

Regeringens proposition

2017/18:215



Utredningar för att förebygga vissa skador och
dödsfall

Prop.
2017/18:215

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 29 mars 2018

Stefan Löfven

Lena Hallengren
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall som syftar till att utredningsverksamheten ska bli mer effektiv och ändamålsenlig. Syftet med utredningsverksamheten är att regeringen ska få underlag för att fatta beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa eller att vuxna utsätts för våld eller andra övergrepp av en närstående eller tidigare närstående person.

Utredningsverksamheten föreslås utökas till att omfatta fler fall än där barn eller vuxna avlidit. Så ska t.ex. fall där barn utsatts för grov misshandel eller synnerligen grov misshandel utredas om brottet begåtts av en närstående eller tidigare närstående person. När det gäller vuxna ska fall där brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp utredas om brottet har begåtts av en närstående eller tidigare närstående person. Lagen föreslås i fortsättningen benämnas lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

Statliga förvaltningsmyndigheter föreslås under vissa förutsättningar vara skyldiga att ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande. Vidare föreslås att statliga förvaltningsmyndigheter också bör genomföra tillsyn eller intern tillsyn av verksamhet som berörs av en utredning. Uppgifter om gärningspersonen ska kunna hämtas in i utredningar även när det gäller vuxna och familjerådgivningen ska omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt lagen. I lagen införs en ny bestämmelse om tystnadsplikt och regleringen av verksamheten i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) föreslås ändras på så sätt att sekretessen, med oförändrat skaderekvisit, följer uppgiften.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	10
2.3	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	12
3	Ärendet och dess beredning	13
4	Bakgrund.....	13
5	Överväganden och förslag	16
5.1	Syftet med utredningsverksamheten.....	16
5.2	Fler fall ska utredas	21
5.3	Närståenderekvisitet	32
5.4	Skyddsrekvisitet	36
5.5	Ansvarig myndighet	38
5.6	Underrättelseskyldigheten	43
5.7	Uppgiftsskyldigheten	46
5.8	Kompetensen i utredningsverksamheten.....	54
5.9	Tillsyn	59
5.10	Behandling av personuppgifter.....	66
5.11	Sekretess.....	72
5.12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	76
6	Konsekvenser.....	77
7	Författningskommentar.....	84
7.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall	84
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	93
7.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	94
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Utredningar avseende vissa skador och dödsfall (Ds 2017:47)	96
Bilaga 2	Författningsförslag i promemorian Utredningar avseende vissa skador och dödsfall (Ds 2017:47)	98
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (Ds 2017:47).....	104
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	105
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 mars 2018.....	106

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2017/18:215

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall,

2. lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten,

3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall¹

dels att rubriken till lagen ska ha följande lydelse,

dels att 1, 2, 2 a, 3–5, 5 a och 7 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 a och 10 §§, och närmast före 10 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag om utredningar avseende vissa dödsfall

Lag om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall

1 §²

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

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

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

2. *vuxna* utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer.

2 §³

En utredning enligt denna lag ska genomföras när

1. *ett brott har begåtts mot ett barn och* barnet har avlidit med an-

En utredning enligt denna lag ska genomföras när *ett brott har begåtts mot ett barn och det finns anledning att anta att brottet har samband med något förhållande som har inneburit att barnet varit i behov av skydd om*

1. barnet har avlidit med anledning av brottet,

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2011:1111.

² Senaste lydelse 2011:1111.

³ Senaste lydelse 2011:1111.

ledning av brottet eller det annars finns särskilda skäl att utreda dödsfallet, och

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

2. barnet har utsatts för grov misshandel eller synnerligen grov misshandel av en närstående eller tidigare närstående person,

3. brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp eller försök eller förberedelse till barnadrap, eller

4. brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till grov misshandel eller synnerligen grov misshandel och är begånget av en närstående eller tidigare närstående person.

En utredning ska även genomföras när det annars finns särskilda skäl att utreda en händelse enligt första stycket och det finns anledning att anta att händelsen har samband med något förhållande som har inneburit att barnet varit i behov av skydd.

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

I fall som avses i första stycket 1 eller om det finns sådana särskilda skäl som avses i andra stycket får en utredning genomföras även när ett barn har avlidit utomlands, om barnet vid dödsfallet var svensk medborgare eller hade sin hemvist i Sverige.

Med barn avses i denna lag personer under 18 år.

2 a §⁴

En utredning enligt denna lag ska genomföras även när

En utredning enligt denna lag ska genomföras när ett brott har begåtts mot en vuxen person av en närstående eller tidigare närstående person och det finns anledning att anta att brottet har sam-

⁴ Senaste lydelse 2011:1111.

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

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

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

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

band med något förhållande som har inneburit att den vuxna personen varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation om

1. den vuxna personen har avlidit med anledning av brottet, eller

2. brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp.

En utredning ska även genomföras när det annars finns särskilda skäl att utreda en händelse enligt första stycket och det finns anledning att anta att händelsen har samband med något förhållande som har inneburit att den vuxna personen varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation.

I fall som avses i första stycket I eller om det finns sådana särskilda skäl som avses i andra stycket får en utredning genomföras även när en vuxen person har avlidit utomlands, om personen vid dödsfallet var svensk medborgare eller hade sin hemvist i Sverige.

3 §

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

Utredningsmyndigheten får anlita experter och sakkunniga för att biträda utredningen.

Statliga förvaltningsmyndigheter som bedriver tillsyn över verksam-

het som berörs av en utredning eller vars ansvarsområde berörs av en utredning ska, efter begäran från utredningsmyndigheten, biträda utredningsmyndigheten ge att ställa experter till förfogande.

Skyldigheten att ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande enligt andra stycket gäller inte Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern.

3 a §

Statliga förvaltningsmyndigheter, dock inte Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern, bör genomföra tillsyn eller intern tillsyn av verksamhet som berörs av en utredning enligt denna lag.

Utredningsmyndigheten ska informera den myndighet som är ansvarig för tillsynen enligt första stycket att ett ärende har inletts.

Om en myndighet som avses i andra stycket redan har utövat tillsyn eller inleder tillsyn med anledning av informationen enligt samma stycke, ska utredningsmyndigheten underrättas om vad som iakttagits i tillsynen och om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av tillsynen.

4 §⁵

Om misstanke har uppkommit om brott som avses i 2 § första stycket 1 eller 2 a § första stycket 1 ska Polismyndigheten eller åklagare underrätta utredningsmyndigheten om beslut som innebär att en förundersökning eller en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare inte ska inledas eller ska läggas ned eller ska avslutas utan att åtal eller beivretal

Om misstanke har uppkommit om brott som avses i 2 § första stycket eller 2 a § första stycket ska Polismyndigheten eller åklagare underrätta utredningsmyndigheten om beslut som innebär att en förundersökning eller en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare inte ska inledas eller ska läggas ned eller ska avslutas utan att åtal eller beivretal

⁵ Senaste lydelse 2014:766.

Prop. 2017/18:215 enligt 38 § nämnda lag väcks.

Om åklagare har väckt åtal eller bevistalan för brott som avses i 2 § första stycket 1 eller 2 a § första stycket 1 ska åklagaren, efter att domstolens dom eller slutliga beslut i målet har *vunnit* laga kraft, underrätta utredningsmyndigheten om domen eller beslutet.

enligt 38 § nämnda lag väcks.

Om åklagare har väckt åtal eller bevistalan för brott som avses i 2 § första stycket eller 2 a § första stycket ska åklagaren, efter att domstolens dom eller slutliga beslut i målet har *fått* laga kraft, underrätta utredningsmyndigheten om domen eller beslutet.

5 §⁶

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

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

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

5 a §⁷

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

1. myndigheter som i sin verksamhet har kommit i kontakt med den *kvinna eller man, vars dödsfall är aktuellt för utredning,*
1. myndigheter som i sin verksamhet har kommit i kontakt med den *vuxna person eller den närstående eller tidigare närstående person som avses i 2 a §,*
2. anställda hos sådana myndigheter som avses i 1,
3. de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område, och
3. de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område, *och som har kommit i kontakt med den vuxna person eller den närstående eller tidigare närstående person*

⁶ Senaste lydelse 2011:1111. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

⁷ Senaste lydelse 2011:1111. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

som avses i 2 a §, och

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

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

7 §⁸

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

En utredning ska klarlägga *det händelseförlopp som föregått en sådan händelse som avses i 2 § eller 2 a §, möjliga orsaker till händelsen* och vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda barnet *eller skydda eller stödja och hjälpa den vuxna personen.*

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

Tystnadsplikt

10 §

En enskild person eller den som är eller varit verksam inom enskild verksamhet och som medverkat i en utredning enligt denna lag får inte obehörigen röja vad denne då har fått veta om enskilds personliga förhållanden.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre bestämmelser gäller för utredningar som har påbörjats före ikraftträdandet.

⁸ Senaste lydelse 2011:1111.

Prop. 2017/18:215 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

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.,

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

9. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avse-
ende vissa dödsfall.

9. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

Med socialtjänst avses även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitets-
säkring och administration av verksamhet som avses i första stycket 1–9.

7 a §²

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 Inspektionen för vård och omsorg,

4. administration som bedrivs av Statens institutionsstyrelse centralt, och

5. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avse-
ende vissa dödsfall.

5. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

¹ Senaste lydelse 2011:1112.

² Senaste lydelse 2012:945.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

Prop. 2017/18:215 2.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 10 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

10 a §¹

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2011:1113.

I juni 2015 fick en utredare i uppdrag att för Socialdepartementets räkning analysera och lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att göra utredningsverksamheten enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall, förkortad LUD, mer effektiv och ändamålsenlig (dnr S2015/04678/FST).

I uppdraget ingick att beakta innehållet i Statskontorets rapporter Efteråt är allting för sent (2012:33) och Sorgen finns det inga ord för (2014:19) som Statskontoret hade lämnat till regeringen med anledning av regeringens uppdrag till myndigheten att följa upp och utvärdera utredningsverksamheten av vissa dödsfall (dnr S2012/03862/FST). Vidare skulle Socialstyrelsens skrivelse i maj 2014 med begäran om en översyn i syfte att åstadkomma vissa ändringar av utredningsverksamheten (dnr S2014/04275/FST) beaktas.

Utredarens förslag har sammanställts i departementspromemorian Utredningar avseende vissa skador och dödsfall (Ds 2017:47). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2017/05521/FST).

Under beredningen av ärendet har frågan om behandling av personuppgifter beretts under hand med Socialstyrelsen och Datainspektionen.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 1 mars 2018 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen. Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran men har uttryckt att visst förhållande bör klargöras i författningskommentaren till 4 § i lagförslag 2.1. Lagrådsremissens lagförslag överensstämmer med propositionens lagförslag. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Regeringen har följt Lagrådets synpunkt.

4 Bakgrund

Det dödliga våldet mot både barn och vuxna i Sverige har minskat successivt sedan 1970-talet. Enligt Socialstyrelsens femte dödsfallsrapport, som publicerades i januari 2018, Dödsfallsutredningar 2016–2017, avlider årligen i genomsnitt 5 barn till följd av brott och varje år avlider 29 vuxna, varav 21 kvinnor och 8 män, till följd av brott av en närstående eller tidigare närstående person. Antalet kvinnor som dödas av en partner eller tidigare partner har minskat till i genomsnitt 13 kvinnor per år under åren 2008–2014, jämfört med i genomsnitt 17 sådana fall under både 1990-talet och 2000-talet.

Antalet barn och vuxna som utsatts för våld av närstående ligger dock på en fortsatt hög eller förhöjd nivå jämfört med tidigare. År 2016 anmäldes 23 700 misshandelsbrott mot barn i åldern 0–17 år. Det är en ökning av antalet anmälda misshandelsbrott mot barn med 14 procent sedan

Prop. 2017/18:215 2015. Då det gäller vuxna polisanmäldes under 2016 cirka 12 400 miss-handelsbrott där gärningspersonen hade en nära relation med offret. De flesta brott polisanmäls dock inte.

Socialstyrelsen har i uppdrag att utreda fall då ett barn avlidit till följd av brott eller en vuxen avlidit till följd av brott av en närstående eller tidigare närstående person enligt LUD. Syftet med utredningsverksamheten är att ge underlag till förslag på åtgärder som förebygger att barn far illa eller att kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer.

Utredningsverksamheten 2008–2017

Lagen (2007:606) om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m. trädde i kraft den 1 januari 2008. Genom lagändring den 1 januari 2012 infördes bestämmelser om att även dödsfall avseende kvinnor och män som avlidit med anledning av brott av en närstående eller tidigare närstående skulle utredas (prop. 2011/12:4) och lagens rubrik ändrades till lag om utredningar avseende vissa dödsfall.

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

Socialstyrelsens rapporter och skrivelse till regeringen

Sedan LUD trädde i kraft 1 januari 2008 har Socialstyrelsen utrett i genomsnitt fem ärenden per år där barn avlidit med anledning av brott och i genomsnitt tio ärenden per år när det gäller vuxna. Socialstyrelsen har i januari 2010, 2012, 2014, 2016 och 2018 överlämnat sammanlagt fem rapporter till regeringen. Sedan utredningsverksamheten startade har Socialstyrelsen utrett totalt 46 barnärenden och 52 vuxenärenden.

Sammanfattningsvis pekar Socialstyrelsen i rapporterna på vissa omständigheter och brister i lagstiftningen som man menar försvårar utredningsarbetet och leder till att syftet med lagen inte kan uppnås i sin helhet. När det gäller barnärendena är det framför allt underlaget för utredningsverksamheten som bedöms vara för litet och otillräckligt för att kunna dra generella slutsatser och göra systematiska analyser. Beträffande vuxenfallen är det främst att det enligt lagen inte går att hämta in uppgifter om gärningspersonen som uppges försvåra utredningsverksamheten och leda till begränsade resultat.

Socialstyrelsen har också klargjort problemen i de regler som styr utredningsverksamheten enligt LUD i en skrivelse till Socialdepartementet i maj 2014 (dnr S2014/04275/FST).

Statskontorets utvärdering av verksamheten

Statskontoret fick 2012 i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera utredningsverksamheten vid Socialstyrelsen avseende vissa dödsfall under perioden 2008–2014 (dnr S2012/03862/FST). I uppdraget

ingick att utreda om syftet med dödsfallsutredningar uppnåtts dels avseende barn som avlidit med anledning av brott, dels avseende kvinnor och män som avlidit med anledning av brott av närstående eller tidigare närstående. Utvärderingen skulle innehålla en analys av i vilken utsträckning utredningarna har fungerat som ett underlag för förslag till åtgärder i syfte att förebygga undvikbara skador. Delrapporten Efteråt är allting för sent (2012:33) lämnades till regeringen 2012 och slutrapporten Sorgen finns det inga ord för (2014:19) lämnades 2014.

Vid tiden för delrapporten 2012 hade Socialstyrelsen redovisat resultatet av utredningsverksamheten till regeringen i två rapporter avseende totalt 19 barnfall. Några utredningar avseende vuxna hade ännu inte inlett. Statskontoret var i delrapporten kritisk till Socialstyrelsens arbetsmetod och påtalade bl.a. att det i expertgruppen saknades flera av de kompetenser som regeringen i förarbetena till lagstiftningen ansett behövas, t.ex. skola, integrations- och jämställdhetsfrågor samt rättsväsendet. Statskontoret menade att det krävs ett omfattande förändringsarbete av utredningsverksamheten för att Socialstyrelsen ska kunna uppnå syftet med verksamheten, och föreslog att Socialstyrelsen genomför en förnyad analys av uppdraget och hur det ska utföras.

Statskontoret konstaterar i sin slutrapport 2014 att lagstiftningen innehåller ett antal begränsande faktorer. Några av dessa är att det är omöjligt för Socialstyrelsen att få ta del av uppgifter om gärningspersonen när en vuxen person dödat av en närstående eller tidigare närstående. Lagen innehåller dessutom ett antal kriterier för vilka fall som får utredas, vilket innebär en begränsning av antalet fall som utreds. Statskontoret föreslog därför att regeringen överväger att vidga uppdraget till att omfatta även andra fall än där barn och vuxna avlider.

Statskontoret menade vidare att Socialstyrelsen i dag inte har resurser att själva genomföra den typen av utredningar som krävs för att klarlägga alla omständigheter kring berörda aktörers agerande, i likhet med vad t.ex. polis och åklagare ska göra i förundersökningarna och Rättsmedicinalverket i de rättspsykiatriska undersökningarna.

Trots kritiken menade Statskontoret att verksamheten bör fortgå i någon form. Men för att få till stånd en mer effektiv utredningsverksamhet ansåg Statskontoret emellertid att verksamheten bör överföras till en annan huvudman, och gjorde bedömningen att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) skulle vara bäst lämpad för uppdraget, och att den nuvarande utredningsverksamhetens övergripande analys bör kombineras med tillsyn i varje enskilt fall.

Socialstyrelsens pågående utvecklingsarbete

Socialstyrelsen har efter den kritik som framkom genom Statskontorets granskning vidtagit flera åtgärder för att höja kvaliteten i arbetet. Bland annat har kompetensen stärkts genom tillsättandet av en multiprofessionell arbetsgrupp i likhet med vad som finns i många andra länder. Ofta sätts multiprofessionella arbetsgrupper samman med representanter för flera olika myndigheter och andra yrkesgrupper. En viktig del i arbetet är att försöka skapa en tidslinje bakåt från dödsfallet, i syfte att identifiera tillfällena då samhället på något rimligt sätt skulle kunna ha ingripit och därigenom kunnat påverka det kommande händelseförloppet.

