnläkare, barnpsykiater, barnpsykolog, BVC-sköterska och jurist. Beroende på ärendets art kunde gruppen behöva tillföras kunskap även från andra områden, exempelvis från missbruksvården, vuxenpsykiatri, kriminalvården och från verksamheter med ansvar för flykting- och integrationsfrågor.

Kommittén konstaterade att utredningarna kunde komma att få olika omfattning beroende på ärendets karaktär. I vissa fall kunde utredningarna vara komplicerade, exempelvis då flera myndigheter under lång tid haft ärenden som rör det avlidna barnet. I andra fall kunde det hända att det inte funnits några tecken på att barnet varit i fara och därmed ingen anledning till kontakt med myndigheter.

För att ett ärende skulle kunna aktualiseras för utredning, föreslog kommittén att Rättsmedicinalverket skulle anmäla fall där barn dödats genom mord eller dråp till Socialstyrelsen.

Kommittén föreslog vidare att Socialstyrelsens uppgifter skulle bli följande:

- Att inhämta information om ärendet genom att ta reda på vem som har kunskap om familjen och var familjen varit aktuell. Sådan information skulle kunna finnas hos mödra- och barnhälsovård, förskola, skola, socialtjänst, barn- och ungdomspsykiatri, vuxenpsykiatri, missbruksvård, vårdcentral, sjukhusens olika barnmottagningar och barnkliniker, rättsmedicin samt polis.

- Att inhämta skriftliga redovisningar från aktuella verksamheter och att eventuellt komplettera med skriftlig eller muntlig information.

- Att kalla berörda handläggare och/eller deras närmsta chefer till ett möte. Överläggningens huvudsyfte skulle vara att nå konsensus om fallbeskrivningen, slutsatser och eventuella rekommendationer till förändringar i lagstiftning, rutiner och arbetssätt.

- Att sammanställa all information i ärendet, göra en analys och dra slutsatser utifrån materialet.

- Att utarbeta rutiner för utredningarna.

- Att efter den treåriga försöksperioden sammanställa samtliga rapporter, dra slutsatser och utfärda rekommendationer utifrån materialet.

Kommitténs slutbetänkande remissbehandlades. Samtliga remissinstanser som yttrade sig var positiva till att pröva ett system för dödsfallsutredningar i Sverige.

I propositionen Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m. (prop. 2002/03:53) uttalade regeringen att Socialstyrelsen skulle få i uppdrag att utreda och analysera förutsättningarna för att utforma ett system för dödsfallsutredningar när barn avlidit på grund av mord, dråp eller misshandel,

bl.a. med avseende på sekretesshinder och organisation. Som skäl för sin bedömning anförde regeringen bl.a. följande (s. 67 f.)

Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att det är angeläget att ansträngningar görs så långt det är möjligt att ta till vara de erfarenheter som kan göras genom att bättre analysera de fall där barn dör på grund av mord, dråp eller misshandel. När ett barn har avlidit och ett brott misstänks ligga bakom görs alltid en polisutredning och ofta en rättsmedicinsk undersökning. Syftet med den rättsmedicinska undersökningen vid onaturliga eller misstänkt onaturliga dödsfall är att upptäcka, bekräfta eller utesluta brott.

I dag görs alltid s.k. rättsmedicinsk obduktion när ett brott misstänks i samband med ett barns död. I sådana fall förekommer ett samarbete med berörda rättsläkare, polis, kriminaltekniker, eventuellt inblandade kliniker och ofta även åklagare. Genom samarbete mellan experter breddas underlaget för bedömningen av dödsorsaken och förutsättningarna för att diagnosen skall bli riktig ökar. En säkrare diagnos innebär att brottsliga handlingar lättare kan både upptäckas och uteslutas.

I vissa länder finns system för att göra ingående analyser av vad som egentligen hänt när ett barn dött. Genom s.k. dödsfallsutredningar försöker man få en bild av familjen och av olika myndigheters åtgärder för att lära sig något för framtiden. Ett tvärprofessionellt arbetssätt används. Handläggningstiden är ganska lång, mer generella frågeställningar fokuseras, huvudfrågan är: vad kan vi lära oss av den här tragiska händelsen för att öka våra kunskaper och därmed förbättra och utveckla arbetet med barn och familjer i utsatta situationer?

Dödsfallsutredningar görs inte för att fastställa dödsorsaken utan för att utifrån ett helhetsperspektiv försöka förstå vad som inträffat och hur det kunde ske. Huvudsyftet är att urskilja mönster, såväl i familjen som i samhället, som kan antas ha varit av betydelse för dödsfallet. Dödsfallsutredningar genomförs oftast på lokal nivå av de verksamheter som varit inblandade i fallet med stöd av centralt utfärdade riktlinjer. Rapporterna sammanställs och analyseras på nationell nivå.

Dödsfallsutredningar ger information om hur samhällets skyddsnät fungerar för de barn som far mest illa och utifrån detta kan slutsatser dras om vilka förändringar som behöver vidtas. Det kan handla om lagändringar, metodutveckling, bättre och tydligare samverkan, forskning och utbildning. Sådana förbättringar kommer på sikt alla barn tillgodo och inte bara barn i utsatta situationer.

Regeringen anser, i likhet med kommittén, att ett system med dödsfallsutredningar bör prövas. Målgruppen bör avgränsas till barn i åldrarna 0–17 år som avlidit på grund av mord, dråp eller misshandel, vilket i genomsnitt skulle innebära 10–12 utredningar per år. I målgruppen inkluderas inte bara vuxnas våld mot barn utan också barns våld mot varandra. Samhället bör ta ansvar för att dessa ytterst tragiska fall blir allsidigt belysta och utredda. Det främsta syftet är att öka kunskaperna om våld mot barn så att riskfamiljer kan identifieras och att förebyggande åtgärder, utredningar, insatser och samarbete kan förbättras.

I riksdagsbehandlingen av propositionen avslog riksdagen ett motionsyrkande om att införa ett system med dödsorsaksutredningar, bl.a. på den grunden att ett sådant system ifrågasätter den rättsmedicinska undersökningen. Socialutskottet och justitieutskottet ställde sig bakom den planerade verksamheten med dödsfallsutredningar (bet. 2002/03:SoU15, rskr 2002/03:225).

Mot bakgrund av regeringens ställningstagande i propositionen Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m. (prop. 2002/03:53) fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att utreda och analysera förutsättningarna för att utforma ett system för dödsfallsutredningar när barn skadats av svår misshandel eller dött på grund av mord, dråp eller misshandel, bl.a. om sekretesshinder och organisation (S2003/7117/ST).

I oktober 2004 överlämnade Socialstyrelsen skrivelsen Dödsfalls- och skadeutredningar till regeringen (Socialdepartementet). I sin skrivelse anförde Socialstyrelsen sammanfattningsvis följande.

För att särskilja fall där barn *avlidit* från fall där barn *skadats*, talas i denna framställning dels om *dödsfallsutredningar* och dels om *skadeutredningar*.

Syftet med dödsfalls- och skadeutredningar är att urskilja mönster, såväl i familjen som i samhället, som kan antas ha varit av betydelse för dödsfallet. Huvudfrågan är vad samhället kan lära av dessa tragiska händelser för att öka kunskaperna och därmed förbättra och utveckla arbetet med barn och familjer i utsatta situationer. En dödsfalls- och skadeutredning skall ge svar på vad som hände, varför det hände och hur man kan förhindra att liknande händelser inträffar igen.

Såvitt gäller frågan om att skadeutredningar skall kunna göras även i fall då barn "skadats av svår misshandel" anser Socialstyrelsen, att avgränsningen av vilka skadefall som skall utredas *inte* skall ske utifrån begreppet "svår misshandel" utan den skall göras med hänsyn till konsekvenserna av misshandeln dvs. att barnet lidit allvarlig sjukdom eller skada. Med allvarlig sjukdom/skada avses potentiellt livshotande *fysisk* sjukdom/skada eller sjukdom/skada som riskerar att ge bestående *fysiska* men.

Beträffande *psykiskt* skadade barn föreslår Socialstyrelsen, att fall där barnet vårdats i öppen eller sluten vård inom barnpsykiatri och det *dessutom* finns en anmälan om missförhållanden hos socialtjänsten skall anmälas till Socialstyrelsen, som föreslås vara huvudman för utredningarna. Det ankommer sedan på experter och andra medverkande i utredningen att avgöra vilka fall som är av så allvarlig natur att en skadeutredning skall göras.

Målgruppen för utredningarna avser barn i åldrarna 0–17 år som *avlidit* på grund av mord, dråp eller misshandel eller lidit *allvarlig fysisk eller psykisk skada* till följd av misshandel. Utredningar skall göras såväl då barn avlidit eller skadats allvarligt till följd av någons aktiva gärning som vid försummelse, liksom i fall då man *kan misstänka* att sådana orsaker ligger bakom. Som huvudregel inkluderas i målgruppen *inte* suicid, plötslig spädbarnsdöd, suicidförsök och andra självdestruktiva handlingar. Om det emellertid kan misstänkas att ett brott ligger bakom (misshandel, mord eller dråp) eller försummelse, så kan en anmälan till en dödsfalls- eller skadeutredning göras. Utredning skall *inte* göras om det är uppenbart att dödsfallet eller skadan är en följd av en olyckshändelse, t ex en trafikolycka, där inga tvivel råder om att det inte finns någon skadeavsikt eller att det föreligger försummelse. I målgruppen inkluderas vuxnas våld mot barn och barns våld mot varandra.

Eftersom en dödsfalls- och skadeutredning kommer att involvera en rad olika myndigheter och enskilda yrkesutövare anser Socialstyrelsen att verksamheten bör regleras i en särskild lag. I lagen bör vissa myndigheter, liksom enskilda yrkesutövare inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, åläggas en anmälningsskyldighet för att utredningarna skall initieras. En sådan, i lag stadgad, anmälningsskyldighet medför att gällande sekretessbestämmelser bryts.

Socialstyrelsen föreslås få ett övergripande och samordnande ansvar för att dödsfalls- och skadeutredningarna inleds, genomförs och återförs till berörda intressenter och vidare rapporteras till regeringen/ansvariga departement. Hos Socialstyrelsen som huvudman bör finnas en fast organisatorisk enhet, med särskild kompetens, som tar emot anmälningar och administrerar verksamheten. Förutom huvudmannen och därtill knuten stab skall också andra myndigheter och professioner, vars verksamhet kan beröra barn, medverka i utredningen, antingen myndigheten haft kontakt med barnet i det enskilda fallet eller inte. Ett deltagande i själva utredningen från många myndigheter är värdefullt för att identifiera bidragande faktorer och för att genomföra preventiva åtgärder och det kan ses som en garanti för upprätthållande av objektivitet, neutralitet och hög kvalitet i utredningsarbetet. Socialstyrelsen kan också se en vinst i att de myndigheter som föreslås medverka i utredningarna som regel har ett tillsynsansvar över respektive verksamhet vilket kan bidra till att vunna erfarenheter snabbare implementeras i verksamheterna. De slutsatser som genomförda utredningar leder fram till kommer att redovisas i en årlig rapport.

En särskilt viktig fråga är vilken sekretess som skall gälla för alla de, ibland mycket känsliga, uppgifter som kommer att samlas hos huvudmannen. Där kan förekomma uppgifter om det skadade eller avlidna barnet och dess familj, om andra personer i barnets närhet, om eventuell gärningsman, som också kan vara ett barn, dennes familj, vittnen eller andra som på ett eller annat sätt förekommit i myndigheternas verksamhet

rörande barnet. I utredningen kan sålunda komma att ges en *fullständig bild* av hos barn, föräldrar, gärningsman m fl förekommande ytterst integritetskänsliga uppgifter såsom sjukdomar, eventuella sociala svårigheter och eventuell kriminalitet.

Med hänsyn härtill, och att det dessutom kan inträffa att man i utredningen får in uppgifter som omfattas av absolut sekretess, anser Socialstyrelsen att den regel som innehåller den starkaste sekretessen bör falla utslaget. Sålunda förordas att det införs en särskild regel i sekretesslagen med *absolut sekretess* för uppgifter som förekommer i en dödsfalls- eller skadeutredning, samt att meddelarfrihet *inte* råder för sådana uppgifter. I förevarande sammanhang kan insynsintresset inte anses överväga integritetsintresset. Absolut sekretess kan inte anses inkräkta på offentlighetsintresset eftersom det står var och en fritt att hos varje myndighet för sig, där uppgifterna normalt sett förekommer, i sedvanlig ordning begära att få ta del av samma uppgifter som, i ett alldeles särskilt syfte, samlats i en dödsfalls- eller skadeutredning.

Frågan om barn som dör på grund av olycksfall eller självmord ligger nära de frågor som behandlas i denna promemoria. Barnsäkerhetsdelegation tog upp frågan i betänkandet Från barnolycksfall till barns rätt till säkerhet och utveckling (SOU 2003:127). Delegationen menade att det är viktigt att utreda skador med dödlig utgång därför att det kan ge värdefull kunskap för det förebyggande arbetet. Delegationen föreslog bl.a. att ge Nationellt centrum för lärande från olyckor (NCO) inom Statens Räddningsverk (SRV) i uppdrag att utreda dödsfall där barn och unga under 18 år avlidit till följd av olycksfall, självmord eller våld där detta inte görs. Vidare föreslog delegationen att NCO i samarbete med myndigheter som gör egna dödsfallsutredningar skall sammanställa och publicera sina resultat varje år. Barnsäkerhetsdelegationens förslag har beretts. Mot bakgrund av Barnsäkerhetsdelegationens betänkande har SRV från och med den 1 januari 2005 det samordnande ansvaret för barnsäkerhetsarbetet. Regeringen överlämnade i mars 2005 ett antal av Barnsäkerhetsdelegationens förslag, däribland ovan nämnda, till SRV för vidare diskussion inom ramen för verkets samordningsroll (S2004/370/SK). Av den promemoria som finns bilagd till regeringsbeslutet framgår att om verket bedömer uppdraget som aktuellt bör det begränsas till utredningar som rör dödsfall genom olycksfall.

Statens Räddningsverk har haft i uppdrag att översiktligt bedöma och prioritera de förslag till åtgärder inom området barns och ungas säkra och utvecklande miljöer som överlämnats till verket. SRV har redovisat uppdraget till Försvarsdepartementet (Fö2006/983/CIV). SRV redovisar att det pågår ett arbete med att ta fram en metodhandbok för undersökning av barnolycksfall som beräknas vara klart i början av 2007. Syftet är att stimulera och underlätta för kommunerna att i större utsträckning undersöka och lära av barnolycksfall och samtidigt identifiera och engagera övriga aktörer som kan ha en roll i sammanhanget. Förfarandet har koppling till kravet på kommunerna att undersöka olyckor enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor.

4 Överväganden och förslag

4.1 Dödsfallsutredningar avseende barn

4.1.1 Socialstyrelsens skrivelse Dödsfalls- och skadeutredningar

Regeringen har i propositionen Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m. (prop. 2002/03:53) ansett att ett system med dödsfallsutredningar bör prövas.

Socialstyrelsen har i skrivelsen Dödsfalls- och skadeutredningar lämnat vissa förslag till regeringen om hur ett system med sådana utredningar skulle kunna utformas. Skrivelsen har utgjort underlag till denna promemoria. Förslag till en författningsreglering av utredningar vars syfte är att ge underlag för beslut om åtgärder som syftar till att förebygga att barn far illa, lämnas i denna promemoria.

4.1.2 Lag om skyddsutredningar avseende barn

Promemorians förslag: En särskild lag om skyddsutredningar avseende barn införs. Lagen skall innehålla bestämmelser om utredningar som skall genomföras i vissa fall när ett barn avlidit. Med barn avses personer under 18 år. Lagen skall vara tillämplig på dödsfall som inträffat i Sverige. Om den som avlidit var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige gäller lagen även dödsfall som inträffat utomlands.

Syftena med en skyddsutredning skall vara att klarlägga vilken kännedom vissa myndigheter och verksamheter haft om förhållanden som utgjort eller kunnat utgöra underlag för beslut om åtgärder till skydd för det avlidna barnet, att klarlägga vilka åtgärder som vidtagits eller kunnat vidtas med anledning av kännedomen samt att ge underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa.

Skälen för promemorians förslag: Kommittén mot barnmisshandel (S 1998:07), regeringen och Socialstyrelsen har bedömt att ett system med dödsfallsutredningar avseende barn bör införas. Socialstyrelsen har även föreslagit att fall där barn skadats allvarligt till följd av misshandel bör kunna bli föremål för utredning (skadeutredningar). Kommittén har anfört att dödsfallsutredningarna skulle kunna ingå som en del av Socialstyrelsens tillsynsarbete och i de fall ärendet berör områden, över vilka Socialstyrelsen inte har tillsyn, borde Socialstyrelsen samarbeta med berörd tillsynsmyndighet (slutbetänkandet Barnmisshandel – Att förebygga och åtgärda, SOU 2001:72 s. 354). Socialstyrelsen har anfört att en dödsfallsutredning inte skall ersätta de vedertagna kontrollsystem som finns i samhället utan ses som ett extraordinärt förfarande med en extraordinär tillsynsfunktion (skrivelsen Dödsfalls- och skadeutredningar s. 9).

I socialtjänstlagen (2001:453) finns ett flertal bestämmelser som syftar till att stärka barns ställning och skydda barn från att fara illa. I en portalparagraf slås fast att när åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver (1 kap. 2 §). Socialtjänsten i kommunerna skall bl.a. verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden (5 kap. 1 §). Barn och unga, som inte kan bo i sin egen familj, kan placeras i

annat boende. Dessa kan placeras antingen frivilligt enligt socialtjänstlagen eller med tvång enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har staten en skyldighet att vidta åtgärder för att skydda barn mot fysiska och psykiska övergrepp. Enligt artikel 19 skall staten bl.a. vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att skydda barnet mot alla former av fysiskt 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.

De nuvarande bestämmelser som syftar till att stärka barns ställning och tillgodose deras behov av att växa upp under trygga och goda förhållanden tillhandahåller inte ett system för dödsfallsutredningar avseende barn. Bestämmelser som möjliggör sådana utredningar bör därför införas. Socialstyrelsens förslag om skadeutredningar avseende barn bedöms dock behöva utredas ytterligare. Dessutom kan det finnas skäl att avvakta med införandet av bestämmelser om skadeutredningar till dess verksamheten med dödsfallsutredningar kunnat utvärderas.

Dödsfallsutredningar skall avse barn, dvs. personer under 18 år. Syftet med att införa bestämmelser om dödsfallsutredningar är inte att skapa ännu en tillsynsfunktion, utan att skaffa nya kunskaper som kan användas för att utveckla och förbättra skyddet för barn så att de inte utsätts för våld eller på annat sätt far illa. Dessa kunskaper inhämtas genom en utredning av hur samhällets skyddsnet fungerat i vissa fall där barn avlidit i samband med att de utsatts för brott (frågan om vilka dödsfall som bör utredas behandlas närmare i avsnitt 4.2.1). Mot denna bakgrund och eftersom beteckningen dödsfallsutredningar lätt för tankarna till utredningar som genomförs i helt andra syften – exempelvis utredningar som företas i syfte att fastställa en dödsorsak eller i syfte att fastställa om någon begått fel eller brott i samband med ett dödsfall – kommer de utredningar som hittills benämnts dödsfallsutredningar, fortsättningsvis att benämnas ”skyddsutredningar”.

Syftena med en skyddsutredning skall vara att klarlägga vilken kännedom vissa myndigheter och verksamheter haft om förhållanden som utgjort eller kunnat utgöra underlag för beslut om åtgärder till skydd för det avlidna barnet, att klarlägga vilka åtgärder som vidtagits eller kunnat vidtas med anledning av kännedomen om nämnda förhållanden samt att ge underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa.

Genom en systematisk analys av fall där barn har avlidit i samband med att de utsatts för brott, kan slutsatser dras om vilka förbättringar som är nödvändiga i det allmänna barnavårdsarbetet, exempelvis beträffande förebyggande insatser, riskbedömningar, sociala, medicinska och psykologiska utredningar, behandlingsmetoder samt myndighetssamarbete. Detta bedöms stimulera och utveckla det förebyggande arbetet när det gäller barn som riskerar att fara illa.

Det finns olika sätt att författningsreglera skyddsutredningar. Som Socialstyrelsen framhållit i sin skrivelse till regeringen kommer många myndigheter och enskilda yrkesutövare att involveras vid genomförandet av skyddsutredningar och det är därför angeläget att regleringen blir lättillgänglig. De bestämmelser som krävs för att genomföra skyddsutredningar

bör därför införas i en särskild lag. En sådan lag kommer att utgöra ett komplement till såväl socialtjänstlagen som LVU.