5 Överväganden och förslag

5.1 Syftet med utredningsverksamheten

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

En utredning ska klarlägga det händelseförlopp som föregått en sådan händelse som gett upphov till en utredning, möjliga orsaker till händelsen och vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda barnet eller skydda eller stödja och hjälpa den vuxna person som utsatts för ett brott.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Den språkliga utformningen av förslaget vad gäller bestämmelsen om vad som ska klarläggas genom en utredning är omarbetad i förhållande till promemorians förslag. Uttrycket *kvinnor och män* byts ut mot *vuxna* eller *vuxen person*.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot att syftet med utredningsverksamheten tydliggörs. Inte någon kommenterar preciseringen att åtgärderna ska ha som mål att förebygga att barn far illa eller att kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående.

Socialstyrelsen framhåller att det ofta inte är möjligt att klarlägga orsaken till händelsen. Det kan vara flera konkurrerande faktorer som ligger bakom, eller så går det inte att utifrån utredningsmaterialet fastställa några specifika orsaker. *Socialstyrelsen* föreslår därför som alternativ formulering till 7 § att en utredning ska klarlägga möjliga orsaker till händelsen. *Barnombudsmannen* tillstyrker förtydligandet att det är regeringen som är adressat för förslagen, men anser att för att kunna belysa samtliga brister i samhällets skyddsnet och ta reda på orsaken till dessa bör även personal vid berörda verksamheter och offrets familj intervjuas i likhet med vad som gäller för handläggning av ärenden enligt socialtjänstlagen (11 kap. 2 §). *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att personer som begår eller riskerar att begå våldsbrott i nära relationer och återfallsförebyggande insatser behöver uppmärksammas mer genomgående. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* välkomnar att syftet att blottlägga systemfel i samhällets skyddsnet tydligt framgår för att säkerställa stöd till skyddsbehövande.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Tyresö kommun poängterar betydelsen av att också kommunerna får ta del av den kunskap som utredningsverksamheten leder till. Tyresö kommun menar också att

ökade kunskaper bör leda till ett utökat stöd till kommunerna för förebyggande och andra insatser inom området. *Värmlands läns landsting* tror att ett helhetsperspektiv i klarläggandet av händelseförloppet kan bidra till en kunskapsuppbyggnad som rätt spridd och använd kan utveckla såväl det förebyggande som behandlande arbetet både för utsatta och för dem som begår brott eller riskerar att begå brott. *Sveriges kvinnolobby*, *Roks* och *Unizon* påpekar att en del av syftet med utredningarna ska vara att förebygga att ”barn far illa”, utan att det framgår vad som avses med begreppet. Organisationerna hänvisar till definitionen i Socialstyrelsens vägledning till hälso- och sjukvården samt tandvården avseende barn som far illa som innefattar ”alla former av övergrepp, försummelse och utnyttjande som leder till faktisk eller potentiell skada för barnets hälsa eller utveckling”, och där även barn och ungdomar som blir vittne till våld eller far illa på grund av eget beteende ingår.

Åklagarmyndigheten har indirekt kommenterat förslaget i en kommentar om experternas roll (se avsnitt 5.8). Myndigheten anser att eftersom uppdraget att utreda och att ge regeringen underlag för beslut om åtgärder har lagts på en särskilt utpekad myndighet finns det inte skäl att kräva att de myndigheter som bidragit med expertis i rapporten ska ställa sig bakom de slutsatser och förslag Socialstyrelsen väljer att lägga fram. *Hovrätten för Västra Sverige* föreslår att lagen bör definiera människor efter ålder (barn/vuxen) i stället för utifrån könstillhörighet (”kvinnor och män”).

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande reglering

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

Utredningsverksamheten har inordnats under begreppet socialtjänst även om verksamheten syftar till att ge underlag för förslag till övergripande samhällliga åtgärder som förebygger att barn far illa eller att kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående (prop. 2006/07:108 s. 28 och prop. 2011/12:4 s. 32 f.).

Enligt förarbetena ska syftet med utredningsverksamheten inte vara att utreda frågor om myndigheters och enskildas skuld och ansvar, utan utredningen bör fokusera på systemfel i samhällets skyddsnät och identifiera bidragande faktorer till dödsfallet. Huvudsyftet är att utifrån ett helhetsperspektiv skaffa nya kunskaper som kan användas för att på ett övergripande plan förbättra samhällets skydd och stöd till dem som utsätts för våld och andra övergrepp. Därmed förbättras den allmänna kunskapen om vilka behov av förebyggande insatser som behövs i olika delar av samhällsorganisationen. Ny kunskap kan öka förutsättningarna för långsiktig kunskapsuppbyggnad så att exempelvis behandlingsmetoder och stöd- och hjälpinsatser kan utvecklas, inklusive till dem som begår eller riskerar att begå brott (prop. 2011/12 :4 s. 32).

Statskontoret har haft i uppdrag att utvärdera utredningsverksamheten vid Socialstyrelsen under perioden 2008–2014 (S2012/03862/FST). Granskningen visar att syftet med verksamheten har varit svårt att nå. Det beror enligt Statskontoret delvis på att det är svårt att vara konkret och identifiera systemfel i samhället utan att uttala sig om frågor i enskilda skuld eller ansvar, vilket inte är verksamhetens uppgift (Sorgen finns det inga ord för, Statskontoret 2014:19 s. 70 f.). Enligt Statskontoret beror det också på att antalet dödsfall är så litet i förhållande till antalet barn och vuxna som far illa på annat sätt, att det är mycket svårt att med stöd av slutsatserna från utredningsverksamheten generellt förbättra det förebyggande arbetet. Andra faktorer som Statskontoret pekar på (rapporten s.71–73) som kan påverka möjligheten att nå lagens syfte är att Socialstyrelsen inte har resurser att själv genomföra den typen av utredningar som krävs för att klarlägga alla omständigheter kring berörda aktörers agerande och att kompetensen i utredningarna inte motsvarar regeringens önskemål. Analyserna hade kunnat bli djupare och i högre grad accepterade om experterna hade representerat en myndighet eller organisation och kunnat utnyttja den samlade kunskapen hos myndigheten eller organisationen. Statskontoret är också kritisk i fråga om hur Socialstyrelsen genomför utredningarna. Dessa frågor berörs i kommande avsnitt.

Syftesbestämmelsen bör omformuleras

Det är naturligtvis problematiskt att syftet med utredningsverksamheten på grund av en rad omständigheter inte kan anses uppfyllt, vilket Statskontoret påvisar i rapporten 2014:19. Regeringen anser dock, i likhet med promemorian, att det i lagen uttalade syftet i grunden bör ligga fast. Att barn far illa eller att vuxna utsätts för våld av närstående eller tidigare närstående är inte enbart en vård- och omsorgsfråga utan hela samhällets ansvar. Syftet med utredningsverksamheten ska därför alltså vara att på ett övergripande plan ge underlag för åtgärder som kan verka förebyggande.

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

Hovrätten för Västra Sverige framhåller i sitt remissyttrande att köns-tillhörighet inte har någon betydelse för lagens tillämpning och att de som varken identifierar sig som kvinna eller man exkluderas. Regeringen

instämmer i det som hovrätten framför och föreslår därför att uttrycket *kvinnor och män* byts ut mot *vuxna personer*.

En del remissinstanser delar uppfattningen om lagens övergripande syfte, men anser likväl att intervjuer med personal och anhöriga ska genomföras inom ramen för utredningsverksamheten. Exempelvis anför *Barnombudsmannen* att eventuell brist på kunskap och utbildning kan synliggöras och åtgärdas genom att klarlägga myndigheters och enskildas skuld. Det är regeringens uppfattning, såsom redogörs för nedan, att utredningen så långt det är möjligt ska klarlägga såväl händelseförloppet som möjliga orsaker till det inträffade men inte ersätta den verksamhet som ankommer på respektive tillsynsmyndighet (se vidare avsnitt 5.9). Som framgår av förarbetena finns det inte något i lagen som hindrar att utredningsmyndigheten kontakter de myndigheter och andra som på något sätt varit involverade i det ärende som utreds (prop. 2006/07:108 s. 41). Givetvis kan även anhöriga kontaktas om det behövs.

Underlag till regeringen

En fråga som behandlades i Statskontorets delrapport Efteråt är allting för sent (2012:33 s. 60) är vem som är adressat för underlaget och vem som kan besluta om åtgärder som kan förebygga att en liknande händelse inträffar igen. För att det inte ska råda någon oklarhet om till vem rapporten ska riktas och vem som har ansvar för att nödvändiga åtgärder vidtas föreslår regeringen att det av bestämmelsen framgår att utredningarna ska ge *regeringen* underlag för beslut om olika åtgärder. Utredningsmyndigheten har inte, och bör inte ha, befogenhet att ålägga andra myndigheter att vidta åtgärder. Utredningsmyndigheten ska tillhandahålla regeringen ett beslutsunderlag för generella beslut som är av sådan kvalitet att det går att dra slutsatser om vilka förebyggande åtgärder som kan anses angelägna. Det behöver inte alltid innebära att myndigheten måste ge konkreta förslag på åtgärder. Det kan krävas ytterligare utredningar och samverkan på olika plan för att en brist i samhällets skyddsnet ska kunna lagas. Underlaget måste dock vara av sådan beskaffenhet att de identifierade systemfelen och tänkbara orsakerna till dem klart framgår, vilka åtgärder som vidtagits eller kunnat vidtas samt vilka slutsatser som utredningsmyndigheten, tillsammans med experter och sakkunniga, dragit i fråga om nödvändiga åtgärder (se avsnitt 5.8 och 5.9). Det bör därefter vara upp till regeringen att bedöma vad som bör göras och vem som bör vara ansvarig för att nödvändiga åtgärder vidtas.

Det kan tilläggas att regeringens förslag om en utökad tillsyn (se avsnitt 5.9) medför att när utredningsmyndigheten avlämnar sin rapport till regeringen är det sannolikt att en rad åtgärder redan har vidtagits på en lägre beslutsnivå av ansvariga myndigheter eftersom dessa myndigheter oftast har en viss befogenhet att se till att tillsynsobjektet vidtar åtgärder efter genomförd tillsyn.

Händelseförloppet ska klarläggas

Syftesbestämmelsen bör läsas tillsammans med 7 § LUD där det regleras vad en utredning enligt 2 och 2 a §§ ska klarlägga. Enligt nu gällande lydelse ska en utredning klarlägga samtliga förhållanden som har inneburit att barnet varit i behov av skydd, respektive att kvinnan eller

Prop. 2017/18:215 mannen har varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation. Dessutom ska det klarläggas vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att förhindra händelsen. Eftersom skyddsbehovet i fråga om såväl barn som vuxna är en del av kriterierna för att en utredning ska inledas är ett klarläggande av detta en naturlig del av utredningen redan i ett inledande skede.

För att ytterligare tydliggöra vad en utredning ska leda till föreslås i promemorian att bestämmelsen ändras så att klarläggandet av skyddsbehovet tas bort i 7 § och att det i stället framgår att en utredning ska klarlägga händelseförloppet, orsaken till händelsen samt vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda barnet eller skydda, stödja och hjälpa den vuxna personen. Regeringen ställer sig bakom det förslaget men anser att det behöver förtydligas i lagtexten att begreppet händelseförlopp avser de förhållanden som har föregått en sådan händelse som har gett upphov till en utredning. Vad som avses är därmed bl.a. de myndighetskontakter, hälso- och sjukvårdsbesök, kontakter med rättsvårdande myndigheter och andra kontakter som bedöms vara relevanta och som de personer som berörs av en utredning har haft tiden innan den händelse som orsakade skadan eller dödsfallet ägde rum.

Socialstyrelsen påpekar i sitt remissvar att det av olika anledningar ofta inte är möjligt att klarlägga orsaken till händelsen och föreslår att det i stället anges att *möjliga* orsaker till händelsen ska klarläggas. Regeringen instämmer i det och anser att lagbestämmelsen bör utformas i enlighet med Socialstyrelsens förslag.

Rapporten till regeringen

Enligt 5 och 6 §§ FUD ska utredningsmyndigheten vartannat år färdigställa en rapport om utredningsverksamheten som ska redovisa omfattningen av verksamheten, vilka slutsatser som utredningsverksamheten gett upphov till och eventuella förslag till förebyggande åtgärder. Den ska utformas på ett sådant sätt att den inte ger upphov till förmodan om skuld eller ansvar i samband med dödsfallet och så att personer som förekommer i utredningsmaterialet inte kan identifieras. Rapporten ska överlämnas till regeringen senast den 31 januari året efter färdigställandet och myndigheten ska även på annat sätt offentliggöra rapporten. I promemorian görs bedömningen att utredningsmyndigheten även fortsättningsvis vartannat år ska tillhandahålla regeringen ett beslutsunderlag i form av en rapport, i enlighet med FUD. Regeringen instämmer i den bedömningen (jfr dock vad som sägs om detta när det gäller rapporteringstillfället 2020 i avsnitt 5.12).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Värmlands läns landsting och Tyresö kommun är några av de remissinstanser som betonar att strategin för att sprida rapporterna måste omfatta aktiviteter som når ända ut i det lokala arbetet. Regeringen vill därför påminna om att även om rapporten ställs till regeringen ska utredningsmyndigheten, i enlighet med vad som gäller enligt 5 § FUD, även på annat sätt offentliggöra rapporten (se prop. 2006/07:108 s. 41). Som beskrivs i avsnitt 5.8 är det utredningsmyndighetens uppgift att, tillsammans med behövlig extern kompetens, fokusera på systemfel i samhällets skyddsnet och identifiera bidragande faktorer till att en viss allvarlig händelse inträffat. Det är

därefter Socialstyrelsen som ansvarig myndighet som ska sammanställa och besluta om den rapport som vartannat år ska överlämnas till regeringen, så att regeringen, med rapporten som underlag, kan besluta om åtgärder så att brister i samhällets skyddsnet ska kunna lagas. Det finns således inte något krav på, såsom *Åklagarmyndigheten* befarar, att de myndigheter vars experter deltagit i utredningen ska ställa sig bakom de slutsatser som presenteras i rapporten.

5.2 Fler fall ska utredas

Regeringens förslag: Utredningsverksamheten ska utökas till att gälla fall där barn har utsatts för grov misshandel eller synnerligen grov misshandel av en närstående eller tidigare närstående person. Även fall där brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till sådan misshandel ska omfattas av en utredning. I fall som gäller barn ska vidare utredning genomföras då brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp eller försök eller förberedelse till barnadrap oavsett vilken relation gärningspersonen har eller har haft till barnet.

Fall där brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp ska utredas beträffande vuxna om brottet har begåtts av en närstående eller tidigare närstående person till den vuxna personen.

Även när det gäller de nytillkomna fallen ska en utredning genomföras när det annars finns särskilda skäl för utredning under förutsättning att det har funnits ett skyddsbehov för barnet eller den vuxna personen.

Lagen ska i fortsättningen benämnas lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Den redaktionella och språkliga utformningen av förslaget är omarbetad i förhållande till promemorians förslag. Promemorian föreslår att lagen ska benämnas lagen om utredningar till förebyggande av vissa skador och dödsfall. Uttrycket *kvinnor eller män* byts ut mot *vuxen person*.

Remissinstanserna: Så gott som alla de remissinstanser som har svarat är i sak positiva eller har inga invändningar mot förslaget. Flera av dem som välkomnar förslaget anser dock att det inte är tillräckligt långtgående. Dit hör exempelvis *Barnombudsmannen*, *Rädda Barnen*, *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Västra Götalands kompetenscentrum om våld i nära relationer (VKV)* som alla menar att i synnerhet barnärendena bör omfatta ytterligare fall, som t.ex. självmord, grov våldtäkt, könsstympning och barn som bevittnat våld. Enligt *Kvinnors Nätverk* och *Roks* kan det inte sällan handla om påtvingade självmord och såväl skyddsrekvisitet som brottsrekvisitet riskerar att brott mot vissa utsatta grupper kvinnor och barn som utsätts för våld i hederns namn utesluts och lyfter särskilt fram fallen från balkonger där förundersökning inte inleds eftersom det tidigt bedöms röra sig om olycka eller självmord. Organisationen *GAPF* (Glöm Aldrig

Prop. 2017/18:215 Pela och Fadime) instämmer i att ofullständigt definierade dödsorsaker bör ingå i utredningsuppdraget, liksom även grov misshandel av vuxna, eftersom mörkertalet för dessa brott är stort när det gäller hedersrelaterade dödsfall. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att även en utökning av vuxenärendena när det gäller grov misshandel kan övervägas.

Barnombudsmannen ställer sig positiv till förslaget som man menar både ligger i linje med FN:s barnkonventions artikel 19 om att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda barn mot alla former av våld och den nationella strategin för att stärka barnets rättigheter. Barnombudsmannen beklagar dock att förslaget inte konsekvent har kopplats till barnkonventionens paragrafer och anför med hänvisning till konventionens § 6 om varje barns inneboende rätt till livet att även fall då barn begår självmord bör utredas i syfte att fånga upp och synliggöra brister i samhällets skyddsnet. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* menar att förslaget på sikt kommer att bidra till att kunskapen om hur vi kan förhindra denna typ av brott avsevärt stärks. *Göteborgs kommun* anför att tillgången till ett större antal fall gör det möjligt att redovisa aggregerade fakta på ett annat sätt, och framhåller vikten av att utredningsverksamheten följs över tid och utvärderas så att syftet med utvidgningen av verksamheten säkerställs. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* menar att det kan finnas viktig förebyggande information att inhämta från grupper där personer utsätts för misshandel och olika former av fridskränkning, där också barn utsatta för hedersvåld kan finnas. *Tyresö kommun* anser att ett mer omfattande analysunderlag kan leda till ökade kunskaper till stöd för att förebygga detta slags våld och betonar vikten av att kommunerna får ta del av den kunskapen och även stöd för att införa metoder för att förebygga och minska våldets omfattning. *Sveriges kommuner och landsting (SKL)* betonar också vikten av att så tidigt som möjligt återkoppla underlaget till kommuner och landsting för användning i det egna förbättringsarbetet.