Mot bakgrund av att många människor reser mer, vistas barn i allt större omfattning utomlands. En skyddsutredning bör därför i vissa fall kunna genomföras även när ett dödsfall inte inträffat i Sverige. Med beaktande av de syften en skyddsutredning skall fylla och att det många gånger är förenat med särskilda svårigheter att utreda dödsfall som inträffat utomlands, finns dock inte skäl att utreda fall där den avlidne endast har liten anknytning till Sverige. Beträffande dödsfall som inträffat utomlands föreslås därför, att bestämmelserna i lagen endast skall gälla om den avlidne var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige.

Det kommer som regel vara svårt att inhämta upplysningar av betydelse för utredningen från utlandet. Möjligheterna att få sådana upplysningar förutsätter att den utländska staten är välvilligt inställd till att bistå den svenska myndigheten. Den som skall ansvara för att genomföra skyddsutredningar, bör därför ha möjlighet att begära att Utrikesdepartementet lämnar hjälp med att få upplysningar av den utländska staten och dess myndigheter. Regeringen bör meddela närmare föreskrifter om Utrikesdepartementets medverkan när det gäller inhämtande av upplysningar från utlandet.

4.2 Skyddsutredningars genomförande

4.2.1 Dödsfall som skall utredas m.m.

Promemorians förslag: En skyddsutredning skall genomföras om ett barn avlidit till följd av brott eller det annars finns särskilda skäl.

En skyddsutredning skall genomföras på ett sådant sätt att den inte medför men för brottsutredning, rättegång eller ärende om tillsyn.

Skälen för promemorians förslag: Kommittén mot barnmisshandel (S 1998:07), regeringen och Socialstyrelsen har bedömt att skyddsutredningar bör genomföras när barn avlidit på grund av mord, dråp eller misshandel. Kommittén har även uttalat att fall där ingen kan fällas till ansvar för brott skall kunna bli föremål för utredning, exempelvis fall där barn dödar barn, utvidgade självmord samt fall där det är klarlagt att barnet dött av yttre våld men där det inte går att bevisa vem som var skyldig. Socialstyrelsen har föreslagit att också fall där det finns misstanke om att misshandel eller försummelse ligger bakom ett dödsfall, bör kunna bli föremål för utredning. Styrelsen har vidare föreslagit att den som skall genomföra utredningarna genom samråd skall tillse att de rättsliga instansernas arbete inte påverkas negativt.

Det är polismyndigheternas och åklagarnas sak att utreda händelser där det finns misstanke om att ett barn avlidit till följd av brott. Sådana brottsutredningar leder inte sällan till att åtal väcks och därmed kommer också de allmänna domstolarna att hantera fall som kan bli föremål för skyddsutredning. Om ett barn har bragts om livet kan det också inträffa att någon av de myndigheter som har att utöva tillsyn över de verksamheter som berört barnet – exempelvis socialtjänsten eller skolan – inleder ett tillsynsärende. En utgångspunkt vid genomförandet av skyddsutredningar

bör därför vara att de inte skall medföra olägenheter för en brottsutredning, rättegång eller ett tillsynsärende.

I likhet med vad Kommittén mot barnmisshandel, regeringen och Socialstyrelsen har bedömt bör skyddsutredningar genomföras när ett barn avlider till följd av brott. En utredning bör således göras i alla fall där någon fällts till ansvar för att ha orsakat ett barns död (t.ex. mord, dråp, barnadråp eller vållande till annans död). Det kan dock även finnas särskilda skäl att genomföra skyddsutredningar i andra fall än där någon kunnat fällas till ansvar för att ha dödat ett barn. Exempelvis bör det vara möjligt att genomföra en skyddsutredning om en gärningsman avlidit innan frågan om ansvar prövats slutligt eller om en gärningsman inte är straffmyndig. Särskilda skäl att genomföra en skyddsutredning kan även föreligga om ett åtal ogillats för att gärningen inte är brottslig i enlighet med någon av de allmänna grunder för ansvarsfrihet som anges i 24 kap. brottsbalken eller till följd av bristande uppsåt hos gärningsmannen. Ett ytterligare exempel på när det kan finnas särskilda skäl att göra en skyddsutredning, är när ett åtal ogillats för att det saknas övertygande bevisning om att det är den tilltalade som är gärningsman.

Bedömningen av om en gärning utgör brott kommer att göras av de allmänna domstolarna, polismyndigheterna och åklagarna, och skall inte omprövas av den som skall ansvara för genomförandet av skyddsutredningar. En sådan omprövning är inte nödvändig och vore inte heller lämplig. Däremot bör den som ansvarar för skyddsutredningsverksamheten avgöra i vilka fall det finns särskilda skäl att genomföra en utredning.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts, föreslås att skyddsutredningar skall genomföras om ett barn *avlidit till följd av brott* eller *det annars finns särskilda skäl*.

Vidare föreslås att det i den föreslagna lagen anges att en skyddsutredning skall genomföras så att den inte medför men för brottsutredning, rättegång eller ärende om tillsyn. För att kunna bedöma om förhållandena är sådana att det föreligger men, måste den som skall ansvara för skyddsutredningarna samråda med polismyndighet, åklagare, allmän domstol eller tillsynsmyndighet. Enligt förslag som lämnas i avsnitt 4.2.3 skall en skyddsutredning inte få inledas förrän vissa underrättelser inkommit till den som skall ansvara för genomförandet av utredningen. Detta medför i praktiken att prövningen av frågan om men behöver göras i fall ett tillsynsärende pågår, en nedlagd förundersökning återupptas eller resning beviljas enligt bestämmelserna i 58 kap. rättegångsbalken.

Bedömningen av om det föreligger men skall ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Om en polismyndighet, åklagare, allmän domstol eller tillsynsmyndighet anser att men föreligger, skall bedömningen godtas av den som ansvarar för skyddsutredningen.

Regeringen bör meddela närmare föreskrifter om hur samråd bör ske.

4.2.2 Ansvar för skyddsutredningars genomförande m.m.

Promemorians förslag: Skyddsutredning skall genomföras av den myndighet som regeringen bestämmer (utredningsmyndigheten).

Promemorians bedömning: Socialstyrelsen bör utses till utredningsmyndighet.

Skälen för promemorians förslag och bedömning: Kommittén mot barnmisshandel (S 1998:07) och Socialstyrelsen har bedömt att Socialstyrelsen bör få huvudansvaret för skyddsutredningar. Socialstyrelsen har föreslagit att en rapport över samtliga genomgångna fall skall sammanställas och distribueras till såväl myndigheter som regeringen en gång per år. Rapporten skall också göras tillgänglig via Internet så att alla verksamheter kan lära av händelsen.

Socialtjänsten är samhällets yttersta skyddsnät. I socialtjänstlagen (2001:453) finns en särskild bestämmelse som ålägger socialnämnden att i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, samverka med andra samhällsorgan, organisationer och andra som berörs (5 kap. 1 a § socialtjänstlagen). Samverkan skall ske kring alla barn och ungdomar som på ett eller annat sätt kan vara i behov av insatser, oavsett om ärendet rör barnmisshandel, ungdomar som missbrukar eller någon annan fråga.

Socialstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet. Socialstyrelsen skall verka för god hälsa och social välfärd samt omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen. Socialstyrelsen skall särskilt följa utvecklingen inom och utvärdera verksamheterna samt därvid samverka med andra samhällsorgan i den utsträckning det behövs och samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård vad gäller barn och ungdom.

Socialstyrelsen har tillsynsansvaret både för socialtjänst och hälso- och sjukvård. Tillsynen över hälso- och sjukvården och dess personal syftar främst till att förebygga skador och eliminera risker. Socialstyrelsen granskar verksamheten och stödjer hälso- och sjukvårdspersonalens arbete. Tillsynen utövas av sex regionala tillsynsenheter. Socialstyrelsens sociala tillsyn syftar till att stödja huvudmännens arbete med verksamheter som rör rättssäkerhet, laglighet och god kvalitet inom socialtjänsten. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har ett gemensamt ansvar för tillsyn av socialtjänsten i kommunerna. Länsstyrelserna ansvarar för den löpande tillsynen på regional nivå, medan Socialstyrelsen har det övergripande nationella ansvaret. Ett nationellt program för social tillsyn utgör i dag basen för det gemensamma arbetet.

Mot bakgrund av det som ovan anförts och de syften som en skyddsutredning skall fylla, bör Socialstyrelsen ansvara för genomförandet av skyddsutredningar.

Genomförandet av dessa utredningar kommer att ställa stora krav på kunskap om och erfarenheter av olika rätts- och samhällsområden. Det bedöms att Socialstyrelsen redan nu har en del av den kompetens som behövs för att genomföra skyddsutredningar t.ex. inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Detta gäller bl.a. kunskap och erfarenhet inom barnmedicin, barn- och vuxenpsykiatri. Socialstyrelsen har att vid behov inhämta annan sådan sakkunskap som myndigheten anser sig behöva för att genomföra en

skyddsutredning. Detta torde t.ex. gälla kunskap och erfarenheter från skolområdet, integrationsfrågor samt erfarenheter från åklagare och polismyndighet. Hos Socialstyrelsen bör det finnas en utredare som ansvarar för handläggningen av skyddsutredningarna.

Syftet med utredningarna är bl.a. att ge underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa. Underlaget bör kunna innehålla t.ex. slutsatser, förslag till förändringar i lagstiftning, rutiner och arbetssätt. Detta underlag bör lämnas i form av utlåtanden och rapporter. Utlåtandet, som innehåller vad som framkommit i utredningen och vilka slutsatser eller erfarenheter som kan göras, bör sändas till myndigheter och andra som har eller kunnat ha varit aktuella i den specifika skyddsutredningen. Utlåtandet bör utformas så att någon, som omfattas av det föreslagna sekretessskyddet, inte utsätts för skada eller olägenhet. Detta är särskilt viktigt eftersom utredningarna ofta rör mycket känsliga förhållanden och rör integriteten hos de inblandade (se avsnitt 4.2.7 om sekretess). Vidare bör Socialstyrelsen ha i uppgift att regelbundet utarbeta rapporter som bl.a. redogör för vilka erfarenheter som gjorts genom de skyddsutredningar som genomförts. Dessa rapporter bör överlämnas till regeringen och även offentliggöras så att myndigheter och allmänhet kan ta del av innehållet. De bör i likhet med utlåtandena också utformas så att någon person inte onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Närmare föreskrifter om skyddsutredningarnas genomförande, utlåtandenas och rapporters innehåll och utformning bör meddelas av regeringen.