Länsstyrelsen i Västerbottens län välkomnar förslaget att ändra lagens namn till Lag om utredningar till förebyggande av vissa skador och dödsfall, vilket man menar tydliggör syftet med lagen.

Socialstyrelsen framför att författningstexten är språkligt otydlig och kan leda till tillämpningssvårigheter. Exempelvis framgår det inte tydligt att ett skyddsbehov hos barnet eller behov av skydd eller stöd och hjälp hos kvinnan eller mannen även ska finnas när det gäller försök, förberedelse eller stämpling. När det gäller barn framgår det inte heller att försök, förberedelse eller stämpling till misshandel är begränsat till när händelsen begåtts av en närstående eller tidigare närstående person. Vidare behöver bl.a. formuleringen i 2 a § 2 ändras från dödsfallet till att även omfatta ärenden som rör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp. Socialstyrelsen lämnar förslag på alternativa utformningar av bestämmelserna i 2 och 2 a §§. Även *Hovrätten för Västra Sverige* har synpunkter på den lagtekniska utformningen av 2 och 2 a §§ och framför att begreppsbildningen och systematiken i lagförslagen är inkonsekvent och oklar vilket bl.a. kan medföra tillämpningssvårigheter för berörda myndigheter. Det är enligt hovrätten utifrån lagtexten svårt att förstå när en utredning ska genomföras genom att det saknas definitioner av centrala begrepp. Det är vidare otydligt hur de föreslagna punkterna förhåller

sig till varandra samt oklart om de föreslagna andra och tredje styckena förutsätter att det funnits ett skyddsbehov, menar hovrätten. Hovrätten anser också att uttrycket ”händelse” används inkonsekvent i förhållande till de olika brottsrubriceringar som används.

Skälen för regeringens förslag

Utredningar avseende barn

Nuvarande reglering

Enligt 2 § första stycket LUD ska en utredning enligt lagen genomföras när ett brott har begåtts mot ett barn och barnet har avlidit med anledning av brottet eller det annars finns särskilda skäl att utreda dödsfallet, och det finns särskild anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att barnet varit i behov av skydd. Enligt andra stycket får en utredning enligt första stycket även genomföras när ett barn har avlidit utomlands, om barnet vid dödsfallet var svensk medborgare eller hade sin hemvist i Sverige.

Statskontoret konstaterar i sin slutrapport Sorgen finns det inga ord för (2014:19 s. 70) att syftet med verksamheten inte uppnåtts bl.a. därför att lagen innehåller ett antal begränsande faktorer som gör att det endast är möjligt att analysera ett litet antal fall per år. Det ska bl.a. vara fråga om dödligt våld och det ska ha funnits ett skyddsbehov före dödsfallet. Dessutom krävs att det finns särskilda skäl att ändå inleda utredning om gärningspersonen inte fällt för brottet. Det innebär, menar Statskontoret, att antalet möjliga fall per år krymper och det dröjer ytterligare tid innan materialet blir så stort att det går att utvinna generella slutsatser ur det. Att utredningarna endast ska gälla dödligt våld gör att det över huvud taget är svårt att nå syftet i barnfallen, enligt Statskontoret.

För att det inte ska ta så lång tid innan det är möjligt att dra generella slutsatser diskuterar Statskontoret i rapporten (s. 80) om uppdraget kan utvidgas till att även omfatta andra fall än dem med dödlig utgång eftersom det ofta är tillfälligheter som leder till att brottsoffret avlider och inte enbart lider allvarlig skada. Också Socialstyrelsen har i sina rapporter till regeringen påpekat att ett större antal fall skulle behöva inkluderas i utredningsverksamheten. Erfarenheterna av de år under vilka utredningar av barn har pågått visar att det är svårt att dra generella slutsatser utifrån det begränsade antalet utredningar. Ett större antal fall skulle behöva inkluderas i utredningsverksamheten, t.ex. genom att även fall av grov misshandel mot barn och fall där dödsorsaken är ofullständigt definierad utreds samt att kravet på skyddsbehov som en förutsättning för utredning tas bort. Även den nationella samordnaren mot våld i nära relationer menar i betänkandet Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (SOU 2014:49 s. 340) att regeringen bör överväga att inkludera fler fall i granskningen av barnärenden.

Tidigare överväganden

Frågan om vilka fall som ska omfattas av utredningsverksamheten har diskuterats alltsedan frågan om en sådan fördes på tal för Sveriges del. Den parlamentariskt tillsatta Kommittén mot barnmisshandel ansåg att allt dödligt våld mot barn skulle utredas, oavsett vem som varit förövare.

Prop. 2017/18:215 Fanns det särskilda skäl skulle även dödsfall som inte lett till fällande dom kunna bli föremål för utredning, t.ex. fall där barn dödar barn, s.k. utvidgade självmord och fall där det var klarlagt att barnet hade dött av yttre våld men där det inte går att bevisa vem som är skyldig (SOU 2001:72).

Efter kommitténs betänkande gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att utreda och analysera förutsättningarna för att utforma ett system för dödsfallsutredningar när barn skadats av svår misshandel eller dött på grund av mord, dråp eller misshandel, bl.a. i fråga om sekretesshinder och organisation (S2003/07117/ST). Socialstyrelsen redovisade uppdraget 2004 i skrivelsen Dödsfalls- och skadeutredningar. Socialstyrelsen ansåg att avgränsningen av vilka fall som bör utredas beträffande fall där barn skadats inte skulle göras utifrån begreppet svår misshandel så som angetts i uppdraget, utan med hänsyn till konsekvenserna av misshandeln, dvs. att barnet lidit allvarlig sjukdom eller skada. Mot bakgrund av vad som anförts i regeringens proposition Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m. (prop. 2002/03:53 s. 67) menade Socialstyrelsen att de fall som ska utredas borde omfatta barn i åldrarna 0–17 år som avlidit på grund av mord, dråp eller misshandel eller barn som lidit allvarlig fysisk eller psykisk skada. Beträffande dödsfallen menade Socialstyrelsen att såväl händelser efter övergrepp av en annan person som händelser med oklar avsikt skulle ingå i dödsfallsutredningarna. Eftersom det med utgångspunkt från statistiken inte gick att avgöra hur många fall som kunde förväntas bli föremål för utredning gjordes i promemorian Skyddsutredningar avseende barn (S2006/06778/ST) bedömningen att Socialstyrelsens förslag om skadeutredningar behövde utredas ytterligare. Dessutom ansågs det finnas skäl att avvakta med införandet av bestämmelser om skadeutredningar till dess verksamheten med dödsfallsutredningar kunnat utvärderas.

Förutsättningar för en utredning i dag

Den första förutsättningen för att en utredning ska kunna genomföras är att ett barn avlidit till följd av brott. I förarbetena till 2007 års lag, som endast omfattade utredningar avseende avlidna barn, uttalades att mot bakgrund av utredningsverksamhetens syfte, och eftersom det lämpligen endast bör ankomma på de allmänna domstolarna, Polismyndigheten och åklagarna att göra bedömningar av om en gärning utgör brott, ska domstolarnas och de brottsutredande myndigheternas bedömningar utgöra utgångspunkt då det gäller den närmare avgränsningen av vilka fall som ska utredas. Därigenom, menade regeringen, undanröjs de problem som annars skulle kunna uppkomma om någon av de åtgärder eller bedömningar som företas i utredningsverksamheten skulle kunna uppfattas som en omprövning av de allmänna domstolarnas och de brottsutredande myndigheternas bedömningar (prop. 2006/07:108 s. 24).

Utredningsverksamheten ska följaktligen omfatta fall där någon fällt till ansvar för att ha orsakat ett barns död (t.ex. mord, dråp, barnadråp eller vållande till annans död). Av förarbetena framgår även att med uttrycket *med anledning av brott* avses inte enbart fall där någon fällt till ansvar enligt straffbud som förutsätter att någon avlidit, utan även fall där någon inte kan fällas till ansvar för barnets död men för vållande av

kroppsskada eller sjukdom, vilket i sin tur lett till dödsfallet. Regeringen har alltså ansett att det finns skäl att även utreda fall där ett barn avlidit till följd av vanvård, men den som vanvårdat barnet inte kan fällas till ansvar för att ha vållat barnets död utan endast för vållande av kroppsskada eller sjukdom. Även i sådana fall har barnet avlidit med anledning av brott (prop. 2006/07:108 s. 24 f.). Utöver fall där någon fällts till ansvar för brott riktat mot det avlidna barnet har regeringen ansett att det finns skäl att utreda vissa fall där frågan om ansvar för brott inte prövats slutligt. Av förarbetena (prop. 2006/2007:108 s. 71) framgår vilka dessa fall är.

Rekvisitetet särskilda skäl (2 § första stycket 1) tar sikte på sådana fall där det i strikt juridisk-teknisk mening inte kan sägas att ett barn har avlidit med anledning av brott. Det gäller t.ex. fall där gärningen inte är brottslig enligt någon av de allmänna grunder för ansvarsfrihet som anges i 24 kap. brottsbalken eller där gärningspersonen på grund av psykisk sjukdom inte varit i sådan grad medveten om sitt handlande att gärningspersonen uppfyller det uppsåts- eller oaktsamhetsrekvisit som gäller för att gärningen ska utgöra ett brott (jfr 1 kap. 2 § brottsbalken). De särskilda skälen omfattar således inte fall där ett barn avlidit genom självmord eller genom olycka som inte är en följd av att någon har begått brott (prop. 2006/07:108 s. 61).

Regeringen är fortfarande av uppfattningen att brottsrekvisitet ska gälla. Således ska endast ärenden där ett barn har skadats eller avlidit med anledning av brott utredas enligt lagen, om det inte finns särskilda skäl. Det är inte möjligt att utreda fall där brottsutredningen lagts ner för att gärningen inte utgör brott och det inte heller annars finns särskilda skäl att utreda dödsfallet, inte heller fall där det inte kan klarläggas att något brott över huvud taget har begåtts. I dessa fall brukar beslutet att lägga ner brottsutredningen motiveras med att det inte kan antas att något brott som hör under allmänt åtal har förövats.

Den andra förutsättningen för att få genomföra en utredning är att det finns särskild anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att barnet har varit i behov av skydd. Med uttrycket särskild anledning att anta avses att det ska finnas någon konkret omständighet som talar för att dödsfallet har samband med ett skyddsbehov hos barnet. Exempel på sådana konkreta omständigheter framgår av förarbetena (prop. 2006/07:108 s. 25 och 61) där det också framhålls att samtliga förhållanden som kan innebära att ett barn är i behov av skydd ska beaktas och att det kan finnas behov av att se på förhållanden som rör någon annan än det avlidna barnet. De förhållanden som inneburit ett skyddsbehov behöver dock inte vara så allvarliga att det funnits förutsättningar för ett ingripande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Utredningsverksamheten ska omfatta fler fall

Redan i remisshanteringen av 2007 års lagförslag ifrågasattes varför utredningarna endast ska avse fall då barn avlidit i samband med att de utsatts för våld eller vanvård. Regeringen konstaterade i förarbetena till lagen att vid sidan av de barn som avlider i samband med att de utsätts för våld eller vanvård, finns många andra barn som lever i miljöer där de

Prop. 2017/18:215 far illa. Regeringen konstaterade då att enligt Brås preliminära statistik polisanmälde drygt 8 700 misshandelsbrott mot barn år 2006 och att det, vid sidan av de barn som avlider i samband med att de utsätts för våld eller vanvård, finns många andra barn som lever i miljöer där de far illa. Samhället skulle kunna få nya kunskaper genom att även utreda dessa fall, liksom fall där barn avlider till följd av självmord (prop. 2006/07:108 s. 23 f.). Det ansågs dock inte lämpligt att låta utreda alla dessa fall eftersom en sådan utredningsverksamhet skulle bli orimligt omfattande och mer få karaktär av masshantering. Regeringen var dock inte främmande för att i framtiden låta utreda även andra fall än sådana där barn avlidit. Detta borde dock anstå, anfördes det, till dess att frågan om vilka fall som skulle kunna vara lämpliga att utreda analyserats ytterligare och utredningsverksamheten avseende barn som avlidit kunnat utvärderas.

Även om kunskapsunderlaget blir större om fler fall inkluderas finns en gräns för hur många fall som kan hanteras enligt lagen utan att riskera lagens krav på effektivitet och ändamålsenlighet. Regeringen står som tidigare nämnts också fast vid uppfattningen att förutsättningarna för en utredning avseende såväl barn som vuxna i huvudsak alltjämt bör vara att ett brott har begåtts, något som ligger på de brottsutredande myndigheterna att avgöra. Emellertid anser regeringen att utredningsverksamheten i viss omfattning bör utökas till att omfatta fler fall än där barn avlidit med anledning av ett brott.

Som framgått ovan har utredningsverksamheten kritiserats från flera håll bl.a. därför att utredningsmaterialet är för litet för att kunna leda till generella slutsatser som förebygger att barn far illa. Sedan lagen trädde i kraft den 1 januari 2008 har Socialstyrelsen redovisat till regeringen vad som framkommit i utredningarna i fem rapporter, varav den senaste lämnades till regeringen 31 januari 2018. Totalt har Socialstyrelsen redovisat resultatet från 46 utredningar avseende barn och 52 utredningar avseende vuxna. I rapporterna konstateras genomgående att underlaget för utredningsverksamheten är för litet och otillräckligt för att generella slutsatser ska kunna dras och systematiska analyser göras. Det finns enligt Socialstyrelsen flera skäl till att urvalet är litet, bl.a. kriterierna i lagen och att inte alla fall kommer till Socialstyrelsens kännedom.

Försök, förberedelse eller stämpling samt misshandel

Utgångspunkten, och den första förutsättningen, för en utredning enligt lagen är att det begåtts ett brott mot ett barn och, enligt dagens lagstiftning, barnet har avlidit med anledning av brottet. Att det begåtts ett brott mot ett barn bör fortfarande gälla liksom vad som anförts i förarbetena till 2007 års lag, att det endast bör ankomma på de allmänna domstolarna, Polismyndigheten och åklagarna att bedöma om en gärning utgör brott eller inte. Om utredningsverksamheten ska utökas till att omfatta fler fall än där barn avlidit med anledning av ett brott är frågan vilka fall som i så fall kan vara av relevans.

En fråga som diskuteras i förarbetena till 2011 års lagstiftning är om även försöksbrott bör omfattas av utredningarna avseende vuxna. Regeringen menade då att det i och för sig vore fördelaktigt om utrednings-systemet även omfattade kvinnor som inte avlidit och som kan ge sin

egen bild av vad som gått fel och de brister som förekommit. Regeringen befarade dock att en sådan utvidgning kunde bli mycket svår att avgränsa och att, som regeringen påpekat i förarbetena till 2007 års lag gällande barn, det även fanns risk för att ett sådant system skulle kunna få karaktären av masshantering. Regeringen ansåg att det då inte fanns tillräckligt med underlag för att föreslå en sådan omfattande utredningsverksamhet (prop. 2011/12:4 s. 31 f.). Sedan dess har bl.a. Statskontorets utvärdering av utredningsverksamheten påvisat att det finns behov av ett större antal utredningar för att syftet med lagen ska uppnås. Det gäller framför allt barn, men även vuxenärenden. Det är regeringens uppfattning att ett större antal fall kan ge ett bredare beslutsunderlag och öka förutsättningarna att upptäcka brister i samhällets skyddsnet på en övergripande nivå.

Det finns fortfarande i dag ingen statistik som direkt visar hur många som dömts för försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp eller försök eller förberedelse till barnadrap. År 2016 anmäldes totalt 879 brott avseende försök, förberedelse och stämpling till mord eller dråp. I de siffrorna innefattas såväl vuxna som barn. Det går inte heller att, med utgångspunkt från tillgänglig statistik avgöra hur många sådana fall som kan tänkas bli föremål för en utredning enligt lagen. Enligt den beräkningsmodell som presenteras i promemorian, och som bygger på relationen mellan antalet anmälda brott och antalet lagförda brott, går det emellertid att grovt uppskatta antalet till cirka 40 fall per år.

Det ska visserligen poängteras att beräkningen, i brist på statistik, bygger på skattade uppgifter som också påverkas av ett stort antal osäkerhetsfaktorer, vilket innebär att uppgifterna både kan vara större och mindre än vad som anges. Det kan dock inte vara fråga om ett så stort antal fall att det kan bli fråga om en masshantering, utan det bör kunna rymmas inom ramen för nuvarande organisation och i den utökning av verksamheten som föreslås.

Det kan vara en ren tillfällighet att ett barn avlider efter en våldshandling. Det är därför relevant att utreda fall där ett barn har utsatts för försök till mord, dråp eller barnadrap, om det funnits ett skyddsbehov. Det är även relevant att utreda fall där barn har utsatts för brott som utgör förberedelse eller stämpling till de ovan nämnda brotten. Därför föreslår regeringen att utredningsverksamheten enligt lagen bör utökas på så sätt att även försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp eller försök eller förberedelse till barnadrap ska omfattas av utredningsskyldigheten. Eftersom det inte är en förutsättning för en utredning enligt lagen att ett brott som lett till att barn avlidit ska ha begåtts av en närstående eller tidigare närstående, bör det inte heller vara en förutsättning för utredning av försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp eller försök eller förberedelse till barnadrap.