4.2.3 Skyddsutredningens inledande m.m.

Promemorians förslag: Om en polismyndighet eller en åklagare beslutar att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning eller en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) som avser misstanke om brott som begåtts mot ett barn som avlidit till följd av eller i samband med det brottet, skall utredningsmyndigheten underrättas om beslutet. Detsamma skall gälla andra beslut som innebär att en åklagare avslutar en förundersökning eller en utredning enligt 31 § LUL utan att åtal eller bevistalan enligt 38 § nämnda lag väcks. När en åklagare väcker åtal eller bevistalan som avser brott som begåtts mot ett barn som avlidit till följd av eller i samband med brottet, skall utredningsmyndigheten underrättas om beslutet.

Om en allmän domstol meddelar dom eller slutligt beslut i ett mål där åklagaren lämnat underrättelse i samband med att åtal eller bevistalan väckts, skall domstolen sedan avgörandet har vunnit laga kraft sända en kopia av domen eller beslutet till utredningsmyndigheten.

Utredningsmyndigheten skall inte få inleda en skyddsutredning förrän underrättelse inkommit till myndigheten. Om ett dödsfall inträffat utomlands skall dock en utredning få inledas när det står klart att dödsfallet inte kommer att utredas av svensk brottsutredande myndighet.

Skälen för promemorians förslag: Socialstyrelsen anser att Rättsmedicinalverket skall få en lagstadgad skyldighet att genast anmäla ett inträffat dödsfall till utredningsmyndigheten och att en skyddsutredning skall inledas när polismyndighet eller åklagare beslutat att lägga ned en utredning eller

förundersökning. Väcks åtal skall utredningen inte inledas förrän det finns en lagakraftvunnen dom. Socialstyrelsen anser även att utredningsmyndigheten på eget initiativ skall få inleda en utredning i det fall någon anmälan om dödsfallet inte inkommer. Utredningsmyndigheten skall bevaka att en skyddsutredning inte stör pågående förundersökning och rättsprocess genom att samverka med polis, åklagare och domstolar (Socialstyrelsens skrivelse Dödsfalls- och skadeutredningar s. 29 ff. och 37 ff.).

För att en skyddsutredning skall kunna genomföras behöver utredningsmyndigheten få kännedom om sådana dödsfall som skall utredas. I enlighet med vad som föreslagits i avsnitt 4.2.1 skall en skyddsutredning genomföras så att den inte medför men för brottsutredning, rättegång eller ärende om tillsyn och utredningsmyndigheten skall inte ompröva de allmänna domstolarnas, polis- och åklagarmyndigheternas bedömningar av om en gärning utgör brott. Mot denna bakgrund föreslås att de allmänna domstolarna, polismyndigheterna och åklagarna i de här aktuella fallen skall lämna underrättelse av visst slag till utredningsmyndigheten och att underrättelsen, med undantag för när ett barn avlidit utomlands, skall få den funktionen att den utgör en förutsättning för utredningsmyndigheten att överhuvudtaget inleda en skyddsutredning.

Undantagssituationen motiveras av att när ett barn avlidit utomlands, är det inte säkert att svenska myndigheter kommer att utreda dödsfallet. Det föreslås därför att det i sådana fall skall vara möjligt att inleda en skyddsutredning när det står klart att dödsfallet inte kommer att utredas av svensk brottsutredande myndighet. I sistnämnda fall bör utredningsmyndigheten kontrollera hos polismyndigheter och åklagare att förutsättningarna att inleda utredningen är uppfyllda.

Underrättelseskyldigheten föreslås beträffande polis- och åklagarmyndigheterna utformas så att dessa myndigheter skall lämna underrättelse om beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning eller en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) som avser misstanke om brott som begåtts mot ett barn som avlidit till följd av eller i samband med det brottet. En åklagarmyndighet skall även lämna underrättelser om andra beslut som innebär att en förundersökning eller en utredning enligt 31 § LUL avslutas utan att åtal eller beivralan enligt 38 § nämnda lag väcks. Underrättelse skall vidare sändas till utredningsmyndigheten om en åklagare beslutar att väcka åtal eller beivralan. Regeringen bör föreskriva att en kopia av denna underrättelse skall bifogas de handlingar som åklagaren ger in till domstolen i samband med ansökan om stämning. Sistnämnda underrättelse skall dock inte medföra att en skyddsutredning får inledas, utan i detta fall skall utredningsmyndigheten avvakta att det föreligger ett lagakraftvunnet avgörande från domstol.

Det föreslås därför att underrättelseskyldigheten för de allmänna domstolarna utformas så att om en domstol meddelar dom eller slutligt beslut i ett mål där åklagaren lämnat underrättelse i samband med att åtal eller beivralan väckts, skall domstolen sända en kopia av domen eller beslutet till utredningsmyndigheten när avgörandet har vunnit laga kraft.

4.2.4 Uppgiftsskyldighet för vissa myndigheter och yrkesverksamma

Promemorians förslag: Myndigheter vars verksamhet berör barn samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården samt de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn eller annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område är skyldiga att på utredningsmyndighetens begäran lämna de handlingar och upplysningar som myndigheten anser behövs för en utredning. De myndigheter som utövar tillsyn över sådana verksamheter är också skyldiga att lämna de handlingar och upplysningar som utredningsmyndigheten anser behövs för en utredning.

Skälen för promemorians förslag: Socialstyrelsen har föreslagit att vissa myndigheter genom lag skall åläggas en anmälningsskyldighet och att andra myndigheter och enskilda yrkesutövare genom lag åläggs såväl anmälningsskyldighet som uppgiftsskyldighet.

För att en skyddsutredning skall kunna genomföras kommer utredningsmyndigheten att behöva få del av uppgifter från ett stort antal myndigheter och andra som är verksamma inom t.ex. skolan, hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Uppgifterna är av sådant slag att de ofta omfattas av sekretess eller tystnadsplikt. Det behövs därför en bestämmelse som bryter sekretessen mellan myndigheter och tystnadsplikten för dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet. Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det finns en uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning (14 kap. 1 § sekretesslagen [1980:100]). Inte heller hindrar tystnadsplikten att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning, något obehörigt röjande av en uppgift anses inte ske i dessa fall (se exempelvis 2 kap. 8 § lagen [1998:531] om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område). Mot denna bakgrund föreslås att uppgiftsskyldighet skall gälla för dem som vanligen i sin verksamhet kommer i kontakt med barn och deras förhållanden på ett sådant sätt att dessa kan få indikationer om ett barn far illa eller riskerar att fara illa. Denna uppgiftsskyldighet bör utformas med 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen (2001:453) som förebild.

Uppgiftsskyldigheten riktar sig i första hand till myndigheter vars verksamhet berör barn. Det är myndigheter som vanligen i sin verksamhet kommer i kontakt med barn och deras förhållanden på ett sådant sätt att de kan få indikationer om att ett barn far illa eller riskerar att fara illa. Det kan gälla myndigheter såsom skolmyndigheter, barna- och mödravårdscentraler, Migrationsverket och Barnombudsmannen.

Även andra myndigheter inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten skall omfattas av uppgiftsskyldigheten, oberoende av om deras verksamhet berör barn eller inte. Inom hälso- och sjukvården omfattas exempelvis vuxenpsykiatriska kliniker och mottagningar i öppenvården för vuxna missbrukare. Även skolhälsovården omfattas av uppgiftsskyldigheten. Inom socialtjänsten omfattas exempelvis nämnder enligt 2 kap. 4 § socialtjänstlagen, Statens institutionsstyrelse och kommunalt drivna hem för vård eller boende för vuxna. Kriminalvården omfattas också av uppgiftsskyldigheten.

Detsamma gäller annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet än sådan som bedrivs inom hälso- och sjukvården.

Uppgiftsskyldigheten skall vidare gälla dem som är verksamma inom en yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn. Det kan vara fråga om fristående skolor, förskolor och skolbarnsomsorg och föräldra-kooperativ. Skyldigheten skall även gälla inom annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område oberoende av om deras verksamhet berör barn eller inte. Inom den enskilda hälso- och sjukvården kommer därmed exempelvis läkare, sjuksköterskor, barnmorskor, kuratorer, psykologer och psykoterapeuter att ingå i kretsen uppgiftsskyldiga. Inom den enskilda socialtjänsten kommer t.ex. privata hem för vård eller boende för såväl barn som vuxna att ingå.

Det kan vara så att de myndigheter som utövar tillsyn över sådana verksamheter som tidigare nämnts har upplysningar som är värdefulla för en skyddsutredning. Sådana tillsynsmyndigheter skall därför vara skyldiga att lämna uppgifter till utredningsmyndigheten. Denna uppgiftsskyldighet kommer att omfatta exempelvis länsstyrelser, Socialstyrelsen (t.ex. avseende tillsyn enligt lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område) och Statens skolverk.

Det har övervägts att införa en uppgiftsskyldighet också för familjerådgivningen. Med familjerådgivning avses verksamhet som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer. Kommunen skall sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig yrkesmässig rådgivare kan erbjudas dem som begär det (5 kap. 3 § socialtjänstlagen).

Till följd av den särskilda förtroendesituationen som råder inom familjerådgivningen har denna verksamhet på olika sätt skyddats från insyn. Sekretessen inom familjerådgivningen är absolut i fråga om de uppgifter som den enskilde har lämnat vid konsultationen eller som familjerådgivaren har inhämtat med anledning av att någon har vänt sig till rådgivningen (7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen). Det finns därmed inte någon som helst möjlighet att lämna ut uppgift till enskild, såvida inte den till vars förmån sekretessen gäller medger att uppgiften lämnas ut (14 kap. 4 § sekretesslagen).

En konsekvens av den inom familjerådgivningen gällande sekretessen är att uppgifter inte får röjas. Det finns däremot en skyldighet för dem som är verksamma inom familjerådgivningen att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn utnyttjas sexuellt eller utsätts för fysisk eller psykisk misshandel i hemmet (se 14 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen). Anmälningsskyldigheten är således begränsad i jämförelse med den anmälningsskyldighet som gäller för t.ex. myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt vissa andra verksamheter.

Utan en särskild bestämmelse om uppgiftsskyldighet är det inte möjligt för utredningsmyndigheten att få uppgifter om vad som att framkommit i familjerådgivningen, t.ex. om de som är verksamma inom rådgivningen har uppfyllt sin anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen. Det har därför övervägts om de som är verksamma inom familjerådgivningen skall omfattas av uppgiftsskyldighet. Det vore dock inte bra om enskilda drar sig från att söka stöd från familjerådgivningen på grund av deras oro för att vad som har anförtrotts vid kontakter med rådgivningen skulle kunna lämnas till utredningsmyndigheten. Av hänsyn härtill föreslås inte någon uppgiftsskyldighet.

I detta sammanhang kan även nämnas att den som är familjerådgivare enligt socialtjänstlagen enligt 36 kap. 5 § rättegångsbalken inte är skyldig att vittna inför domstol om vad han eller hon har blivit anförtrodd. Denna begränsning av vittnesplikten gäller också för andra yrkesgrupper, som dock föreslås ha en uppgiftsskyldighet enligt den nu föreslagna lagen, t.ex. läkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter.

Eftersom den ovan föreslagna uppgiftsskyldigheten – med undantag för vad som har redovisats ovan om tillsynsmyndigheter – utformats med uppgiftsskyldigheten i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen som förebild, kan vägledning sökas i förarbetena till nämnda bestämmelse.

4.2.5 Allmänt om behandling av personuppgifter

Personuppgiftslagen

I personuppgiftslagen (1998:204) finns bestämmelser som syftar till att skydda enskilda personer mot kränkningar av den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter på automatiserad väg och vissa slag av manuell behandling. Lagen är emellertid subsidiär i förhållande till bestämmelser i annan lag eller förordning som avviker från personuppgiftslagen. De krav som ställs upp i lagen gäller vid behandling av uppgifter i alla verksamheter. Av 9 § personuppgiftslagen framgår att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in. Uppgifterna skall vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen och fler personuppgifter får inte behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandling av personuppgifter kallas personuppgiftsansvarig.

Personuppgiftslagen har utformats efter en hanteringsmodell som reglerar all hantering av personuppgifter från insamling till utplåning och såväl harmlös hantering som hantering som kan uppfattas som kränkande. Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, sammanställning eller samkörning, blockering eller förstöring. Personuppgifter definieras som all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet.

I lagen finns grundläggande regler för behandlingen av personuppgifter. För behandling av personuppgifter för bl.a. forskning och statistik gäller vissa särregler. Lagen innehåller en uttömmande uppräkningslista av de fall då personuppgifter får behandlas. För känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse m.m. samt för personnummer gäller särskilt stränga krav. Med känsliga personuppgifter avses personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening samt sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Likaså ställs det särskilda krav för att personuppgifter ska få föras över till ett land som inte ingår i Europeiska unionen eller är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Det finns även bestämmelser om personuppgiftsansvar, personuppgiftsombud och rätt för den enskilde att få information om behandlingen av uppgifterna rörande denne samt rätt för den enskilde att överklaga vissa

beslut enligt lagen. Vidare finns bestämmelser om rättelse och skadestånd för fall där personuppgifter har behandlats i strid med lagen eller – såvitt avser rättelse – föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten är en specialreglering i förhållande till personuppgiftslagen på så sätt att den endast anger de undantag och preciseringar som bedömts nödvändiga för socialtjänstens verksamhet. Avsikten med lagstiftningen är inte att på något sätt utvidga socialtjänstens nuvarande möjligheter att behandla uppgifter om medborgarna utan att bibehålla möjligheterna så att man även fortsättningsvis kan fullgöra sina arbetsuppgifter. Lagen har karaktär av ramlag som reglerar de frågor som har särskild betydelse för socialtjänsten. Som avgörande skäl för att hålla sig till en mer allmän reglering angav regeringen i förarbetena till lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten att socialtjänstens område är mångfacetterat och svårt att detaljreglera (prop. 2000/01:80 s. 134). Möjligheten att mer ingående reglera hur socialtjänsten skall behandla personuppgifter inom olika områden är små.

Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten utgår från personuppgiftslagens tillämpningsområde, begrepp och terminologi. Lagen omfattar, som nämnts, stora delar av den kommunala verksamheten, Statens institutionsstyrelse och även olika typer av privat verksamhet och har således en större räckvidd än socialtjänstlagen (2001:453). Lagen inleds därför med en definition av vad som avses med socialtjänst. Definitionen av socialtjänst bygger på sekretesslagens socialtjänstbegrepp så som den uttrycks i 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100).

I 2 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten anges att i denna lag avses med socialtjänst

1. verksamhet enligt lagstiftning om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare,
2. verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd,
3. verksamhet som i övrigt bedrivs av Statens institutionsstyrelse,
4. verksamhet hos kommunal invandrarbyrå,
5. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade,
6. handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,
7. handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar,
8. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade.

Med socialtjänst avses även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamhet som avses i första stycket 1–8.

Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten innehåller i övrigt särskilda preciseringar och undantag från personuppgiftslagen i fråga om när socialtjänsten får behandla personuppgifter och vilka personuppgifter som får behandlas (1, 6–7 §§) samt bestämmelser om rättelse, skadestånd och överklagande (9–10 §§). I lagen hänvisas till att det i socialtjänstlagen finns särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet, viss registrering och gallring hos socialnämnden (5 §). Det erinras även om att de begränsningar som följer av sekretesslagen, socialtjänstlagen och lagen (1993:387) om stöd

och service till vissa funktionshindrade (8 §) gäller när det är fråga om utlämnande av personuppgifter inom socialtjänsten.

I förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, som innehåller närmare regler för kommunal myndighet, Statens institutionsstyrelse och privat verksamhet, anges vilka som är personuppgiftsansvariga och de begränsningsregler som regeringen funnit nödvändiga för behandlingen av personuppgifter, sökbegrepp, direktåtkomst och samkörning av personuppgifter samt när personuppgifter får föras över till tredje land. I förordningen finns även begränsningsregler för sammanställningar av personuppgifter för sådan socialtjänst som inte omfattas av förbudet mot sammanställningar av personuppgifter i socialtjänstlagen.

Personuppgiftsansvar

Enligt definitionen i 3 § personuppgiftslagen är den personuppgiftsansvarige den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. Av definitionen följer att personuppgiftsansvaret kan delas av flera. Detta ansvar innebär bl.a. en skyldighet att se till att de i 9 § personuppgiftslagen angivna grundläggande kraven på behandlingen av personuppgifter iakttas. Vidare innebär personuppgiftsansvaret en skyldighet att lämna information till den registrerade (23–27 §§), att på begäran av den registrerade rätta, blockera eller utplåna personuppgifter som inte behandlats i enlighet med personuppgiftslagen (28 §), att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas (31 §), att – enligt huvudregeln i 36 § – anmäla all automatiserad behandling av personuppgifter till Datainspektionen, samt att ersätta den registrerade för den skada en lagstridig behandling av personuppgifter för med sig (48 §).

I särlagstiftningen som är knuten till personuppgiftslagen finns det exempel dels på att det direkt i författningen angetts vem som är personuppgiftsansvarig, dels på att frågan om personuppgiftsansvaret inte berörts. Båda varianter förekommer således. Den sistnämnda lösningen innebär att personuppgiftslagens regler gäller och att frågan om vem som är personuppgiftsansvarig får avgöras genom en tillämpning av den lagen.

Regeringen har i propositionen Ny socialtjänstlag m.m. (prop. 2000/01:80) framfört att det inte är lämpligt att, i en lagstiftning som omfattar ett så stort verksamhetsfält som socialtjänsten och som berör så många olika aktörer, direkt i lag reglera personuppgiftsansvaret. Ett lämpligare sätt att begränsa och synliggöra den krets som kan komma i fråga är att i en förordning eller i föreskrifter närmare upplysa om vem eller vilka som faktiskt bestämmer vilken behandling som är tillåten och medlen för behandlingen av personuppgifter.

Sökbegrepp

Användningen av sökbegrepp innebär att olika urval och sammanställningar av information kan göras. Med sökbegrepp menas bokstäver eller siffror med vars hjälp man kan ta fram lagrad information. Ett sökbegrepp kan t.ex. vara ett personnummer, ett diarienummer eller datum för när en handling kom in

till myndigheten. Det kan också vara ord vars motsvarighet man söker i den mängd information som man har tillgång till, s.k. fritextsökning.

En myndighets och därmed allmänhetens möjligheter att få tillgång till sammanställningar av sådana uppgifter som finns i myndighetens ADB-system kan underkastas såväl tekniska som rättsliga begränsningar. När det gäller personregister följer av 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen att en myndighets befogenhet att göra upptagningar tillgängliga för egen räkning kan begränsas genom lag, förordning eller särskilda beslut, som grundar sig på lag. Rättsliga begränsningar av detta slag kan ske genom föreskrifter om användningen av s.k. sökbegrepp i personregister. Om inga begränsningar görs av sökbegreppen i ett personregister, följer av offentlighetsprincipen att en myndighet måste använda sig av alla till buds stående sökmöjligheter när någon begär uppgifter ur myndighetens ADB-register. Det finns i ett antal olika författningar exempel på att användningen av sökbegrepp har begränsats.

Regeringen har i propositionen Ny socialtjänstlag m.m. (prop. 2000/01:80) framfört att det inte är möjligt att i lagen ange några begränsningar när det gäller vilka kategorier av personuppgifter som bör få behandlas inom socialtjänsten. Det ligger i sakens natur att många av dessa personuppgifter kommer att vara av integritetskänslig natur, t.ex. kommer det att finnas uppgifter om utbetalda socialbidrag, missbruk och andra sociala problem. Uppgifter om sjukdomar kan också förekomma. Vidare kan man anta att användningen av elektronisk akthantering inom socialtjänsten kommer att öka i omfattning, vilket – med de möjligheter tekniken innebär – ger i princip obegränsade möjligheter att söka information. Detta förhållande talar för att användningen av sökbegrepp av integritetshänsyn bör begränsas i något avseende, dvs. att det inte blir möjligt att söka uppgifter eller göra sammanställningar efter eget gottfinnande. Sökordsbegränsningen bör därför inriktas på de mest känsliga personuppgifterna enligt personuppgiftslagens mening.

4.2.6 Utredningsmyndighetens behandling av personuppgifter

Promemorians förslag: Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten skall gälla vid den behandling av personuppgifter som utredningsmyndigheten genomför vid skyddsutredningar. I nämnda lag skall därför föreskrivas att med socialtjänst avses även verksamhet enligt den föreslagna lagen om skyddsutredningar avseende barn.

Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten skall vidare ändras så att verksamhet enligt den föreslagna lagen om skyddsutredningar avseende barn undantas från förbudet mot att i sammanställningar av personuppgifter ta in känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden.

Dokumentationen hos utredningsmyndigheten skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för åtgärder i verksamheten.

Skälen för promemorians förslag: För att skyddsutredningar skall kunna genomföras måste utredningsmyndigheten få ta del av uppgifter och handlingar från olika myndigheter och andra som är verksamma inom t.ex.

skolan, hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Exempelvis kan följande uppgifter komma att behövas.