Frågan som följer är om utredningsverksamheten även ska omfatta ytterligare fall. I den utredning som föregick 2007 års lagstiftningsärende föreslogs att även fall då barn lidit allvarlig fysisk eller psykisk skada skulle utredas liksom att, när det gäller avlidna barn, händelser med oklar avsikt skulle utredas.

Enligt dödsorsaksregistret avled tolv barn (0–19 år) år 2015 till följd av övergrepp av en annan person och nio barn till följd av skadehändelse med oklar avsikt. Eftersom en utökning av verksamheten med skadehän-

Prop. 2017/18:215 delser med oklar avsikt inte skulle innebära en sådan ökning av antalet fall att förutsättningarna för generella slutsatser skulle öka föreslås inte att dessa fall ska utredas. Detta gäller också mot bakgrund av att utgångspunkten för en utredning enligt lagen fortfarande bör vara att ett brott har begåtts mot ett barn och att det bör ankomma på de brottsutredande myndigheterna att avgöra om det är ett brott eller inte, vilket är oklart i dessa fall.

Närmast till hands ligger då att överväga om fall av misshandel ska ingå i utredningsverksamheten.

Enligt 3 kap. 5 § brottsbalken döms den som tillfogar en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom eller henne i vanmakt eller något annat sådant tillstånd för misshandel till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

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

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

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

Som anförts ovan kan det inte med utgångspunkt från tillgänglig statistik med säkerhet avgöras hur många fall det kan röra sig om. Med hjälp av samma beräkningsmetod som användes i fråga om försöksbrotten uppskattar promemorian att det för en utredning enligt lagen skulle kunna röra sig om ca 60 fall per år, vilket inkluderar försöks-, förberedelse- och stämplingsbrott avseende grov misshandel. Noteras bör att denna beräkning gjordes före den 1 juli 2017 då synnerligen grov misshandel infördes som egen formell brottsbeteckning i brottsbalken genom

Omständigheten att det har funnits ett skyddsbehov tillkommer emellertid för en utredning enligt lagen (se avsnitt 5.4), vilket innebär att antalet fall som ska utredas i praktiken kommer att bli något lägre. Om utredningar även ska göras i fall av grov misshandel eller synnerligen grov misshandel av barn, kan det sålunda uppskattas till åtminstone ytterligare 60 fall per år för utredningsmyndigheten. I likhet med vad som gäller i fråga om vuxenutredningarna bör den begränsningen gälla att endast brott som begåtts av närstående ska utredas. Närståendebegreppet bör då ha samma innebörd som i 2 a § LUD. I cirka 60 procent av de anmälda fallen av grov misshandel av barn 2016 var gärningspersonen bekant. I sådana fall torde också ett skyddsbehov kunna antas. Införs ett begränsande närståendekrav även i fråga om grov misshandel och synnerligen grov misshandel av barn skulle sålunda det uppskattade antalet utredningar kunna begränsas något och sannolikt uppskattas till ett fyrtiofall per år.

Regeringen föreslår därför att utredningsverksamheten enligt lagen ska utökas på så sätt att även grov misshandel eller synnerligen grov misshandel av barn ska omfattas om brottet begåtts av en närstående eller tidigare närstående person. Regeringen anser att det även är relevant att utredningsverksamheten omfattar brott som utgör försök, förberedelse eller stämpling till sådan misshandel om brottet begåtts av en närstående eller tidigare närstående person.

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

Socialstyrelsen och *Hovrätten för Västra Sverige* är kritiska till utformningen av promemorians lagförslag och anser att bestämmelserna behöver förtydligas i olika avseenden. Regeringen delar den bedömningen och anser att det förslag till lagtext som *Socialstyrelsen* presenterar till stor del kommer till rätta med de oklarheter som kritiserats. Regeringens förslag följer, med vissa språkliga skillnader, *Socialstyrelsens* förslag till lagtext. Således föreslås att skyddsbehovet ska anges i bestämmelsens inledning så att det tydligt framgår att det är en förutsättning som ska gälla samtliga de fall som kan bli aktuella för utredning. Därefter räknas de fall som kan bli föremål för en utredning upp i fyra punkter. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2017 infördes brottsbeteckningen synnerligen grov misshandel i brottsbalken (prop. 2016/17:108). I regeringens förslag till lagtext anges därför att både fall av grov misshandel och synnerligen grov misshandel av barn ska kunna omfattas av en utredning. I den punkt som avser försök, förberedelse eller stämpling till grov misshandel eller synnerligen grov misshandel förtydligas att de fallen ska begränsas till brott som begåtts av en närstående eller tidigare närstående person till barnet.

Prop. 2017/18:215 Hovrätten påpekar att det i promemorians förslag förs in ett nytt begrepp, ”händelsen”, samtidigt som begreppet ”brott” och olika brottsrubriceringar används. I propositionens förslag till lagtext används ”händelse”, i nu aktuellt avseende, i samband med bestämmelsen om särskilda skäl för utredning. I det sammanhanget avser uttrycket beskriva det förhållandet att det har funnits en sådan situation som anges i någon av de fyra punkter som räknar upp de fall som kan bli föremål för utredning, exempelvis ett dödsfall, skada eller risk för skada, men formellt sett har inget brott begåtts (för vägledning av vad som avses med särskilda skäl hänvisas till prop. 2006/07:108 s. 25 och 60 f. samt prop. 2011/12:4 s. 28 f. och 57 f.).

Utredningar avseende vuxna

Nuvarande reglering

En utredning ska, enligt 2 a § första stycket LUD, även genomföras när ett brott har begåtts mot en kvinna eller en man av en närstående eller tidigare närstående person och kvinnan eller mannen har avlidit med anledning av brottet eller det annars finns särskilda skäl att utreda dödsfallet, och det finns särskild anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att kvinnan eller mannen varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation. Enligt andra stycket får ett fall som avses i första stycket genomföras även när en kvinna eller en man har avlidit utomlands, om hon eller han vid dödsfallet var svensk medborgare eller hade sin hemvist i Sverige.

Förutsättningar för en utredning

Liksom i fråga om utredningar avseende barn, är det första kriteriet för att en utredning ska kunna genomföras att en kvinna eller man avlidit med anledning av att ett brott har begåtts och att den bedömningen ska ligga hos de allmänna domstolarna och de brottsutredande myndigheterna. Med uttrycket med anledning av brott avses inte enbart fall där någon fälls till ansvar enligt ett straffbud som förutsätter att någon avlidit utan även fall där någon inte kan fällas för kvinnans eller mannens död men väl för vållande av kroppsskada eller sjukdom, som i sin tur lett till dödsfallet. Vidare ska utredning ske i vissa fall där frågan om ansvar för brott inte har prövats slutligt. Det kan t.ex. gälla fall där gärningspersonen tagit sitt eget liv efter att ha dödat en närstående eller tidigare närstående (prop. 2011/12:4 s. 28, 34 och 57). En utredning ska också göras om det finns särskilda skäl, vilket innebär samma sak som när det gäller utredningar som rör avlidna barn (se ovan).

Av förarbetena framgår vidare att om särskilda skäl att utreda saknas ska en utredning inte genomföras när åklagaren lagt ned en förundersökning av det skälet att gärningen inte utgör ett brott. I förarbetena har det även ansetts att självmord inte ska omfattas av utredningsverksamheten.

Till skillnad från vad som gäller i barnutredningarna ska inte sådana fall utredas där förundersökningen lagts ned med hänvisning till att spaningsresultat saknas eller där åtal har ogillats för att brott inte kan styrkas. Inte heller fall där det saknas övertygande bevisning om att det är den tilltalade som är gärningsman ska utredas. I samtliga dessa fall har regeringen ansett att det inte går att visa att ett brott är begånget av en

närstående eller tidigare närstående varför de inte bör omfattas av utredningsverksamheten (prop. 2011/12:4 s. 30).

När det gäller vuxna är det andra kriteriet för att en utredning ska få genomföras att brottet har begåtts av en närstående eller tidigare närstående person. Härmed avses samma krets av personer som omfattas av begreppet närstående eller tidigare närstående i vissa bestämmelser i brottsbalken (prop. 2011/12:4 s. 58).

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

Försök, förberedelse eller stämpling

Sedan Socialstyrelsen började utreda vuxenären den 1 januari 2012 har sammanlagt 52 dödsfall avseende vuxna utretts per den 31 januari 2018. Nästan alla har rört en man som mördat en partner eller före detta partner. I rapporten 2016 påpekar Socialstyrelsen att man som utredningsmyndighet inte har hela bilden eftersom utredningsunderlaget är begränsat då lagen inte gör det möjligt att inhämta information om gärningsmännen. Socialstyrelsen anför också i rapporten att utredningarna inte gett någon ny kunskap utan att de bekräftar vad andra utredningar, forskning och statistik från Brå redan visat.

Promemorian reser frågan om huruvida även fall av grov misshandel när det gäller vuxna ska utredas i likhet med vad som föreslås när det gäller barn. Utifrån den statistik som finns görs det i promemorian beräkningar som visar att, om hänsyn tas till såväl skyddsbehov som att brottet ska ha begåtts av en närstående eller tidigare närstående person, skulle drygt 140 fall av grov misshandel kunna bli föremål för en utredning.

Det är självklart så att ett stort antal fall att utreda åtminstone delvis skulle kunna bidra till att genomförda utredningar leder fram till ny kunskap, vilket är det grundläggande syftet med verksamheten. I promemorian lämnas dock inte något förslag om en sådan utökning av antalet vuxenären med motiveringen att utredningarna avseende vuxna som avlidit är betydligt fler än när det gäller barn och att den kritik som riktats mot utredningsverksamheten främst avsett att det varit fråga om för få barnären för att kunna dra slutsatser på generell nivå. Det anses vara mer angeläget att det i den organisation som har hand om utredningarna finns tillgång till sådan kompetens från såväl utredningsmyndigheten som hela samhällsområdet att analysen både kan fördjupas och breddas, och att reella förslag om förbättringar och åtgärder för att för-

Prop. 2017/18:215 hindra att en liknande händelse upprepas kan lämnas. Regeringen delar den uppfattningen. Antalet ärenden som gäller grov misshandel eller synnerligen grov misshandel av vuxna är så pass omfattande att utredningsverksamheten med nödvändighet skulle riskera att få karaktär av masshantering om även dessa ärenden inkluderas i verksamheten.

När det gäller försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp avseende vuxna är regeringen dock av uppfattningen att dessa ärenden bör innefattas i utredningsverksamheten. Eftersom det enligt Brå totalt lagfördes 156 mord och dråp 2015 vilket inkluderar försöks- och stämplingsbrotten och såväl vuxna som barn, torde det inte vara fråga om fler fall än att det kan rymmas inom ramen för nuvarande organisation och i den utökning av verksamheten som här föreslås.

Som redovisats är det möjligt att uppskatta antalet försöksbrott (vuxna och barn) genom att använda antalet konstaterade anmälda fall av dödligt våld i nära relation som en uppskattning av antalet motsvarande fall bland de fällande domsluten. En sådan mycket grov skattning ger vid handen att det kan handla om cirka 40 fall årligen, både fullbordade och ofullbordade. Antalet torde dock i praktiken kunna bli lägre eftersom brottet i fråga om vuxna ska ha begåtts av en närstående eller tidigare närstående. Eftersom lagföringsstatistiken i fråga om mord, dråp eller barnadrap inte visar hur många brott som begåtts av en närstående är det antalet svårt att uppskatta.

Socialstyrelsen och Hovrätten för Västra Sverige framför motsvarande kritik mot promemorians förslag till lagtext i 2 a § som framförs gällande 2 §, vilket har redogjorts för och bemötts ovan. Regeringens förslag följer, med vissa språkliga skillnader, även när det gäller 2 a § Socialstyrelsens förslag till lagtext. Således föreslås att skyddsbehovet ska anges i bestämmelsens inledning så att det tydligt framgår att det är en förutsättning som ska gälla samtliga de fall som kan bli aktuella för utredning. Därefter räknas de fall som kan bli föremål för en utredning upp i två punkter.

När det gäller övriga förutsättningar för en utredning enligt lagen avseende både barn och vuxna hänvisas till vad som uttalas i tidigare förarbeten (prop. 2006/07:108 och prop. 2011/12:4). När det gäller närståenderekvisitet och skyddsrekvisitet behandlas dessa dock mer utförligt i följande avsnitt.

5.3 Närståenderekvisitet

<p>Regeringens bedömning: Någon utvidgning av närståendebegreppet till att omfatta fler personer i offrets omgivning bör för närvarande inte göras.</p>
--

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna har inte uttalat sig i frågan, men av dem som har uttalat sig är de flesta negativa eller ställer sig frågande till bedömningen att närståendebegreppet i LUD inte behöver utvidgas. Den främsta farhågan är att begreppet i sin nuvarande

utformning riskerar att exkludera sådan hedersrelaterad brottslighet där gärningspersonen inte anses vara närstående. Flera efterlyser också en definition av begreppet för att göra det tydligt vilka fall som omfattas.

Barnafrid och *Barnombudsmannen* med flera menar också att det krävs en uttrycklig definition av begreppet närstående i lagen. *Göteborgs kommun* anser att behoven inom detta område måste väga tyngre än promemorians argument att närståendebegreppet bör vara detsamma som i socialtjänstlagen och brottsbalken. Också *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att det behöver klargöras vilka som omfattas av närståendebegreppet och anför att också tonåringar som sällskapat med varandra under längre tid men som bor hos sina föräldrar bör betraktas som närstående i lagens mening för att tillföra utredningsverksamheten ett viktigt perspektiv. För att säkerställa att även hedersrelaterat våld omfattas av utredningsverksamheten anser socialförvaltningen i *Lunds kommun* att begreppet bör utvidgas till att gälla även partners närstående. *Kvinnors nätverk* anser att promemorians formulering att närståendebegreppet inte ska tolkas alltför snävt inte är tillräckligt utan snarare kan leda till godtycke. Organisationen kritiserar att barns närstående, till skillnad från vuxnas, inte specificeras i texten. Kusiner hör t.ex. ofta till kretsen av förövare och bör betraktas som närstående. Såväl den egna familjen/släkten som en eventuell partners eller tidigare partners familj/släkt kan utgöra ett allvarligt hot i en hedersrelaterad kontext och det är därför angeläget att inkludera även dessa fall i utredningsverksamheten. *Sveriges Kvinnolobby* och *Unizon* påpekar vikten av att den utredande myndigheten ges de verktyg som den behöver för att även kunna utreda hedersrelaterat våld. ”Våld som sker i hederns namn kan ske genom gärningar som inte innefattas varken i rådande, eller föreslagen reglering. Våldet kan ske genom påtryckningar, hot och tvång om självmord”. *Föreningen GAFP (Glöm Aldrig Pela och Fadime)* föreslår att en utredning tillsätts för att inom svensk lagstiftning kunna utöka närståenderekvisitet. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* känner också oro inför att närståendebegreppet inte utvidgas, och befarar att promemorians skrivning om hur begreppet bör tillämpas inte är tillräcklig.

Länsstyrelsen i Östergötlands län instämmer emellertid i promemorians resonemang om närståendebegreppet i förhållande till hedersrelaterat våld och lyfter fram de uttalanden som gjorts i förarbetena till LUD och brottsbalken om att närståendebegreppet inte ska tolkas alltför snävt. Likaså framhålls promemorians markering att med närstående menas *främst* de i förarbetena uppräknade personerna och att ”om de rättsvårdande myndigheterna anser att brottet begåtts av en närstående bör utredningsmyndigheten ta det för gott”. Länsstyrelsen menar dock att de resonemang som förs kring närståendebegreppet i förhållande till hedersrelaterad brottslighet behöver diskuteras och förankras i samverkan mellan utredningsmyndigheten och de rättsvårdande myndigheterna.

Skälen för regeringens bedömning

Begreppet närstående

Som framgått ovan är ett av kriterierna för en utredning avseende vuxna enligt LUD att brottet har begåtts av en närstående eller tidigare när-

Prop. 2017/18:215 stående (2 a §). Samma kriterium föreslås i denna proposition gälla även som förutsättning för utredning av fall där barn utsatts för grov misshandel eller synnerligen grov misshandel samt vid försök, förberedelse eller stämpling till sådan misshandel av barn (se avsnitt 5.2).

I förarbetena till 2011 års lag anges vad som avses med närstående i LUD:s mening. Där framgår att utredningsverksamheten bör omfatta den krets av närstående eller tidigare närstående personer som avses i såväl 4 kap. 4 a § som 29 kap. 2 § 8 brottsbalken. Till närståendekretsen hör alltså främst en person som den avlidna kvinnan eller mannen har eller har haft ett fast förhållande med och kvinnans eller mannens mor, far, fosterföräldrar och syskon. Vidare hör till denna krets barn till den avlidna kvinnan eller mannen och barn till en person som kvinnan eller mannen har bott tillsammans med eller levt i ett fast förhållande med. Även t.ex. mor- och farföräldrar, mostrar, morbröder, fastrar och farbröder omfattas av bestämmelsen (prop. 2011/12:4 s. 27).