Om det avlidna barnet kan det gälla personuppgifter såsom namn, ålder, kön, etnisk bakgrund och fysisk och psykisk hälsa, uppgifter om på vilket sätt barnet bragts om livet och platsen för dödsfallet, dödsorsak, uppgifter om tidigare vård och behandling, andra stödinsatser samt uppgifter om tidigare våldshändelser riktade mot barnet.

Om barnets vårdnadshavare kan det gälla personuppgifter såsom fysisk och psykisk hälsa, missbruk, uppgifter om tidigare vård och behandling, andra stödinsatser samt uppgifter om tidigare våldshändelser mot andra.

Om eventuell förövare kan det gälla personuppgifter såsom fysisk och psykisk hälsa, missbruk, uppgifter om tidigare vård och behandling, andra stödinsatser samt uppgifter om tidigare våldshändelser mot andra.

Om övriga familjemedlemmar t.ex. syskon kan det gälla personuppgifter såsom fysisk och psykisk hälsa, missbruk, uppgifter om tidigare vård och behandling, andra stödinsatser samt uppgifter om tidigare våldshändelser inom familjen.

För utredningsmyndighetens verksamhet är det således nödvändigt med en omfattande hantering av personuppgifter inklusive känsliga personuppgifter. Uppgifterna måste även kunna få hanteras utan den enskildes samtycke, vilket måste ses som ett intrång i den enskildes personliga integritet. Personuppgiftslagen (1998:204) ställer mycket höga krav på en sådan hantering. Det föreslås därför att lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten skall göras tillämplig på den behandling av personuppgifter som utredningsmyndigheten kommer att genomföra i sin verksamhet.

Enligt lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten får personuppgifter behandlas bara om det är nödvändigt för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten skall kunna utföras. En registrerad person har inte rätt att motsätta sig sådan behandling av uppgifter som är tillåten enligt nämnda lag (6 §). Socialtjänsten får behandla person- och samordningsnummer, känsliga personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen samt uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövande, endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten (7 §).

För att utredningsmyndigheten skall kunna upprätta olika typer av sammanställningar av uppgifter om de personer som berörs av skyddsutredningarna, föreslås att 7 a § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ändras så att detta blir möjligt.

Regeringen bör i förordningen (2001:763) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten meddela föreskrifter om personuppgiftsansvar, ändamål för behandling av personuppgifter samt sökbegrepp.

Avslutningsvis föreslås att dokumentationen hos utredningsmyndigheten skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för åtgärder i verksamheten. Dokumentationen bör därför i allmänhet kunna förstöras när utredningsmyndigheten har färdigställt de rapporter som regelbundet skall utarbetas (se avsnitt 4.2.2).

4.2.7 Sekretess

Promemorians förslag: Bestämmelsen i 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) ändras så att verksamhet enligt lagen om skyddsutredningar avseende barn jämställs med socialtjänst. Därmed kommer sekretess att gälla för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Ändringen innebär också att sekretessen för sådana uppgifter får företräde framför meddelarfriheten.

I den föreslagna lagen om skyddsutredningar avseende barn föreslås en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att utredningsmyndigheten utan hinder av sekretess får lämna ut uppgift till de myndigheter eller andra personer som anges i bestämmelsen om uppgiftsskyldighet, under förutsättning att uppgiften behövs som underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa.

Vidare föreslås ändring i 7 kap. 4 § sekretesslagen som innebär att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i den föreslagna lagen om skyddsutredningar avseende barn.

Skälen för promemorians förslag: Socialstyrelsen har föreslagit att absolut sekretess skall gälla i dödsfalls- och skadeutredningar (Socialstyrelsens skrivelse Dödsfalls- och skadeutredningar s. 43 ff.).

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt 2 § får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast när det är nödvändigt med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bl.a. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningen i rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges i en särskild lag eller i en annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som åsyftas är sekretesslagen (1980:100). Skyddet innebär att allmänna handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut endast under de förutsättningar som anges i lagen. Sekretessen gäller både mot enskilda och mot andra myndigheter men också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet om de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Det råder olika nivåer på den sekretess som gäller hos de olika myndigheterna eller i de verksamheter som sekretessen gäller för beroende på vad som är föremålet för sekretessen och vad som skall skyddas genom sekretessbestämmelsen. För vissa uppgifter gäller ett s.k. omvänt skaderekvisit vilket innebär att uppgiften endast kan lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan risk för skada eller men för de intressen som sekretessen skall skydda. I dessa fall råder en presumtion för sekretess. Det s.k. raka skaderekvisitet innebär att sekretess endast gäller om det kan antas att ett röjande av uppgiften medför men eller skada för de intressen som sekretessen skall skydda. Det raka skaderekvisitet innebär sålunda en presumtion för offentlighet. Slutligen gäller i få fall absolut sekretess, vilket innebär att uppgiften aldrig får röjas. För de uppgifter som omfattas av sekretess gäller också tystnadsplikt.

I de skyddsutredningar avseende barn som kommer att göras kommer uppgifter om det avlidna barnet och dess familj, samt eventuellt också andra personer i barnets omgivning att tas in till utredningsmyndigheten. Utredningarna kommer också att innehålla uppgifter om eventuell gärningsman,

som kan vara ett barn, hans eller hennes familj, vittnen eller andra som har förekommit i myndigheternas olika verksamheter rörandet barnet. Dessa uppgifter är ytterst integritetskänsliga t.ex. uppgifter om hälsa, sociala problem och kriminalitet. Detta talar för att sekretesskyddet i verksamhet som gäller skyddsutredningar behöver vara starkt. Det är dock angeläget att finna en balans mellan enskildas integritetsintressen och den grundlagsstadgade offentlighetsprincipen.

Inom de olika verksamheter som kommer att beröras av en skyddsutredning, t.ex. genom den uppgiftsskyldighet som föreslås i avsnitt 4.2.4, gäller någon form av sekretess. I många verksamheter gäller ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. presumtion för sekretess. För socialtjänsten och hälso- och sjukvården gäller ett omvänt skaderekvisit. Det är därför lämpligt med en sådan sekretessgrad även i verksamhet enligt den föreslagna lagen om skyddsutredningar avseende barn. Uppgifterna i verksamhet som gäller skyddsutredningar kommer således ha samma slags styrka på sekretess som gäller för uppgifter inom t.ex. socialtjänsten och hälso- och sjukvården. En bestämmelse föreslås bli införd i 7 kap. 4 § sekretesslagen som jämställer verksamheten enligt den föreslagna lagen med socialtjänst. Denna ändring innebär därmed att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att de kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men.

Vidare bör uppmärksammas att sekretessen för uppgifter hos utredningsmyndigheten även kommer att gälla gentemot andra myndigheter samt självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet (jfr 1 kap. 3 § sekretesslagen).

Utredningsmyndigheten kan behöva lämna ut uppgifter utanför den egna myndigheten (se avsnitt 4.2.2). I sekretesslagen finns bestämmelser om begränsningar i sekretess både i förhållande till andra myndigheter och i förhållande till enskilda.

Uppgift för vilken sekretess gäller får inte röjas för enskild i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning, till vilken sekretesslagen hänvisar (1 kap. 2 § sekretesslagen). Det finns vidare ett visst utrymme för att lämna uppgifter enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen. I nämnda lagrum anges att sekretessen inte får utgöra hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sina egna uppgifter. Bestämmelsen innebär att sekretesskyddade uppgifter kan lämnas såväl till enskilda som till andra myndigheter eller till annan självständig verksamhetsgren inom den egna myndigheten, om det är nödvändigt för att fullgöra den egna verksamheten. I förarbetena till sekretesslagen framhålls att utlämnande av uppgifter enligt 1 kap. 5 § skall tillämpas restriktivt (se prop. 1979/80:2 del A s. 465 och 494).

I 14 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om begränsningar i sekretessen. Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen hindrar sekretess inte att uppgift lämnas till annan myndighet (eller verksamhetsgren; se 1 kap. 3 § andra stycket) om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. I bestämmelser om uppgiftsskyldighet brukar det anges att vissa uppgifter skall lämnas ut till vissa mottagare i en viss typ av situationer. Det brukar inte anges vilken sekretessbestämmelse de aktuella uppgifterna omfattas av. Om sådana föreskrifter om uppgiftsskyldighet avser känsliga uppgifter om t.ex. hälsa kommer de således att bryta sekretessen.

De flesta av de övriga sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen har givits en generell utformning. Dessa bestämmelser kommer således att gälla. Vissa sekretessbrytande bestämmelser är dock inte tillämpliga på uppgifter som omfattas av t.ex. socialtjänstsekretess.

Enligt den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § första stycket hindrar sekretess inte att uppgift lämnas till myndighet om det är uppenbart att intresset av att lämna uppgiften har företräde framför det intresse sekretessen skall skydda. Enligt paragrafens andra stycke är generalklausulen inte tillämplig på sekretess enligt vissa bestämmelser, bl.a. hälso- och sjukvårdssekretessen och socialtjänstsekretessen.

Vidare har bl.a. hälso- och sjukvården och socialtjänsten mer begränsade möjligheter än andra myndigheter att lämna sekretessbelagda uppgifter som angår misstankar om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet (se 14 kap. 2 § femte stycket jämfört med fjärde stycket).

Genom lagändring, som träder ikraft den 1 oktober 2006, har möjligheterna för myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att lämna ut uppgifter som angår brottsmisstanke till brottsutredande myndigheter utökats (se prop. 2005/06:161). För uppgift som omfattas av t.ex. socialtjänstsekretess gäller möjligheten att lämna sekretessbelagda uppgifter endast såvitt avser bl.a. misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år eller försök till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Vidare hindrar socialtjänstsekretessen inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet. Dessutom hindrar socialtjänstsekretess att uppgift som angår misstanke om överlåtelse av narkotika i strid med narkotikastrafflagen (1968:64), överlåtelse av dopingmedel i strid med lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopingmedel eller icke ringa fall av olovlig försäljning eller anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen (1994:1738) till den som inte fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

Mot bakgrund av att utredningsmyndigheten kan behöva lämna ut sekretessbelagd uppgift föreslås en sekretessbrytande bestämmelse i den föreslagna lagen om skyddsutredningar avseende barn och ändring i sekretesslagen (se avsnitt 4.2.2). Ändringarna möjliggör för utredningsmyndigheten att utan hinder av sekretess lämna ut uppgift till sådana myndigheter eller andra, dvs. även enskilda, som föreslås vara uppgiftsskyldiga. Ett sådant utlämnande bör dock endast få ske om en uppgift behövs som underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa. Möjligheten att lämna ut uppgift som omfattas av sekretess behövs för att utredningsmyndigheten skall kunna nå målet att förebygga att barn far illa. En följdverkan av utredningsmyndighetens möjlighet att lämna ut uppgifter är dock att de olika myndigheter eller andra vars verksamhet på ett eller annat sätt berör barn också i sina verksamheter ges en möjlighet att dra erfarenheter utifrån det inträffade dödsfallet. Avsikten är därmed att skapa bättre förutsättningar att förebygga liknande framtida fall.

När utredningsmyndigheten, på sätt som angivits i avsnitt 4.2.2, upprättar ett utlåtande eller lämnar ut uppgift med stöd av den ovannämnda sekretessbrytande bestämmelsen bör utredningsmyndigheten överväga frågor om

sekretess eftersom uppgifter som lämnas kan komma att ha svagare eller inget sekretesskydd hos mottagaren.

Regeringen bör meddela närmare föreskrifter om på vilket sätt och till vilka myndigheter eller andra personer skyddsutredningens resultat skall redovisas.

Meddelarfriheten

Den s.k. meddelarfriheten, dvs. rätten enligt 1 kap. 3 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i medier som de båda grundlagarna omfattar, har vissa begränsningar. Viss tystnadsplikt som har företräde framför meddelandefriheten anges i TF och YGL. I övrigt räknas de tystnadsplikter som har företräde framför meddelandefriheten upp i 16 kap. 1 § sekretesslagen.

Den föreslagna ändringen i sekretesslagen innebär att verksamheten som gäller skyddsutredningar avseende barn omfattas av bestämmelsen i 7 kap. 4 § nämnda lag. Bestämmelsen är försedd med ett omvänt skaderekvisit, dvs. det gäller en presumtion för sekretess. 7 kap 4 § sekretesslagen finns med i uppräknningen i 16 kap 1 §. Meddelarfrihet råder alltså inte – med något undantag – för den övriga verksamhet som jämföras med socialtjänst enligt paragrafen. De uppgifter som kommer att förekomma i skyddsutredningsverksamheten har i många fall inhämtats utan den enskildes vetskap och är till sin natur mycket känsliga. Det föreslås därför att sekretessen skall få företräde framför meddelarfriheten. Någon ändring av 16 kap 1 § behövs därför inte.

5 Konsekvenser av förslagen

Barn

Syftena med en skyddsutredning avseende barn skall vara att klarlägga vilken kännedom som vissa myndigheter och verksamheter haft om förhållanden som utgjort eller kunnat utgöra underlag för beslut om åtgärder till skydd för det avlidna barnet, klarlägga vilka åtgärder som vidtagits eller kunnat vidtas med anledning av den kännedom man haft samt ge underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa. Genom en systematisk analys av dödsfallen, kan slutsatser dras om vilka förbättringar som är nödvändiga i det allmänna barnavårdsarbetet. Möjligheterna att bedriva skyddsutredningarna bedöms stimulera och utveckla det förebyggande arbetet när det gäller barn som riskerar att fara illa.

Vissa myndigheter och vissa yrkesverksamma vars verksamhet berör barn m.m.

Vissa myndigheter och vissa yrkesverksamma vars verksamheter berör barn samt vissa verksamheter som vanligen kommer i kontakt med barn och deras förhållanden har enligt socialtjänstlagen (2001:453) en skyldighet att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Det finns

redan i dag krav på dokumentation i verksamheterna och i de fall en skyddsutredning inleds finns därmed ett underlag för utredningsmyndigheten att ta del av. Dessa myndigheter och andra yrkesverksamma samt vissa verksamheter föreslås vara skyldiga att lämna de handlingar och upplysningar som utredningsmyndigheten anser sig behöva för en skyddsutredning. Vad nu sagts gäller även de myndigheter som skall utöva tillsyn över ovan nämnda verksamheter.

Det kommer att röra sig om ett ytterst begränsat antal skyddsutredningar som årligen kommer att genomföras. Kostnaderna för myndigheterna och andra yrkesverksamma att lämna handlingar och upplysningar kommer att medföra smärre kostnadsökningar. Dessa kostnadsökningar bedöms vara så små, att de ryms inom befintliga anslag. Skyddsutredningarna förväntas dock bidra till förbättringar av bl.a. arbetsmetoder och samverkan i det arbete som olika myndigheter eller enskilda bedriver och som kan påverka barns situation t.ex. arbetet inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen. Sådana förbättringar bedöms leda till samhällsekonomiska vinster. Storleken av dessa vinster går dock inte att bedöma.

Kommuner och landsting

Konsekvenserna för kommuner och landsting bedöms i allt väsentligt vara desamma som redovisats under föregående rubrik. Skyddsutredningarna kommer sannolikt främst beröra socialtjänsten, skolverksamheterna och hälso- och sjukvården. Som tidigare anförts kommer endast ett ytterst begränsat antal skyddsutredningar att genomföras varje år och kostnaderna bedöms därför bli små. Förbättringar i arbetsmetoder etc. kan, i likhet med vad som ovan anförts, förväntas bidra till vissa vinster i verksamheterna. Storleken på dessa vinster går inte att bedöma. De kostnadsökningar som kan komma att uppstå bedöms vara så små att någon ekonomisk reglering inte kan anses nödvändig.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen föreslås få ansvaret för att genomföra skyddsutredningar avseende barn och att avgöra var i befintlig organisation arbetsuppgiften skall placeras. Det är en ny uppgift för Socialstyrelsen. I de beräkningar som Socialstyrelsen gjorde inom ramen för regeringsuppdraget utgick man från att det varje år skulle göras 10 utredningar av dödsfall. För att utföra arbetsuppgifterna krävs en person med kvalificerad utredningskompetens som arbetar halvtid med dessa uppgifter till en kostnad som uppskattas till cirka 360 000 kronor. Därutöver krävs tillgång till personer med sakkunskap om och erfarenheter av t.ex. barnrätt, skolväsende, socialtjänst, kriminalvård, barnmedicin, barn- och vuxenpsykiatri, integrationsfrågor samt erfarenheter från åklagare och polismyndighet. Specialistkunskaper inom socialtjänst, medicin och psykiatri finns att tillgå inom Socialstyrelsen redan i dag. Det kan dock i vissa situationer bli nödvändigt att anlita utomstående expertis som skall ha arvode för inläsning av material och deltagande i möten samt för resor. Dessa kostnader beräknas till 275 000 kronor. Overheadkostnader tillkommer med 60 procent vilket innebär 375 000 kronor. Kostnaden för

Socialstyrelsen beräknas uppgå till totalt 1 miljon kronor per år och skall finansieras inom utgiftsområde 9, Hälso- och sjukvård och social omsorg.

6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Den föreslagna lagen om skyddsutredningar avseende barn och ändringar i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och sekretesslagen (1980:100) föreslås trädna i kraft den 1 juli 2007.

Övergångsbestämmelser bedöms behövas i fråga om den föreslagna lagen om skyddsutredningar avseende barn. För att utredningsverksamheten snarast skall kunna påbörjas och bedrivas effektivt måste säkerställas att det finns ett tillräckligt omfattande underlag för utredningsmyndigheten. En övergångsbestämmelse bör därför införas så att den nya lagen också får tillämpas på dödsfall som inträffat före ikraftträdandet. Det bör dock, bl.a. av kostnadsskäl, finnas en begränsning för hur långt tillbaka i tiden det skall vara möjligt att genomföra skyddsutredningar. Det bedöms lämpligt att begränsa tiden till två år före lagens ikraftträdande. Av det tidigare anförda följer att det finns behov av att införa en övergångsbestämmelse av den innebörden att utredningsmyndigheten på eget initiativ får inleda skyddsutredningar utan underrättelser från allmänna domstolar, polis- eller åklagarmyndigheter samt att sistnämnda myndigheter inte skall vara underrettelseskyldiga. Övergångsbestämmelser i övrigt bedöms inte vara nödvändiga.

7 Författningskommentar

7.1 Förslag till lag om skyddsutredningar avseende barn

1 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.1.2.

I denna inledande paragraf anges att lagen innehåller bestämmelser om utredningar som skall genomföras i vissa fall när ett barn avlidit (skyddsutredningar).

I *andra stycket* definieras att med barn avses personer under arton år.

Av *tredje stycket* följer att lagen är tillämplig på dödsfall som inträffat i Sverige och att bestämmelserna i lagen också gäller för dödsfall som inträffat utomlands om den som avlidit var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige. Hemsvist enligt paragrafen bör tillämpas på samma sätt som hemsvistbegreppet tillämpas vid bestämmande av forum i tvistemål. Vägledning om hemsvistbegreppet i denna lag kan således hämtas från förarbeten och praxis som avser 10 kap. 1 § rättegångsbalken.

2 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 4.1.2, anges vilka syften en skyddsutredning skall tillgodose.

Punkten 1 anger att ett syfte skall vara att klarlägga vilken kännedom som sådana myndigheter och verksamheter som anges i 8 § haft om förhållanden

som utgjort eller kunnat utgöra underlag för beslut om åtgärder till skydd för det avlidna barnet.

Punkten 2 anger att ett annat syfte skall vara att klarlägga vilka åtgärder som vidtagits eller kunnat vidtas med anledning av den kännedomen som de myndigheter eller andra yrkesverksamma haft enligt föregående punkt.

Punkten 3 anger att ett ytterligare syfte skall vara att ge underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa. Vägledning för vad som innefattas med uttrycket ”barn far illa” kan hämtas från 5 kap. 1 a § socialtjänstlagen (2001:453) och nämnda paragrafs förarbeten, se propositionen Stärkt skydd för barn i utsatta situationer (prop. 2002/03:53 s. 46 ff.).

3 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 4.2.2, anges att skyddsutredningar enligt den nya lagen skall genomföras av den myndighet som regeringen bestämmer (utredningsmyndigheten).

4 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.2.1.

I paragrafens *första mening* anges att en skyddsutredning skall genomföras om ett barn avlidit till följd av brott eller det annars finns särskilda skäl. En skyddsutredning skall således genomföras när ett barn avlider till följd av brott dvs. i sådana fall en allmän domstol genom en lagakraftvunnen dom fällt någon till ansvar för att ha orsakat ett barns död (t.ex. mord, dråp, barnadrap eller vållande till annans död).