I förarbetena uttalas vidare att det våld som utövas i en nära relation eller mot en närstående ofta är systematiskt och kontinuerligt. Våldet kan pågå under lång tid och vara ett återkommande inslag i relationen. Kvinnan hamnar i en beroendeställning och våldet intensifieras ofta när kvinnan försöker lämna mannen. Kvinnan kan ha mycket svårt att ta sig ur relationen på egen hand, särskilt om det finns barn i familjen. En liknande problematik förekommer när det gäller hedersrelaterat våld. Denna typ av våld begås också många gånger av närstående men har särskilda kännetecken, t.ex. utövas det ofta kollektivt och det kan finnas fler förövare av båda könen. Våldet är ofta kollektivt sanktionerat och utförs många gånger av familjen och den närmaste omgivningen. Regeringen konstaterade att utredningsverksamheten enligt LUD även ska omfatta hedersrelaterat våld (prop. 2011/12:4 s. 15 och 24). Det hedersrelaterade våldet utövas av förövare av båda könen och offren kan vara både kvinnor och män. Det anfördes också att i fråga om begreppet ”i nära relation” och begreppet ”närstående” skulle det senare användas därför att även kvinnor och män som utsatts för brott av hedersrelaterad karaktär omfattas (prop. 2011/12:4 s. 26).

I skrivelsen till regeringen 2014 har Socialstyrelsen framfört ståndpunkten att det behöver klargöras i lagen vilka personer som bör kunna komma i fråga för utredning, t.ex. genom att lagtexten tillförs ett utvidgat närståendebegrepp. Socialstyrelsen pekade på att regeringen i förarbetena till 2011 års lag ansett att utredningsverksamheten enligt LUD även ska omfatta hedersrelaterat våld. Hedersrelaterade brott utövas dock inte alltid av närstående personer i den mening som avses i paragrafen, anför Socialstyrelsen. Som begreppet närstående är definierat i förarbetena kan denna begränsning leda till att vissa fall av hedersrelaterade brott utesluts i utredningsarbetet, enligt myndigheten.

Brottsbalkens definition vägledande

Utredningsverksamheten omfattar även brott med hedersmotiv i den mån övriga förutsättningar för en utredning enligt 2 och 2 a §§ LUD är uppfyllda. Ett avsevärt antal remissinstanser anser dock att närståendebegreppet är alltför snävt och är oroliga för att det riskerar att utesluta vissa fall som gäller hedersrelaterad brottslighet från utredningsverksamheten.

Det är promemorians bedömning att någon utvidgning av närstående-begreppet till att omfatta fler personer i offrets omgivning i nuläget inte ska göras. Det främsta skälet är att definitionen av begreppen närstående och tidigare närstående som gjorts i förarbetena till LUD utgår från motsvarande begrepp i vissa bestämmelser i brottsbalken, vilket ses som följdriktigt eftersom det är de begreppen som polis och åklagare har att röra sig med.

En del remissinstanser uttrycker visserligen förståelse för att det finns skäl för att låta utredningsverksamheten omfatta samma personkrets som de rättskipande myndigheterna tillämpar, men menar ändå att skyddsvärdet och det förebyggande arbetet för att motverka att barn far illa måste väga tyngre.

Regeringen har förståelse för argumentationen i promemorian om att någon utvidgning av närståendebegreppet i nuläget inte bör göras. Regeringen kan dock inte bortse från remissinstansernas oro för att begreppet i sin nuvarande form inte är tillräckligt i förhållande till hedersrelaterat våld. Men de argument som promemorian framför för att inte föreslå en utvidgning av begreppet är att utredningsverksamheten är reglerad på så sätt att en utredning kan påbörjas först när en underrättelse från Polismyndigheten eller åklagare har kommit in. Det innebär att det är brottsbalkens definition av vad som menas med närstående som styr vilka fall som ska utredas. Regeringen bedömer att närståendebegreppet i lagen därför inte bör ändras utan att konsekvenserna av en sådan ändring utreds närmare. I nuläget finns inte beredningsunderlag för att föreslå en förändring av närståendebegreppet i LUD, men regeringen avser att noga följa frågan för att se om det finns behov av att den utreds.

Regeringen vill dock, i likhet med promemorian och *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, framhålla de uttalanden som gjorts i förarbetena till LUD och brottsbalken att begreppet närstående inte bör tolkas alltför snävt. I förarbetena talas det om att med närstående avses *främst* en rad uppräknade personer. Regeringen anser vidare att om de rättsvårdande myndigheterna finner att brottet har begåtts av en närstående bör utredningsmyndigheten ta det för gott. Det kan i detta sammanhang också framhållas att förslaget om att stämplingsbrott ska utredas innebär att exempelvis anstiftan till mord av en närstående eller tidigare närstående person till offret ska utredas, även om den som utfört brottet inte faller in under närståendedefinitionen.

Regeringens arbete mot hedersrelaterat våld

Den jämställdhetspolitiska skrivelsen Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10) innehåller bl.a. en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Strategins fyra målsättningar är ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld, förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn, effektivare brottsbekämpning och förbättrad kunskap och metodutveckling. Strategin som gäller från den 1 januari 2017 fokuserar på det våldsförebyggande arbetet, vilket bl.a. handlar om arbete för att motverka destruktiva normer kopplade till maskulinitet och våld.

Prop. 2017/18:215 Regeringen har också beslutat att den verksamhet som på regeringens uppdrag har utvecklats inom det nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen i Östergötlands län ska fortsätta till och med utgången av 2020 (dir. 2017:36). Därefter ska en utvärdering genomföras av hur de statliga insatserna mot hedersrelaterat våld och förtryck är organiserade. Även Jämställdhetsmyndighetens uppdrag omfattar frågor om hedersrelaterat våld och förtryck, som bl.a. handlar om att synliggöra och motverka de särskilda mekanismer som ligger bakom hedersrelaterat våld och förtryck.

5.4 Skyddsrekvisitet

Regeringens förslag: Det är tillräckligt för att en utredning enligt lagen ska kunna genomföras att det finns anledning att anta att misshandeln, dödsfallet eller någon av de andra händelser som kan föranleda en utredning har samband med något förhållande som har inneburit att barnet har varit i behov av skydd eller att den vuxna personen varit i behov av skydd eller stöd och hjälp.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte några invändningar. Många vill dock gå längre än promemorians förslag.

Barnombudsmannen har förståelse för att det kan vara svårt att bedöma skyddsbehovet och menar att de typer av brott som blir aktuella för utredningsverksamheten i sig är en indikation på att den skadade eller avlidne varit i behov av skydd, även om det inte kommit till myndighetens kännedom. Flera remissinstanser uttrycker liknande åsikter. *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF)* ifrågasätter att det framför allt skulle vara svårt att avgöra skyddsbehovet hos äldre barn. Ofta finns någon form av psykisk ohälsa hos gärningspersonen då ett barn dödas. Vården har dock inte tagit reda på om det funnits barn i den vuxnas närhet, vilket gör det svårt att avgöra skyddsbehovet även för de mindre barnen. *Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer (VKV)* lyfter fram att även barn som har bevittnat våld måste uppmärksammas då det med stor sannolikhet också har haft ett stort skyddsbehov under lång tid innan den aktuella våldshändelsen inträffat. *Sveriges Kvinnolobby* och *Roks* vänder sig mot ordalydelsen att det ska finnas en konkret omständighet som talar för att kvinnan eller barnet varit i behov av skydd, exempelvis att kvinnan har varit i kontakt med en kvinnojour eller myndighet, som organisationerna menar riskerar att exkludera särskilt utsatta grupper kvinnor och barn som av olika anledningar inte vill, kan eller känner till stödet som erbjuds från kvinnojourer och myndigheter. I stället föreslås att skyddsrekvisitet formuleras omvänt så att alla fall där barn eller vuxna avlider till följd av någon annans verkan faller inom utredningsverksamheten om det inte är uppenbart obehövt sett till omständigheterna i övrigt.

Nuvarande reglering

Enligt 2 och 2 a §§ LUD ska det för att en utredning enligt lagen ska genomföras finnas *särskild anledning att anta* att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att barnet, eller den vuxne har varit i behov av skydd. I samband med införandet av 2007 års lag anförde regeringen att syftet med utredningsverksamheten ska vara att ge underlag för förslag till åtgärder som förebygger att barn far illa. Att låta utreda dödsfall där det saknas anledning att anta att det barn som avlidit varit i behov av skydd framstår då inte som lämpligt, inte minst av hänsyn till barnets anhöriga. Med uttrycket *särskild anledning att anta* avses enligt förarbetena att det ska finnas någon konkret omständighet som talar för att dödsfallet har samband med ett skyddsbehov hos barnet (prop. 2006/07:108 s. 26).

Kritik mot nuvarande reglering

Socialstyrelsen har i rapporterna om dödsfallsutredningarna och i skrivelsen till regeringen (S2014/04275/FST) lyft fram olika svårigheter och begränsningar i utredningsarbetet beträffande skyddsrekvisitet och bl.a. pekat på att det i barnärendena varit svårt att bedöma om det har funnits behov av skydd. Det är enligt Socialstyrelsen framför allt svårt att avgöra skyddsbehovet när det handlar om barn i övre tonåren. Det beror på att det ibland är svårt att avgöra vad som är vanligt tonårsbeteende och vad som är ett riskbeteende som kan anses utgöra skyddsbehov. I skrivelsen till regeringen har Socialstyrelsen också uppmärksammat att eftersom lagstiftningen inte ger utrymme för att inhämta uppgifter om gärningspersonen när det gäller utredningar av vuxna kan det medföra att det inte går att i ett enskilt ärende bedöma om det funnits ett skyddsbehov om den avlidne inte haft några myndighetskontakter.

Tillräckligt att skyddsbehovet kan antas

Ytterst ska utredningarna enligt LUD syfta till att förhindra att barn far illa eller att vuxna utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående. Eftersom skyddsrekvisitet har lett till praktiska svårigheter kan det övervägas om det finns skäl att ta bort rekvisitet som en förutsättning för att en utredning ska få genomföras. Regeringens bedömning är dock att skyddsrekvisitet bör finnas kvar för att avgränsa vilka fall som ska utredas. Detta förefaller särskilt viktigt med hänsyn till det förslag om en utökning av utredningsverksamheten som föreslås i denna proposition när det gäller brott avseende barn och i viss utsträckning avseende vuxna när det gäller försök, förberedelse och stämpling till brott.

I likhet med vad som framförs i promemorian anser regeringen att det bör understrykas att skyddsbehovet inte, i fråga om barn, behöver vara så allvarligt att förutsättningarna för ett tvångsomhändertagande är för handen. Det finns också skäl att understryka att skyddsrekvisitet inte bör föranleda en alltför restriktiv syn på när det funnits ett skyddsbehov.

Regeringen delar den uppfattning som vissa remissinstanser har gett uttryck för att om den skadade eller avlidne har utsatts för brott på sätt

Prop. 2017/18:215 som förutsätts i bestämmelsen torde det i grunden ha funnits ett skyddsbehov även om detta aldrig kommit till myndigheters kännedom.

Det kan som bl.a. *MFoF* påpekar finnas flera skäl till att psykisk ohälsa hos gärningspersonen ofta inte kommer till utredningsmyndighetens kännedom. Skyddsbehovet kan ju också finnas av skäl som inte har att göra med den skadade eller avlidne. Exempelvis kan ett barn dödas till följd av att någon oprovocerat överfaller barnet. Något skyddsbehov beträffande barnet har då sannolikt inte funnits men möjligen har barnet och/eller andra i gemen haft ett skyddsbehov i förhållande till gärningspersonen. Samhällets skyddsnet kan i ett sådant fall ha brustit i det att man inte observerat eller försökt stävja gärningspersonens problematik. Det framgår också av motiven till nu gällande lag att det kan finnas behov av att även se på förhållanden som rör någon annan än det avlidna barnet.

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

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

5.5 Ansvarig myndighet

Regeringens bedömning: Socialstyrelsen bör även fortsättningsvis vara ansvarig utredningsmyndighet.

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

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ett mindre antal remissinstanser har kommenterat promemorians bedömning att Socialstyrelsen är bäst lämpad som huvudman för utredningsverksamheten. Av dessa är flertalet i huvudsak positiva.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) delar bedömningen att Socialstyrelsen har utvecklat verksamheten på ett mycket positivt sätt och även fortsättningsvis bör ansvara för utredningsverksamheten. IVO anser dock att resultaten från det arbetssätt som nu införts borde inväntas innan förändringar i regleringen görs och att påverkan på Socialstyrelsens möjligheter att bibehålla kvaliteten i analysarbetet då bör beaktas. *Barnombudsman* instämmer i att Socialstyrelsen bör vara ansvarig utredningsmyndighet eftersom där finns en bred kompetens och det är bra att den kompetens som upparbetats inom myndigheten kommer till nytta. *Barnafrid* är av samma uppfattning, men anger som en förutsättning att nuvarande analysgrupper utvidgas och att det tvärprofessionella arbetssättet säkerställs, och vid behov breddas, genom att Socialstyrelsen anlitar experter från andra myndigheter. *Kvinnors Nätverk* framhåller värdet av

att det inte är samma myndighet som har både tillsynsansvar och utredningsansvar, enligt LUD. På så sätt kan även eventuella brister i rutiner och metoder kring tillsynen upptäckas och åtgärdas. *Sveriges Kvinno-lobby* och *Unizon* är negativa till att Socialstyrelsen får behålla uppdraget eftersom det funnits och finns uppenbara kompetensbrister inom utredningsverksamheten. Verksamheten har blivit en intern angelägenhet i stället för en kunskapshöjande instans som påvisar systemfel på nationell, regional och lokal politisk nivå, menar organisationerna som i stället föreslår Brottsförebyggande rådet, Nationellt Centrum för Kvinnofrid (NCK) eller Polismyndigheten som möjliga aktörer för den fortsatta utredningsverksamheten.

Skälen för regeringens bedömning

Bakgrund

Enligt 3 § LUD ska utredningsverksamheten bedrivas av den myndighet som regeringen bestämmer (utredningsmyndigheten). Av 1 § FUD framgår att utredningar enligt LUD bedrivs av Socialstyrelsen.

Vid tiden för införandet av 2007 års lag var Socialstyrelsen central förvaltningsmyndighet för bl.a. socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Mot bakgrund av att regeringen ansåg att utredningsverksamheten skulle inordnas under begreppet socialtjänst, Socialstyrelsens uppgifter inom främst socialtjänstens område och det syfte som en utredning ska fylla, bedömde regeringen att Socialstyrelsen borde ha ansvaret för att genomföra utredningarna (prop. 2006/07:108 s. 29).

När utredningsverksamheten utökades till att även avse kvinnor och män som avlidit med anledning av brott av en närstående eller tidigare närstående beslutades att förlägga verksamheten till Socialstyrelsen där det redan fanns en organisation och upparbetad kompetens på området. Mot bakgrund av både organisatoriska och ekonomiska fördelar med att införliva utredningsverksamheten avseende vuxna med den som avser barn bedömdes Socialstyrelsen som den mest lämpliga myndigheten att ansvara för den samlade utredningsverksamheten (prop. 2011/12:4 s. 33).

Statskontorets granskning av nuvarande ordning

I Statskontorets slutrapport *Sorgen* finns det inga ord för (2014:19 s. 66) konstaterade Statskontoret sammanfattningsvis om Socialstyrelsens utredningsverksamhet att verksamheten inte är känd och att dödsfallsutredningarna inte har lett till något konkret användbart resultat. Statskontoret ansåg att syftet med utredningsverksamheten ännu inte uppnåtts, men gjorde ändå bedömningen att verksamheten bör fortgå i någon form och att regeringens förväntningar i samband med att verksamheten initierades alltfjämt är relevanta.

För att få till stånd en mer effektiv utredningsverksamhet övervägde Statskontoret flera olika lösningar, däribland att behålla den nuvarande lösningen med Socialstyrelsen som huvudman, att överföra verksamheten till annan huvudman, att vidga uppdraget till att omfatta även andra fall än dem med dödlig utgång samt att kombinera tillsyn i varje enskilt fall med en övergripande sammanfattande analys.

Även om det övergripande syftet inte nås i dag, finns det flera aspekter där Socialstyrelsen redan har byggt upp en fungerande struktur eller där det finns möjlighet att justera förutsättningarna för en bättre måluppfyllelse, enligt Statskontoret. De nuvarande analysgrupperna har en viss möjlighet att göra multiprofessionella analyser, men de behöver byggas ut med representanter för fler relevanta områden. Analysgrupperna behöver också breddas i fråga om kunskap och erfarenhet, anfördes det i rapporten (s. 78).

Statskontoret diskuterade också om verksamheten borde överföras till en annan myndighet som t.ex. Rättsmedicinalverket, Polismyndigheten eller Brottsförebyggande rådet. Statskontoret konstaterade dock att detta alternativ i sak inte skulle innebära några förändringar jämfört med i dag. Det fanns dessutom en risk att möjligheterna till intern samordning skulle försämrats jämfört med en situation med Socialstyrelsen som huvudman. För att åstadkomma en förändring av verksamheten framförde Statskontoret i stället alternativet att vidga Socialstyrelsens nuvarande uppdrag till att omfatta andra fall än dem med dödlig utgång, eftersom det ofta är tillfälligheter som gör att brottsoffret avlider och inte enbart lider allvarlig skada (s. 80).