En skyddsutredning skall också genomföras om ett barn avlidit och det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan exempelvis föreligga i fall den som dödat ett barn avlidit innan frågan om ansvar prövats slutligt eller i fall en gärningsman inte är straffmyndig. Ett annat exempel är när ett åtal ogillats för att gärningen, i enlighet med någon av de allmänna grunder för ansvarsfrihet som anges i 24 kap. brottsbalken eller till följd av bristande uppsåt, inte är brottslig. Ett ytterligare exempel är när ett barn blivit dödad genom brott men förundersökningen lagts ned med motiveringen att ”brott inte kan styrkas”. Denna motivering används för de fall ett brott har begåtts, men det inte går att bevisa att någon som är misstänkt för brottet har begått detta. Ett exempel som anknyter till det föregående är när åtal ogillas för att det saknas övertygande bevisning om att det är den tilltalade som begått brottet. Särskilda skäl att genomföra en skyddsutredning kan vidare finnas när en åklagare beslutat att lägga ned en förundersökning av det skälet att ”spaningsresultat saknas”, dvs. i fall där det står klart att ett brott begåtts, men där det inte går att få fram någon misstänkt. Avslutningsvis kan det i vissa fall finnas särskilda skäl att genomföra en skyddsutredning i fall någon fälls till ansvar enligt ett straffbud som inte förutsätter att barnet avlidit. Så kan exempelvis vara fallet där ett barn avlidit i samband med att det utsatts för vanvård, men där den som vanvårdat barnet inte kan fällas till ansvar för att ha orsakat barnets död, utan endast för att ha vållat barnet kroppsskada eller sjukdom.

Ett exempel på fall där det som regel inte kan anses föreligga särskilda skäl för en skyddsutredning, är när en förundersökning lagts ned av det skälet att ”det inte kan antas att något brott som hör under allmänt åtal har förövats”, dvs. fall där det inte går att klarlägga om något brott över huvud taget har begåtts. Undantagsvis kan det dock finnas anledning att utreda

sådana fall. Ett sådant undantag är när ett barn begått självmord och det finns skäl att anta att självmordet har samband med att barnet utsatts för sexuella övergrepp, misshandel eller andra former av brott.

Av paragrafens *andra mening*, framgår att en skyddsutredning skall genomföras på ett sådant sätt att den inte medför men för brottsutredning, rättegång eller ärende om tillsyn. För att kunna bedöma om förhållandena är sådana att det föreligger men, behöver utredningsmyndigheten samråda med polismyndighet, åklagare, allmän domstol eller tillsynsmyndighet. Vad som kan utgöra men beror på förhållandena i det enskilda fallet. Om en polismyndighet, åklagare, allmän domstol eller tillsynsmyndighet anser att men föreligger, skall utredningsmyndigheten godta denna bedömning. Mot bakgrund av vad som följer av 5 § första stycket, kommer prövningen av frågan om men att behöva göras i fall ett tillsynsärende pågår, en nedlagd förundersökning återupptas eller i fall resning beviljas enligt bestämmelserna i 58 kap. rättegångsbalken.

5 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.2.3.

I paragrafens *första stycke* anges att en skyddsutredning avseende barn inte får inledas förrän underrättelser enligt 6 och 7 §§ har kommit in till utredningsmyndigheten.

För dödsfall som inträffat utomlands kan dock inte ställas krav på sådana underrättelser som avses i paragrafens första stycke. Av paragrafens *andra stycke* följer därför att utredningsmyndigheten på eget initiativ, dvs. utan krav på underrättelse, kan inleda en skyddsutredning när ett dödsfall inträffat utomlands om det står klart att dödsfallet inte kommer att utredas av svensk brottsutredande myndighet. Med brottsutredande myndighet avses polis- eller åklagarmyndighet.

6 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.2.3.

Om ett barn begår brott innan han eller hon fyllt femton år får någon påföljd inte utdömas (1 kap. 6 § brottsbalken). Någon förundersökning skall således inte inledas i dessa fall. Det är främst socialtjänsten som har ett ansvar för att samhället vidtar lämpliga åtgärder i en sådan situation. Det finns dock möjligheter att under vissa begränsade förutsättningar utreda brott som begåtts av barn under femton år med stöd av 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Så får ske om en utredning kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser med avseende på den unge, om det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt femton år har tagit del i brottet, om det behövs för att efterforska gods som har åtkommit genom brottet, eller om det annars är av särskild vikt att en utredning äger rum. Har den unge inte fyllt tolv år får utredning inledas endast om det finns synnerliga skäl (31 § andra stycket). Under vissa omständigheter kan en domstol pröva om ett barn under femton år begått ett brott vid en s.k. bevistalan med stöd av 38 § LUL. Vid sådan bevistalan skall bestämmelserna beträffande allmänt åtal för brott, för vilket har föreskrivits fängelse i mer än ett år, tillämpas.

I paragrafens *första stycke* anges att polismyndighet eller åklagare skall underrätta utredningsmyndigheten i de fall de beslutar att inte inleda eller lägga ned en förundersökning eller en utredning enligt 31 § LUL som avser

misstanke om brott som begåtts mot ett barn som avlidit till följd av eller i samband med det brottet.

I *andra stycket* anges att underrättelseskyldigheten också gäller andra beslut som innebär att en åklagare avslutar en förundersökning eller en utredning enligt 31 § LUL utan att åtal eller bevistalan enligt 38 § nämnda lag väcks. Ett exempel på ett sådant beslut är beslut om åtalsunderlåtelse.

Av *tredje stycket* följer att åklagaren skall underrätta utredningsmyndigheten i de fall åklagaren väcker åtal eller bevistalan.

7 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.2.3.

I paragrafen anges att om en allmän domstol meddelar dom eller slutligt beslut i ett mål där åklagaren lämnat underrättelse enligt 6 § tredje stycket, skall domstolen sedan avgörandet har vunnit laga kraft sända en kopia av domen eller beslutet till utredningsmyndigheten.

8 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.2.4 och innehåller bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Med undantag för vad som föreslås gälla för vissa tillsynsmyndigheter har paragrafen utformats med uppgiftsskyldigheten i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) som förebild.

9 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.2.7.

Genom paragrafen, som är sekretessbrytande, ges en möjlighet för utredningsmyndigheten att utan hinder av sekretessbestämmelsen i 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) lämna uppgift till de myndigheter eller de enskilda som anges i 8 §. Uppgiften får dock lämnas endast om den behövs som underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa. Det krävs inte att myndigheten eller enskild i den specifika skyddsutredningen har lämnat handlingar eller upplysningar till utredningsmyndigheten. Så kan till exempel vara fallet då myndigheter eller enskilda inte har några upplysningar att lämna då dessa inte har vidtagit någon åtgärd i det enskilda fallet, trots att dessa borde ha gjort detta. Möjligheten att lämna ut uppgift som omfattas av sekretess behövs för att utredningsmyndigheten skall kunna nå målet att förebygga att barn far illa. En följdverkan av utredningsmyndighetens möjlighet att lämna ut uppgifter är den att olika myndigheter eller andra vars verksamhet på ett eller annat sätt berör barn också i sina verksamheter ges en möjlighet att dra erfarenheter utifrån det inträffade dödsfallet. Avsikten är därmed att skapa bättre förutsättningar att förebygga liknande framtida fall. I fall utredningsmyndigheten lämnar ut uppgift med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen bör myndigheten överväga frågor som gäller sekretess, eftersom uppgifter som lämnas kan komma att ha svagare eller inget sekretesskydd hos mottagaren.

10 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.2.6.

I paragrafen anges att bestämmelserna om behandling av personuppgifter för verksamhet som gäller skyddsutredningar avseende barn finns i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

11 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.2.6.

I paragrafen anges att dokumentationen skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för åtgärder i verksamheten. Detta medför att dokumentation kan förstöras efter att arbetet med skyddsutredningar avseende barn har avslutats och senast efter att utredningsmyndigheten har utarbetat sina återkommande rapporter.

7.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

2 §

Paragrafen föreslås ändras och behandlas i avsnitt 4.2.6. Ändringen innebär att en *ny punkt 9* införs. Med socialtjänst avses även verksamhet enligt den föreslagna lagen om skyddsutredningar avseende barn.

7 a §

Paragrafens *andra stycke* föreslås ändras och behandlas i avsnitt 4.2.6. Därmed möjliggörs att i sammanställningar av personuppgifter ta in känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga förhållanden. Förutom personakter som upprättats kommer det sannolikt hos utredningsmyndigheten finnas olika typer av sammanställningar av uppgifter om personer som omfattas av en skyddsutredning. Dessa sammanställningar utgör register i mer inskränkt bemärkelse och är upprättade för att underlätta administrationen. Ur integritetssynpunkt skiljer sig dessa sammanställningar från personakterna, eftersom de är tillgängliga på ett mer omedelbart sätt än som är fallet med uppgifterna i personakterna. De lämnar uppgifter om den enskilde utan att samtidigt ge en fullständig och objektiv beskrivning av hans eller hennes förhållanden. Dessa sammanställningar framstår därför som särskilt känsliga från integritetssynpunkt.

Begreppet känsliga personuppgifter definieras i 13 § personuppgiftslagen (1998:204). Som känsliga uppgifter räknas personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Det kan också gälla personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Begreppet ”uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden” har funnits med sedan socialtjänstlagens (1980:620; 2001:453) tillkomst. Detta begrepp omfattar, förutom vad som kan anses som känsliga personuppgifter i personuppgiftslagens mening, även andra uppgifter om personliga förhållanden som kan förekomma inom socialtjänsten och vars behandling kan anses vara kränkande för den personliga integriteten. Det kan t.ex. vara uppgifter om försörjningsförmåga och familjeförhållanden.

7.3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap.

4 §

Paragrafens tredje stycke ändras och ett nytt åttonde stycke föreslås. Paragrafen behandlas i avsnitt 4.2.7.

I paragrafen reglerar sekretess inom socialtjänsten och därmed jämförbara verksamheter. Verksamhet enligt den nu föreslagna lagen om skyddsutredningar avseende barn står socialtjänsten nära. En bestämmelse föreslås bli införd i *tredje stycket* som, vad gäller sekretess, jämställer verksamhet enligt den föreslagna lagstiftningen om skyddsutredningar avseende barn med socialtjänst. Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men.

Av det nya *åttonde stycket* följer att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i den föreslagna lagen om skyddsutredningar avseende barn. Av 9 § sistnämnda lag följer att enskilda som hör till dem som är uppgiftsskyldiga och eventuellt har medverkat i utredningen kan komma att få ta del av uppgift för vilket annars skulle ha gällt sekretess.