En annan möjlighet som granskades av Statskontoret var om tillsyn i varje enskilt fall med direkt feedback till de inblandade verksamheterna kunde vara ett alternativ till att genomföra övergripande analyser motsvarande dödsfallsutredningarna. Slutsatsen var dock att det alternativet inte uppfyller kraven på multiprofessionell analys eller på erfarenhet och kunskap, eftersom det i modellen saknas förutsättningar att knyta ihop erfarenheterna från flera olika fall. Dessutom har IVO som tillsynsmyndighet inte ett så brett tillsynsansvar att det omfattar alla de myndigheter som dagens utredningsverksamhet ska täcka, konstaterade Statskontoret (s. 82).

Det är således Statskontorets uppfattning att tillsyn i varje enskilt fall inte till fullo kan ersätta dagens utredningsverksamhet, som samlar kunskap från många liknande fall. Ett alternativ är enligt myndigheten att förena tillsynen med en övergripande analysfunktion som samlar erfarenheter och slutsatser från ett antal tillsyner. Den övergripande analysfunktionen kan vara knuten till Socialstyrelsen, till tillsynsmyndigheten eller organiserad på något annat sätt, huvudsaken är att organisationen har goda möjligheter att nå ut till de berörda verksamheterna och regeringen. Det gäller både förutsättningarna för kommunikation och förtroendet för organisationen. Statskontoret pekade i slutrapporten också på svårigheten att hitta systematiska samband mellan de fall som utreds. Om återkoppling kunde ges i varje enskilt fall skulle det vara ett mindre problem att det eventuellt skulle dröja ett tag innan man kunde identifiera exempelvis generella riskfaktorer, ansåg Statskontoret (s. 83).

Statskontorets sammanvägda bedömning är att för en effektiv utredningsverksamhet är den bästa lösningen tillsyn i vart och ett av fallen i kombination med att resultatet av tillsynen aggregeras i en sammanfattande analys. Statskontoret menar att det går att göra effektivitetsvinster om de övergripande analyserna sker inom samma myndigheter som ansvarar för tillsynen av dödsfallen. Enligt Statskontoret bör IVO genomföra tillsynen. Följaktligen, sägs det, bör även ansvaret för analys-

erna placeras där. I de fall där socialtjänsten eller vården inte har varit inblandade bör tillsynen dock kunna göras mer ytlig (s. 85). Prop. 2017/18:215

Tillsyn och analys bör hållas isär

Promemorian delar Statskontorets uppfattning att resultatet av tillsynsverksamhet på aggregerad nivå är en viktig komponent i den övergripande analys som utredningsmyndigheten ska göra, men invänder mot förslaget att flytta utredningsverksamheten från Socialstyrelsen till IVO av flera skäl. Dels anges att verksamheten faller utanför IVO:s uppgift och mandat som tillsynsmyndighet, dels att den kompetens och erfarenhet som nu har byggts vid Socialstyrelsen då skulle gå förlorad.

Regeringen är av samma uppfattning och instämmer också med de remissinstanser som framhåller värdet av att inte samma myndighet har såväl tillsynsansvar som utredningsansvar, enligt lagen. Den myndighet som ansvarar för den övergripande analysen ska vara fri att uppmärksamma brister också i förhållande till andra myndigheter. I lagens förarbeten (prop. 2006/07:108 s. 28) uttrycks att den som ska ansvara för genomförandet av utredningarna inte ska utföra sådana uppgifter som det endast bör ankomma på de allmänna domstolarna, brottsutredande myndigheter och tillsynsmyndigheter att utföra, vilket också kommer till uttryck i 8 § LUD.

Varken IVO eller någon annan myndighet som bedriver tillsyn har i dag någon uttrycklig skyldighet att utöva tillsyn i sådana fall som omfattas av Socialstyrelsens utredningsskyldighet, enligt LUD. Enligt vad Statskontoret uppger gör IVO tillsyn endast i ett mindre antal fall. Vid tiden för slutrapporten 2014 hade IVO genomfört tillsyn i tre av barnfallen och inte i något av närståendefallen, dvs. tillsyn hade genomförts i tre av 18 fall. Huruvida andra tillsynsmyndigheter gjort tillsyn i ett sådant ärende hos Socialstyrelsen framgår inte av rapporten.

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

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

Prop. 2017/18:215 IVO har emellertid varken kompetens eller befogenhet att genomföra tillsyn över andra verksamheter än socialtjänst och hälso- och sjukvård, t.ex. över skola, åklagare eller polis. Lagstiftaren har förutsatt att kunskap kan behöva samlas in från flera olika håll och inte endast från vård- och omsorgsverksamheter. Det torde därmed inte uppnås några effektivitetsvinster av att verksamheten överflyttas till IVO som i så fall måste bygga upp en verksamhet som Socialstyrelsen redan har byggt upp och bedrivit under lång tid. Beträffande övriga alternativa organisatoriska lösningar som Statskontoret har övervägt för utredningsverksamheten bedömer myndigheten själv att ingen av dessa fullt ut uppfyller förutsättningarna för en effektiv verksamhet.

Statskontoret anför i sin slutrapport (s. 8) att Socialstyrelsens utredningsverksamhet har utvecklats på så sätt att myndigheten nu redovisar ett strukturerat arbetssätt och strävar efter en mer likformig bedömning. Den bilden förstärks också av flera remissinstanser, bl.a. *IVO*, som menar att Socialstyrelsen har utvecklat verksamheten på ett positivt sätt. Regeringen tror också att den arbetsmetod med händelseanalyser som Socialstyrelsen nu har påbörjat ger förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig utredningsverksamhet.

Mot denna bakgrund är det regeringens bedömning att utredningsverksamheten enligt lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall även fortsättningsvis bör bedrivas av Socialstyrelsen. Socialstyrelsen bör två år efter det att förslagen trätt i kraft redovisa för regeringen hur verksamheten utvecklats. Regeringen avser att återkomma i frågan om det därutöver finns behov av utvärdering av lagen som helhet, efter det att de nya bestämmelserna trätt i kraft. Regeringen anser således inte att det, som *IVO* föreslår, är rimligt att avvakta resultatet av en sådan utvärdering innan förändringar av lagen genomförs. Möjligheten att bibehålla kvaliteten i analysarbetet, som *IVO* skriver, är enligt regeringens uppfattning snarast att förutsättningarna för en utökad verksamhet regleras i lagen från början.

5.6 Underrättelseskyligheten

Regeringens förslag: Polismyndighetens och åklagares underrättelseskylighet ska även omfatta brott där barn har utsatts för grov misshandel eller synnerligen grov misshandel av en närstående eller tidigare närstående person eller då brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till sådan misshandel. Underrättelseskyligheten ska vidare gälla fall då brott begåtts mot ett barn som utgör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp eller försök eller förberedelse till barndråp oavsett vilken relation gärningspersonen har eller har haft till barnet.

Underrättelseskyligheten ska, när det gäller vuxna personer, även omfatta fall då ett brott utgör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp om brottet har begåtts av en närstående eller tidigare närstående person till den vuxna personen.

Regeringens bedömning: Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bör för närvarande inte ges i uppdrag att ta fram riktlinjer och rutiner som säkerställer att underrättelseskyligheten följs.

Promemorians bedömning: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Promemorians bedömning är att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bör ges i uppdrag att ta fram riktlinjer och rutiner som säkerställer att underrättelseskyligheten följs. I promemorian lämnas inget förslag till lagtext med anledning av att bestämmelsen som reglerar Polismyndighetens och åklagares underrättelseskylighet även ska gälla de fall som omfattas av den utökade utredningsverksamheten (se avsnitt 5.2).

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som har kommenterat promemorians bedömning är flertalet positiva till förslaget om riktlinjer.

Åklagarmyndigheten avstyrker dock förslaget med hänvisning till att myndigheten, delvis i samverkan med Socialstyrelsen, nyligen har vidtagit flera åtgärder och utvecklat rutiner för hantering av underrättelseskyligheten. Dessa förändringar har ännu inte hunnit utvärderas och frågan om att vidta ytterligare åtgärder anses därför vara för tidigt väckt.

Socialstyrelsen tror med hänvisning till tidigare erfarenheter inte att det kommer att vara tillräckligt med riktlinjer och rutiner för att komma tillrätta med de brister som finns, särskilt inte om fler fall ska utredas. Socialstyrelsen anser att det i stället bör inrättas en central funktion på Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten med uppgift att bevaka de ärendetyper som är aktuella enligt lagen och inkomma med underrättelserna. *Länsstyrelsen i Stockholms län* föreslår också att det inrättas en sådan central funktion på respektive myndighet för att säkerställa ett tillräckligt stort antal fall, så att identifierade brister blir generaliserbara och kan ligga till grund för förslag till åtgärder. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* menar att det i förslaget om riktlinjer och rutiner bör göras ett särskilt förtydligande kring närståendebegreppet i förhållande till hedersrelaterad brottslighet. *Barnombudsmannen* menar att behovet av riktlinjer och rutiner blir än viktigare om utredningsverksamheten också innefattar grov misshandel av barn. *Barnafrid* pekar på att underrättelserna ser väldigt

Prop. 2017/18:215 olika ut och inte alltid innehåller tillräcklig information och anser att fler och mer omfattande underrättelser behöver komma till Socialstyrelsens kännedom.

Brottsofferjouren anser att informationsutbytet måste fungera väl utan att störa den viktiga uppgiften som åvilar polis och åklagare, och att riktlinjer för informationsutbyte kan behövas också för Socialstyrelsen och inte bara inom Polis- och Åklagarmyndigheten. *Rättspsykiatriska föreningen* framför att det skulle vara av värde om också de rättsmedicinska avdelningarna fick skyldighet att anmäla dödsfall som kunde vara aktuella. *Kvinnors nätverk* ser det som självklart att tydliga riktlinjer och rutiner ska utformas och implementeras så att underrättelseskylldigheten efterlevs. *Sveriges Kvinnolobby* och *Roks*, understryker att det inte ska åligga Socialstyrelsen att efterforska och leta efter händelser som faller inom ramen för utredningsverksamheten.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Nuvarande reglering

Enligt 4 § första stycket LUD ska, om misstanke har uppkommit om brott som avses i 2 § första stycket 1 eller 2 a § första stycket 1 LUD, Polismyndigheten eller åklagare underrätta utredningsmyndigheten om beslut som innebär att en förundersökning eller en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, förkortad LuL, inte ska inledas eller ska läggas ned eller ska avslutas utan att åtal eller bevistalan enligt 38 § LuL väcks.

Av andra stycket samma paragraf framgår att om åklagare har väckt åtal eller bevistalan för brott som avses i 2 § första stycket 1 eller 2 a § första stycket ska åklagaren, efter det att domstolens dom eller slutliga beslut i målet har vunnit laga kraft, underrätta utredningsmyndigheten om domen eller beslutet.

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

Brister i underrättelseskylldighetens efterlevnad

Av promemorian framkommer att brister i underrättelseskylldighetens efterlevnad har varit ett problem sedan LUD trädde i kraft 2008. Erfarenhet visar att polis och åklagare inte alltid underrättar utredningsmyndigheten på det sätt man är skyldig att göra. Socialstyrelsen har i de hittillsvarande rapporterna till regeringen påtalat att åklagare och polis ofta inte kommer ihåg att underrätta utredningsmyndigheten. Likaså visade Statskontorets granskning att Socialstyrelsen inte får in alla ärenden på grund av att underrättelseskylldigheten inte alltid följs och att det i praktiken inte finns ett system som med säkerhet fångar in samtliga fall (Rapport 2014:19 s. 34). Statskontorets slutsats var att förutsättningarna för att dra generella slutsatser om hur dödligt våld kan förebyggas därmed försämras eftersom alla fall inte upptäcks och undersökningsmaterialet inte omfattar en tillräckligt stor andel relevanta fall. Statskontoret förespråkar därför att underrättelsen bör ske tidigare än efter det att domen har vunnit laga kraft. En underrättelseskylldighet som inträder redan när förundersökning inleds skulle sannolikt vara ett sätt att få in en större andel av de

Underrättelse från rättsväsendet är en förutsättning för utredning

I förarbetena till 2011 års lagändring, då regleringen avseende vuxna infördes, vidhöll regeringen sin uppfattning att det ska vara de allmänna domstolarnas och de brottsutredande myndigheternas bedömningar av om en gärning utgör brott eller inte som ska ligga till grund för bedömningen av vilka fall som ska utredas. En utredning bör inte få genomföras på ett sådant sätt att den medför men för en brottsutredning eller en rättegång och ska som huvudregel inte heller inledas förrän en underrättelse har kommit in till myndigheten, anförde regeringen. Detta motiverar att underrättelseskyldigheten åläggs polismyndigheter och åklagare (prop. 2011/12:4 s. 34).

Sveriges Kvinnolobby och *Roks* framför i sina remissvar förslaget att också Rättsmedicinalverket ska vara skyldigt att underrätta Socialstyrelsen om det i samband med obduktion kommer fram att det kan misstänkas att en person kan ha avlidit av någon annans åverkan och att denna skyldighet även ska innefatta ärenden som inte leder till lagföring av förövaren. Regeringen är emellertid av samma uppfattning i dag som redogjorts för ovan, nämligen att det bör vara ett huvudsakligt villkor för en utredning att ett brott har begåtts och en dom har vunnit laga kraft samt att underrättelseskyldigheten bör åligga Polismyndigheten och åklagare. Regeringen anser således att underrättelseskyldigheten även bör omfatta de ytterligare fall som föreslås ingå i utredningsverksamheten (se avsnitt 5.2).

Regeringen framhåller emellertid samtidigt vikten av att underrättelseskyldigheten följs för att systemet med utredningsverksamheten ska uppnå sitt syfte. Så sent som i Socialstyrelsens rapport 2016 konstateras att det fortfarande finns brister i fråga om underrättelseplikten och att myndigheten måste leta efter fall i medierna och därefter ta kontakt med åklagare eller polis.

Det är givetvis inte tillfredsställande att utredningsmyndigheten inte får underrättelserna på avsett sätt eftersom det kan leda till att inte alla fall som enligt lagstiftningen ska utredas kommer till utredningsmyndighetens kännedom. Det är heller inte effektivt att utredningsmyndigheten ska lägga ner stort arbete på att eftersöka fall som ska utredas och därefter skicka påminnelse till åklagare och polis. Regeringen anser dock inte att det är aktuellt att, såsom *Socialstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Stockholms län* föreslår, inrätta en central funktion på Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten med uppgift att bevaka de ärendetyper som är aktuella enligt lagen. Det måste vara upp till de berörda myndigheterna att avgöra hur arbetet ska organiseras.

Regeringen har också förståelse för *Åklagarmyndighetens* uppfattning att frågan om riktlinjer är för tidigt väckt mot bakgrund av de åtgärder som nyligen vidtagits för att förbättra rutinen för hantering av underrättelseskyldigheten. Ett uppdrag om riktlinjer bör därför avvaktas tills de förändringar som genomförts har hunnit utvärderas. Det finns anledning för regeringen att närmare följa hur Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

5.7 Uppgiftsskyldigheten

Regeringens förslag: Även vid utredningar som gäller vuxna personer ska utredningsmyndigheten ha rätt att hämta in sådana uppgifter om gärningspersonen som behövs för en utredning från de myndigheter och yrkesverksamma som kommit i kontakt med gärningspersonen.

Den uppgiftsskyldighet som gäller för myndigheter och yrkesverksamma vid utredningar avseende vuxna ska även omfatta fall där brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp om brottet begåtts av en närstående eller tidigare närstående till den vuxna personen.

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

Regeringens bedömning: Den uppgiftsskyldighet som gäller för myndigheter och yrkesverksamma vid utredningar avseende barn bör även omfatta fall där barn har utsatts för grov misshandel eller synnerligen grov misshandel av en närstående eller tidigare närstående person samt även då brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till sådan misshandel. Detsamma bör gälla vid utredningar avseende barn där brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp eller försök eller förberedelse till barnadråp oavsett vilken relation gärningspersonen har eller har haft till barnet.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. I promemorian berörs inte uppgiftsskyldigheten för myndigheter och yrkesverksamma med anledning av den utökade utredningsverksamhet som föreslås i denna proposition. Bestämmelsen om uppgiftsskyldigheten avseende utredningar av vuxna ändras redaktionellt och språkligt i förhållande till promemorians förslag. Uttrycket *kvinn*a eller *man* ersätts med *vuxen person*. Uppgiftsskyldighet för familjerådgivningen införs när det gäller både utredningar avseende barn och vuxna genom att gällande undantag från uppgiftsskyldighet för denna verksamhet tas bort i lagtexten.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig ställer sig positiva till att Socialstyrelsen ges möjlighet att hämta in information om gärningspersonen. Dit hör t.ex. *Åklagarmyndigheten*, *Inspektionen för vård och omsorg (IVO)*, *Migrationsverket*, *Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK)*, *Barnombudsmannen*, *Barnafrid* och *Svenska Rättspsykiatriska föreningen*. Myndigheterna anser sammantaget att det är väsentligt för utredningens slutsatser att utredningsmyndigheten kan hämta in uppgifter om gärningspersonen för att kunna skapa en helhetsbild av händelsen.

Socialstyrelsen framför att det behöver tydliggöras i promemorians förslag till ändringar i bestämmelsen som gäller uppgiftsskyldigheten vid utredningar avseende vuxna att uppgiftsskyldigheten även omfattar de

ärenden som rör försök, förberedelse eller stämpling till mord. Myndigheten lämnar förslag på hur detta ska skulle kunna genomföras.

Akademikerförbundet SSR har ingen invändning mot förslaget som sådant. *Kammarrätten i Göteborg* har synpunkter i fråga om den författningsmässiga utformningen av den föreslagna uppgiftsskyldigheten för familjerådgivningen och anför att det bör övervägas om det behövs någon ny reglering eller om det avsedda resultatet uppnås redan genom att ta bort de nu gällande undantagen i 5 och 5 a §§ LUD.

Migrationsverket delar uppfattningen att det är av stor betydelse att uppgifter om både gärningsperson och den avlidne kan inhämtas för att utredningen ska bli så heltäckande som möjligt, och för att berörda myndigheter ska kunna fastställa felhändelser samt bli medvetna om och inrätta rutiner för att om möjligt förhindra liknande händelser. *IVO* konstaterar att utifrån de fall där *IVO* deltagit i utredningarna har det varit uppenbart att det funnits behov av att få tillgång till uppgifter om gärningspersonen. I annat fall riskerar utredningarna att bli ofullständiga. *Svenska Rättspsykiatriska Föreningen* menar att det är av största vikt att utredningsverksamheten får tillgång till den rättspsykiatriska undersökningen av gärningspersonen, om det finns en sådan. Att detta inte har varit möjligt har länge varit en brist. *Länsstyrelsen i Stockholms län* skriver med hänvisning till det första delmålet i den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (Ds 2016/17:10) att det är betydelsefullt att mer fokus läggs vid personer som begår våldsbrott. *Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer (VKV)* framhåller, i likhet med flera andra, att brotten ofta har föregåtts av att gärningspersonen har haft omfattande kontakter med hälso- och sjukvård och/eller socialtjänst. Det är därför viktigt att kartlägga händelseförlopp inom dessa verksamheter, men även eventuella kontakter med rättsväsendet. Det är viktigt också utifrån ett barnperspektiv att klarlägga vilka kontakter gärningspersonen har haft med hälso- och sjukvård, socialtjänst och rättsväsende bl.a. för att kunna göra en kvalitativ bedömning av vårdinsatser för barnen, men även för den våldsutövande personen. *Sveriges kvinnolobby* och *Roks* ser det som självklart att utredningsverksamheten ska ha möjlighet att inhämta relevanta uppgifter om gärningsmannen utan hinder av sekretess och hänvisar till den statistik som visar att någon form av psykisk ohälsa oftast har funnits hos gärningspersonen. Organisationerna föreslår att större fokus ska läggas vid preventiva åtgärder riktade mot gärningsmän.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Nuvarande reglering

För att en utredning ska kunna genomföras behöver utredningsmyndigheten ta del av uppgifter från myndigheter och andra som på något sätt varit involverade i fallet. Därför har det i 5 och 5 a §§ LUD införts sekretessbrytande bestämmelser som ålägger en rad myndigheter och yrkesverksamma att lämna de uppgifter som behövs för en utredning enligt lagen.

Uppgiftsskyldigheten beträffande de vuxna som avlidit med anledning av brott av en närstående eller tidigare närstående (5 a §) skiljer sig emel-

Prop. 2017/18:215 lertid i förhållande till den uppgiftsskyldighet som gäller i fråga om barn (5 §).

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

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

Kritik mot nuvarande reglering

Socialstyrelsen lämnade 2014 en skrivelse till regeringen (S2014/04275/FST) med begäran om en översyn av lagen bl.a. därför att uppgiftsskyldigheten när det gäller vuxna inte omfattar uppgifter som direkt avser förövaren, till skillnad mot vad som gäller för utredningar om barn. Socialstyrelsen pekade på att konstruktionen medför att det i vissa fall inte går att inleda utredning och att utredningsmyndigheten i andra fall inte får någon helhetsbild av situationen vilket leder till ett bristande underlag för att kunna föreslå åtgärder som förebygger en upprepning av händelsen. Det gäller också åtgärder för att utveckla insatserna till dem som begår brott. I fall där det av handlingarna inte framgår om den avlidne varit i kontakt med någon myndighet eller behövt skydd för att förändra sin situation kan en utredning inte inledas, även om det finns uppgifter om gärningspersonen som visar att det finns behov av en utredning eller som skulle kunna möjliggöra en mer fullständig och komplett analys av händelseförloppet. Det gäller bl.a. uppgifter från hälso- och sjukvården, exempelvis från psykiatri, uppgifter från socialtjänsten samt i förekommande fall det rättspsykiatriska utlåtandet. Också Statskontoret konstaterar i sin slutrapport Sorgen finns det inga ord för (2014:19 s. 70) att den lagstiftning som gör det omöjligt för Socialstyrelsen att ta del av uppgifter om gärningspersonen är en begränsande faktor för utredningsverksamheten. Likaså anför den nationella samordnaren mot våld i nära relationer i betänkandet Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (SOU 2014:49 s. 276) att regeringen bör överväga att anpassa lagstiftningen så att Socialstyrelsen kan begära in uppgifter som berör förövarna. Det gäller inte minst i förhållande till hälso- och sjukvården. Tillgängliga undersökningar visar t.ex. att många förövare vid dödligt våld i nära relationer har haft kontakt med psykiatri före mordet, i vissa fall mycket kort tid innan. Den senaste rapporten Dödsfallsutredningar 2016–2017 som överlämnades i januari 2018 bekräftar den bilden.

Närmare om uppgiftsskyldigheten

Uppgiftsskyldigheten angående *barn* gäller enligt 5 § LUD för myndigheter vars verksamhet berör barn, t.ex. skolmyndigheter, åklagar- och polismyndigheter, psykisk barn- och ungdomsvård, barnavårdscentraler, Migrationsverket och Barnombudsmannen. Uppgiftsskyldigheten gäller också andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården. Enligt

förarbetena omfattas exempelvis andra myndigheter inom hälso- och sjukvården oberoende av om deras verksamhet riktar sig till barn eller inte. Därmed kan verksamheten enbart rikta sig till vuxna personer, t.ex. vuxenpsykiatriska kliniker och mottagningar för vuxna missbrukare. Exempel på hälso- och sjukvårdsverksamhet som berör barn är barn- och ungdomspsykiatri (BUP), ungdomsmottagningar och elevhälsovården. Även Rättsmedicinalverkets rättspsykiatriska undersökningsverksamhet omfattas av uppgiftsskyldigheten. Myndigheter inom socialtjänsten är de nämnder som avses i 2 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, samt Statens institutionsstyrelse. Även dessa omfattas av uppgiftsskyldigheten även om deras verksamhet riktar sig enbart till vuxna (s. 64). Uppgiftsskyldigheten gäller också anställda hos nyss nämnda myndigheter, verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och tillsynsmyndigheter, dock med undantag för Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern. Uppgiftsskyldigheten gäller inte, enligt 5 § andra stycket, sådan familjerådgivning som avses i 5 kap. 3 § SoL.

Uppgiftsskyldigheten gäller enligt 5 § *de uppgifter som behövs för en utredning*, dvs. för att kunna klarlägga samtliga förhållanden som har inneburit att det avlidna barnet har varit i behov av skydd och vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda barnet (7 § första stycket LUD). Hit hör enligt förarbetena såväl sådana förhållanden som myndigheter och yrkesverksamma känt till som andra förhållanden som dessa inte känt till men som indikerar det avlidna barnets behov av skydd (prop. 2006/07:108 s. 65).

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

Enligt förarbetena riktar sig uppgiftsskyldigheten till myndigheter som i sin verksamhet på något sätt har kommit i kontakt med den person vars dödsfall utreds. Med detta menas att det inom myndigheten finns sådana uppgifter som behövs för utredningen. Detta gäller oberoende av om verksamheten primärt berör kvinnor eller män som utsätts för brott av närstående eller inte. Det kan exempelvis handla om beslut i myndighetens ärendehandläggning, som i direkt eller indirekt mening kan anses ha haft betydelse med avseende på det behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation som kvinnan eller mannen hade. Med verksamhet förstås inte enbart den verksamhet som utgör handläggning av ett ärende utan även rent faktisk verksamhet, t.ex. vård och behandling (prop. 2011/12:4 s. 59 f.).

Uppgiftsskyldigheten omfattar exempelvis åklagar- och polismyndigheter, Migrationsverket, Skatteverket, Försäkringskassan, Kriminalvård-

Prop. 2017/18:215 en, skolmyndigheter och alla verksamheter inom hälso- och sjukvården. Även annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet än sådan som bedrivs inom hälso- och sjukvården omfattas samt Statens institutionsstyrelse och kommunalt drivna hem för vård eller boende för vuxna (prop. 2011/12:4 s. 60).

Uppgifter om gärningsperson är viktigt för utredningen

Uppgiftsskyldigheten i fråga om utredningar avseende vuxna är således begränsad till uppgifter som gäller den kvinna eller man vars dödsfall är aktuellt för en utredning. Frågan om uppgifter om gärningspersonen diskuterades dock i lagstiftningsarbetet då bestämmelserna om vuxenutredningar infördes. Med anledning av att *Män för jämställdhet* framfört att även myndigheter som haft kontakt med förövaren borde åläggas uppgiftsskyldighet uttalade regeringen att det inte fanns tillräckligt med beredningsunderlag för att ålägga myndigheter en uppgiftsskyldighet som direkt avser förövaren. För att göra detta ansåg regeringen att det krävdes en utförlig analys som kunde ligga till grund för en väl avvägd bedömning. Däremot, anförde regeringen, kan det vara så att den myndighet som varit i kontakt med den person vars dödsfall utreds även har uppgifter om förövaren som kan vara relevanta för utredningsmyndigheten. Dessa uppgifter omfattas då av uppgiftsskyldigheten (prop. 2011/12:4 s. 36).

I fråga om vad en utredning ska klarlägga (7 § LUD) har regeringen också anförts att även eventuella åtgärder som har vidtagits eller hade kunnat vidtas som är riktade till förövaren i syfte att förhindra att brott upprepas eller för att skydda den utsatte ska beaktas. Det är genom dessa klarlägganden som utredningsverksamhetens syfte kan uppnås (prop. 2011/12:4 s. 61).

Därutöver uttryckte regeringen, vad beträffar syftet med utredningsverksamheten, bl.a. att utredningarna kan ge information om hur samhällets skydds nät fungerar och att man utifrån denna information kan dra slutsatser om vilka förbättringar som är angelägna, vilket bl.a. kan handla om att utveckla insatserna till dem som begår eller riskerar att begå brott (prop. 2011/12:4 s. 32). Regeringen menade också att åtgärder riktade till förövaren kan vara av avgörande betydelse för att den utsatte ska kunna få det skydd eller stöd och hjälp som behövs för att förändra sin situation (prop. 2011/12:4 s. 41).

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

Bland annat Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården har redan i dag, när det gäller barn, en uppgiftsskyldighet i fråga om såväl det avlidna barnet som gärningspersoner. Nyss nämnda myndigheter har i dag även en uppgiftsskyldighet när det gäller den vuxna person vars dödsfall är aktuellt för utredning. Sådana uppgifter om gärningspersonen som framgår av handlingar som avser den avlidna personen kan ju också beaktas i kartläggningen. Att uppgifter om gärningspersonen endast fragmentariskt kan inhämtas ger en ofullständig, och kanske även felaktig, bild av gärningspersonen.

För att kunna bedöma om det funnits ett skyddsbehov och för att kunna avgöra var samhällets skydds nät kan anses ha brustit anser regeringen att det torde vara nödvändigt att även kunna hämta in uppgifter om och kartlägga vad som förevarit kring gärningspersonen.

Det ovan anförda talar således för att nuvarande uppgiftsskyldighet i fråga om vuxna inte är tillräcklig för att utredningarna ska kunna genomföras på avsett sätt. Möjligheten att inhämta uppgifter om gärningspersonen framstår som särskilt angelägen efter vad som framkommit av bl.a. *Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationers (VKV)* remissvar och andra vittnesmål att personer som begår dessa brott ofta har haft omfattande kontakter med hälso- och sjukvård och/eller socialtjänst kort tid innan brottet inträffat.

Begränsningen av uppgiftsskyldigheten när det gäller vuxenutredningar innebär enligt regeringens mening ett så pass stort hinder för utredningsmyndighetens möjligheter att nå upp till lagens syfte att det överväger det intrång i gärningspersonernas integritet som lagändringen innebär. Regeringen anser därför att utredningsmyndigheten bör få rätt att hämta in sådana uppgifter om gärningspersonen som behövs för en utredning från de myndigheter och yrkesverksamma som på något sätt kommit i kontakt med denna person.

Den uppgiftsskyldighet som finns för myndigheter och yrkesverksamma när det gäller både utredningar avseende barn och vuxna ska naturligtvis även omfatta de ytterligare fall som föreslås ingå i utredningsverksamheten (se avsnitt 5.2). Regeringen instämmer emellertid i *Socialstyrelsens* påpekande att det behöver förtydligas i bestämmelsen som rör utredningar avseende vuxna att uppgiftsskyldigheten även gäller de fall som rör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp. Detta görs lämpligen genom att ordet *dödsfall* tas bort och att uppgiftsskyldigheten i stället gäller för myndigheter som har kommit i kontakt med den vuxna person som avses i 2 a §. Någon författningsändring i bestämmelsen som gäller upplysningsskyldigheten vid utredningar avseende barn behövs inte eftersom den redan i den nuvarande lydelsen hänvisar till 2 § i sin helhet.

Familjerådgivningen

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

Enligt 5 kap. 3 § tredje stycket SoL ska kommunen sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig yrkesmässig rådgivare kan erbjudas dem som begär det. Av samma bestämmelse, fjärde stycket, framgår att med familjerådgivning avses i SoL

Prop. 2017/18:215 en verksamhet som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnads-konflikter i parförhållanden och familjer. För att en enskild rådgivnings-verksamhet ska benämnas familjerådgivning krävs att den bedrivs yrkes-mässigt. Med yrkesmässighet avses att rådgivningen ges av en profes-sionell rådgivare till ett större antal personer och att verksamheten är av varaktig karaktär (prop. 1995/96:117 s. 15).

Undantaget för familjerådgivning tas bort

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

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

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

Även om sålunda familjerådgivningen är omgiven av en stark sekretess finns det möjligheter att lämna uppgifter till annan myndighet om upp-giftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). Ett exempel på sådan uppgiftsskyldighet är den som följer av anmälnings-plikten i 14 kap. 1 § andra stycket SoL när det gäller att ett barn utnyttjas sexuellt eller utsätts för fysisk eller psykisk misshandel i hemmet. Famil-jerådgivningens anmälningsplikt är dock begränsad till angivna situa-tioner till skillnad från vad som gäller anmälningspliktiga i övrigt. Därut-över gäller att familjerådgivningen inte omfattas av den uppgiftsskyldig-het som regleras i 14 kap. 1 § tredje stycket.

Sekretessen i 26 kap. 3 § OSL hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten, om uppgiften angår misstanke om brott som riktas mot någon som inte har fyllt arton år och det är fråga om brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor. Det är vidare så att enligt 10 kap. 23 § OSL, och om inte annat följer av 19–22 §§, får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretess-belagd enligt bl.a. 26 kap. 3 § OSL lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet endast om misstanken angår 1) brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, 2) försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än

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

Regeringen har beträffande LUD anfört att konsekvenserna av att inte införa en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för familjerådgivningen är att det inte blir möjligt för utredningsmyndigheten att få uppgifter om vad som framkommit där. Vid en bedömning av frågan om huruvida uppgiftsskyldighet även bör gälla för familjerådgivningen har regeringen beaktat att det finns en risk för att enskilda avstår från att söka stöd hos familjerådgivningen på grund av att de oroar sig för att de uppgifter som lämnats där även kan komma att lämnas till någon annan. Det är angeläget, menade regeringen, att värna den särskilda förtroendesituation som finns inom rådgivningen och i möjligaste mån respektera enskildas intresse av att det som framförts om privatlivet inom familjen inte förs vidare annat än i vissa särskilda fall. Regeringen har också i 2007 års lagstiftningsärende ansett att det bör finnas en överensstämmelse mellan bestämmelserna om uppgiftsskyldighet enligt LUD och den som följde av den då gällande bestämmelsen i 14 kap. 1 § fjärde stycket SoL (motsvarande bestämmelse finns i dag i tredje stycket). Regeringen fann därför vid en samlad bedömning att det i "nuläget" inte borde införas någon uppgiftsskyldighet enligt LUD för familjerådgivningen (prop. 2006/07:108 s. 37).

I 2011 års lagstiftningsärende vidhöll regeringen sin inställning att den särskilda förtroendesituationen som råder inom familjerådgivningen väger tyngre än nyttan av att få ut väsentliga uppgifter som kan vara värdefulla för förståelsen av en händelse. En så pass allvarlig händelse som att någon avlider på grund av brott av en närstående och möjligheten att få information som kan undvika att det händer igen skulle när det gäller vuxna, anförde regeringen, möjligen väga tyngre än den särskilda förtroendesituationen. Regeringen bedömde dock att en uppdelning mellan uppgiftsskyldighet när det gäller barn respektive vuxna i praktiken skulle kunna skapa tillämpningsproblem och risken för att felaktig information lämnas ut från familjerådgivningen ansågs överhängande (prop. 2011/12:4 s. 40).

Det är självklart så att det är av yttersta vikt att förtroendet för familjerådgivningen upprätthålls. Dock har det i framställningen ovan visats att det finns en rad situationer där sekretessen kan brytas bl.a. då det är fråga om allvarigare brott och brott mot dem som är under arton år. De fall som i dag utreds enligt LUD, och som därutöver i propositionen föreslås ska kunna utredas, är fall som grundar sig på allvarliga brott där det, förutom barnadråp och vållande till annans död, inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Dessutom finns det oftast en lagakraftvunnen dom som ligger till grund för att en utredning inleds. Det är inte troligt att en utredningsverksamhet som kan komma till stånd efter det att ett dödsfall eller en grov misshandel eller synnerligen grov misshandel har inträffat skulle avhålla den som vill kontakta familjerådgivningen under en pågående familjekris från att göra detta. *Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer* har också anfört att regeringen bör överväga att anpassa lagstiftningen och låta familjerådgivningen omfattas av

Prop. 2017/18:215 uppgiftsskyldigheten. I betänkandet Våld i nära relationer (SOU 2014:49 s. 340) hänvisas till en undersökning som gjorts av Föreningen för Sveriges familjerådgivare. Den visar att endast hälften av familjerådgivningarna hade en rutin för att upptäcka våld. Andelen ärenden vid rådgivningarna som innehöll våld varierade mellan 0 och 40 procent med ett nationellt genomsnitt på 10 procent. Den information som finns hos familjerådgivningen skulle alltså kunna bidra med viktiga upplysningar som kan vara värdefulla för förståelsen av den händelse som utreds och för att hitta vägar att förebygga en upprepning av densamma.

Mot bakgrund av vad som här anförts anser regeringen att familjerådgivningen, såväl den offentligt som enskilt bedrivna, ska omfattas av uppgiftsskyldigheten i 5 och 5 a §§ LUD, dvs. vad beträffar såväl barn som vuxna.

Familjerådgivningen är en del av socialtjänsten oavsett om den bedrivs i offentlig eller privat regi och ingår således i sådan verksamhet som anges i 5 och 5 a §§ LUD. Såsom *Kammarrätten i Göteborg* påpekar kan därför uppgiftsskyldigheten för familjerådgivningen införas genom att de nu gällande undantagen för denna verksamhet i bestämmelserna tas bort.

5.8 Kompetensen i utredningsverksamheten

Regeringens förslag: Det klargörs att utredningsmyndigheten vid behov får anlita experter och sakkunniga för att biträda utredningen.

Statliga förvaltningsmyndigheter som bedriver tillsyn över verksamhet som berörs av en utredning eller vars ansvarsområde berörs av en utredning ska, efter begäran från utredningsmyndigheten, biträda utredningsmyndigheten genom att ställa experter till förfogande.

Skyldigheten att ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande ska inte gälla Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I förhållande till promemorians förslag till lagtext förtydligas att skyldigheten att ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande gäller statliga förvaltningsmyndigheter som bedriver tillsyn över verksamhet som berörs av en utredning eller vars ansvarsområde berörs av en utredning. Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern undantas från denna skyldighet. Vidare förtydligas att myndigheterna biträder utredningsmyndigheten genom att ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som kommenterar förslaget ställer sig så gott som alla bakom att utredningsmyndigheten vid behov ska kunna anlita experter och sakkunniga för att biträda utredningen. *Hovrätten för Västra Sverige* anser dock att det behöver tydliggöras om det är myndigheter som bedriver tillsyn över verksamhet som berörs av en ”utredning” som ska ställa experter till förfogande eller om det är ”händelse” som avses. *Riksdagens ombudsmän* påpekar att det finns skäl att göra undantag för åtminstone Riksdagens ombudsmän från skyldigheten att ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande

med hänvisning till undantagen i bl.a. 5 § första stycket 5 LUD. *Åklagarmyndigheten* har inga invändningar mot förslaget i sak, men framhåller att experternas roll inte bör sträcka sig längre än till att bidra med sin kompetens till utredningen. Uppdraget att utreda och att ge regeringen underlag för beslut om åtgärder har lagts på en särskilt utpekad myndighet. Det finns därför inte skäl att kräva att de myndigheter som bidragit med expertis i rapporten ska ställa sig bakom de slutsatser och förslag Socialstyrelsen väljer att lägga fram, menar Åklagarmyndigheten. *Nationellt Centrum för Kvinnofrid (NCK)* anser att det är av yttersta vikt att utredningsmyndigheten får anlita experter och sakkunniga för att biträda dödsfallsutredningar. *Barnafrid* anser att formuleringen med fördel kan ändras till att utredningsmyndigheten *bör* anlita experter och sakkunniga samt att kompetens från barnverksamheter behöver tydliggöras för att inte barnperspektivet ska riskera att gå förlorat. *Värmlands läns landsting* menar att tillgång till bred och djup kompetens i utredningarna är en nödvändighet och att skrivningen ”får anlita experter” är för vag.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tillstyrker förslaget i sak men anser att den generella skyldighet för varje myndighet att lämna andra myndigheter hjälp som följer av 6 § förvaltningslagen borde vara tillräcklig för att åstadkomma andra myndigheters medverkan i utredningarna. IVO hänvisar också till de krav på samarbete och samverkan myndigheter emellan som finns i 6 § myndighetsförordningen (2007:515) och i en kommande ny förvaltningslag som träder i kraft 2018. Om regleringen anses behövlig ser IVO inga skäl till att den ska vara begränsad till enbart myndigheter som bedriver tillsyn, utan skyldigheten att ställa experter till förfogande borde i så fall omfatta samtliga myndigheter som genom sitt ansvarsområde har specifik kompetens som behövs för utredningsarbetet. IVO menar att i det multiprofessionella arbetssätt Socialstyrelsen initierat har tillsynsmyndigheterna inte någon särställning i fråga om kunskap och perspektiv som behövs för utredningsmyndighetens analysarbete. *Socialstyrelsen* delar uppfattningen att skyldigheten att bidra med kompetens inte ska begränsas till de myndigheter som bedriver tillsyn över berörda verksamheter utan att all nödvändig extern expertis behövs. Myndigheten hänvisar till tidigare erfarenheter av att det har varit svårt att få till ett samarbete med vissa myndigheter enbart med stöd av 6 § förvaltningslagen.

Kvinnors Nätverk framhåller att det i utredningar av ärenden av hedersrelaterad karaktär behövs sakkunniga med specifik kompetens inom området. Också *Länsstyrelsen i Östergötlands län* menar att förslaget kan bidra till att identifiera hedersrelaterade motiv i de ärenden som utreds både när det gäller barn och vuxna. Föreningarna *Sveriges Kvinnolobby* och *Unizon* anser att företrädare för kvinnojourströrelsen bör ingå i expertgruppen för utredningsmyndigheten.

Migrationsverket är positivt till att verket kan anlitas som expert vid utredningar som berör myndighetens verksamhet, men ifrågasätter analysen att det inte kommer att innebära ökade kostnader för myndigheten.

Skälen för regeringens förslag

I delrapporten Efteråt är allting för sent (2012:33 s. 46) konstaterar Statskontoret att trots regeringens tydligt formulerade utgångspunkter och att

Prop. 2017/18:215 regeringen pekat på vilka specifika kompetenser som är nödvändiga för en analys har Socialstyrelsen bedömt att utredningsverksamheten ska bedrivas internt utan inblandning av externa parter. Statskontoret anser att Socialstyrelsen bör komplettera expertgruppen för barnfallen och att regeringens ”lista” på vilken expertkompetens som behövs bör betraktas som minimikrav. Också i slutrapporten Sorgen finns det inga ord för (2014:19 s. 71) påpekas att kompetensen i utredningsverksamheten inte motsvarar regeringens önskemål. Statskontoret gör bedömningen att analyserna hade kunnat bli djupare och i högre grad accepterade om experterna i analysgruppen hade representerat en myndighet eller organisation och kunnat utnyttja den samlade kunskapen hos myndigheten eller organisationen.

Tidigare överväganden och förslag

Den parlamentariska kommittén, Kommittén mot barnmisshandel, som initialt föreslog ett system med dödsfallsutredningar, föreslog i sitt betänkande (SOU 2001:72 s. 354 f.) att Socialstyrelsen skulle vara den myndighet som har ansvaret för dödsfallsutredningarna. Socialstyrelsen hade vid tiden för betänkandet ansvaret för den nationella tillsynen över socialtjänsten och tillsyn över hälso- och sjukvård och utredningarna skulle kunna ingå som en del i tillsynsarbetet, menade kommittén. I de fall ärendet berör områden över vilka Socialstyrelsen inte hade tillsyn borde Socialstyrelsen samarbeta med berörd tillsynsmyndighet. Beträffande utredningens sammansättning och kompetens framhöll kommittén att utredningarna förutsätter mycket goda kunskaper bl.a. vad gäller vetenskap och beprövad erfarenhet inom en rad olika områden. Utredningarna måste, menade man, genomföras på ett mycket professionellt sätt av oberoende och för uppgiften väl kvalificerade personer. För att vidmakthålla objektivitet, neutralitet och hög kvalitet i verksamheten föreslogs att Socialstyrelsen skulle utse en särskild expertgrupp vars kärna skulle bestå av företrädare för ett stort antal verksamheter och professioner. Expertgruppen kunde vid behov tillföras kunskap från ytterligare områden.

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

I 2007 års lagstiftningsärende konstaterade regeringen också att det utöver kvalificerad utredningskompetens hos Socialstyrelsen krävs tillgång till sakkunskap om och erfarenheter av t.ex. barnrätt, skolväsende, socialtjänst, kriminalvård, barnmedicin, barn- och vuxenpsykiatri, integrations- och jämställdhetsfrågor samt erfarenheter från åklagare och polismyndighet. Specialistkunskaper inom socialtjänst, medicin och psykiatri finns redan att tillgå inom Socialstyrelsen. Det kan dock i vissa situationer bli nödvändigt att anlita utomstående expertis (prop. 2007/08:108 s. 60).

I fråga om vuxna menade regeringen att det även kommer att krävas tillgång till personer med sakkunskap om och erfarenheter av området våld mot kvinnor. Det kan t.ex. handla om kompetens om jämställdhet och de särskilda företeelser som gäller för våld i nära relationer och av närstående samt hedersrelaterad brottslighet. Det kan även handla om specialistkompetens från rättsväsendet, t.ex. åklagare, polismyndighet och kriminalvård (prop. 2011/12:4 s. 56).

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

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

Behovet av extern medverkan betonas

I lagstifningsärendet då LUD infördes framförde vissa remissinstanser att andra myndigheter vars verksamhet berör barn ska ha en skyldighet att medverka i utredningarna. Regeringen gjorde då bedömningen att den generella skyldigheten för varje myndighet att lämna andra myndigheter hjälp som följer av 6 § förvaltningslagen (1986:223), förkortad FL, är tillräcklig för att åstadkomma andra myndigheters medverkan i utredningarna. Regeringen ansåg därför inte att det fanns skäl att särskilt föreskriva om en skyldighet för myndigheter att medverka i utredningarna (prop. 2006/07:108 s. 42). Nu har frågan återigen aktualiserats, bl.a. genom Statskontorets rapport ovan och Socialstyrelsens uppgift om att vissa myndigheters medverkan i utredningsverksamheten hittills inte har fungerat tillfredsställande.

Utredningsverksamheten enligt LUD uppvisar vissa likheter med den verksamhet som bedrivs av Statens haverikommission enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor bl.a. när det gäller vad en utredning ska syfta till och vad en utredning ska klarlägga (6 §). Lagen innehåller även vissa bestämmelser om undersökningens genomförande. I förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor stadgas i 6 § i fråga om tillsynsmyndighets medverkan att Försvarsmakten och Transportstyrelsen ska ställa experter till Statens haverikommissions förfogande och att tillsynsmyndigheterna och Myndigheten för samhällsskydd

Prop. 2017/18:215 och beredskap har rätt till insyn i Haverikommissionens undersökningar, om undersökningen berör dessa myndigheters ansvarsområde.

Verksamheten enligt LUD bör kunna ses som en haveriutredning som ska klarlägga varför samhällets skyddsnät fallerat. Som Statskontoret påpekat i rapporten *Sorgen* finns det inga ord för (2014:19 s. 71) har Socialstyrelsen inte resurser att själva genomföra den typen av utredningar som krävs för att klarlägga alla omständigheter kring berörda aktörers agerande. Analyserna hade kunnat bli djupare och i högre grad accepterade om experter och sakkunniga hade representerat en myndighet eller organisation och kunnat utnyttja den samlade kunskapen hos myndigheten eller organisationen.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att det i lagen införs en ny bestämmelse som klargör att utredningsmyndigheten får anlita experter och sakkunniga för att biträda utredningen med sin sakkunskap. Med experter avses olika myndighetsrepresentanter och med sakkunniga exempelvis personer som representerar olika organisationer eller forskning. Dessa personer ska inte vara knutna till utredningsmyndigheten på annat sätt än genom att bidra med sin sakkunskap eller expertis och de uppgifter som utförs för att bistå utredningsverksamheten ska ske inom ramen för arbetet hos den egna myndigheten eller organisationen.

Socialstyrelsen har, som redan konstaterats i Statskontorets rapport (2014:19 s. 8), utvecklat sin verksamhet och redovisar nu ett strukturerat arbetssätt. Sedan Statskontorets granskning har ytterligare förändringar gjorts av verksamheten. En expertgrupp med multiprofessionell kompetens och representanter för olika myndigheter och verksamhetsområden finns att tillgå. På så sätt har Socialstyrelsen inlett ett kontinuerligt samarbete framför allt med en rad statliga myndigheter som varit inblandade i de fall som utreds. Det handlar om IVO, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Rättsmedicinalverket, Migrationsverket och Försäkringskassan. Därutöver kan det tänkas vara av värde att fler myndigheter och organisationer medverkar t.ex. Barnombudsmannen, Barnafrid, Nationellt centrum för kvinnofrid, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Brottsoffermyndigheten och Arbetsförmedlingen beroende på de specifika omständigheterna i varje enskilt fall.

Krav på medverkan för vissa myndigheter

Myndigheters skyldighet att samverka med varandra regleras i 6 § FL och 6 § myndighetsförordningen (2007:515). Den 1 juli 2018 träder en ny förvaltningslag i kraft (se prop. 2016/17:180). I den nya lagen kommer myndigheternas samverkansskyldighet gentemot varandra att regleras i 8 §, vilken motsvarar nuvarande 6 § FL. Till skillnad från IVO befarar regeringen att den generella skyldigheten för myndigheter att bistå varandra enligt bl.a. FL inte räcker till för att åstadkomma andra myndigheters medverkan i utredningarna i den omfattning som behövs. Det framkommer också av Socialstyrelsens redovisade erfarenhet att det varit svårt att få till stånd medverkan från vissa myndigheter.

För att tydliggöra vikten av ett multiprofessionellt arbetssätt, som med fördel torde kunna utvecklas ytterligare, anser regeringen därför att det bör införas en bestämmelse i lagen enligt vilken statliga förvaltnings-

myndigheter som bedriver tillsyn över verksamheter som berörs av en utredning och statliga förvaltningsmyndigheter vars ansvarsområde berörs av en utredning enligt lagen ska biträda utredningsmyndigheten genom att ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande. Syftet är att ge utredningsmyndigheten tillgång till bästa möjliga kunskap och erfarenhet. Det vore dock enligt regeringen inte rimligt att ålägga kommuner och landsting ett så förhållandevis stort åtagande då socialtjänst och hälso- och sjukvård kan antas ha varit inblandade i merparten av fallen. Inte heller domstolar bör vara skyldiga att ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande. Skyldigheten att bistå utredningsmyndigheten med en expert bör därför avse endast statliga förvaltningsmyndigheter. Regeringen anser inte att Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern bör omfattas av skyldigheten och dessa myndigheter bör därför undantas från bestämmelsens tillämpningsområde.

Experterna förväntas bidra med sin kunskap och erfarenhet i analysarbetet, men det är utredningsmyndigheten som särskilt utpekad ansvarig myndighet som ska besluta om förslagen i den rapport som ska sammanställas som ett beslutsunderlag till regeringen (se avsnitt 5.1).

Regeringen vill i likhet med promemorian också i sammanhanget framhålla att även om en viss myndighet eller organisation inte berörs av en utredning finns det ingenting som hindrar att fler medverkar i utredning och analys. Det kan tvärtom vara en fördel om någon som inte sett ärendet tidigare får anlägga sina synpunkter på vad som kan bidra till att en liknande händelse förhindras. Det kan t.ex. handla om andra myndigheter än sådana som på ett eller annat sätt berörs av ett ärende, enskilda yrkesutövare eller enskilda forskare som besitter sådan kunskap att det tillför utredningen bredd och kompetens. Det är regeringens uppfattning att dessa förändringar skapat de nödvändiga förutsättningarna för att komma till rätta med tidigare brister, men för att garantera utredningsverksamhetens kvalitet bör rätten att efterfråga specialistkompetens och skyldigheten att tillhandahålla sådan kompetens regleras i lag. Frågan om sekretess i utredningarna behandlas i avsnitt 5.11.

5.9 Tillsyn

Regeringens förslag: Statliga förvaltningsmyndigheter, dock inte Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern, bör genomföra tillsyn eller intern tillsyn av verksamhet som berörs av en utredning enligt lagen. Utredningsmyndigheten ska informera den myndighet som är ansvarig för sådan tillsyn att ett ärende har inletts.

Om den myndighet som är ansvarig för tillsynen redan har utövat tillsyn eller inleder tillsyn med anledning av informationen från utredningsmyndigheten om att ett ärende har inletts, ska den myndighet som utövat tillsyn underrätta utredningsmyndigheten om vad som iakttagits i tillsynen och om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av tillsynen.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I förhållande till promemorians förslag till lagtext förtydligas att

Prop. 2017/18:215 med tillsyn menas både tillsyn som utförs av en ordinarie tillsynsmyndighet och sådan intern tillsyn som en myndighet kan göra av sin egen verksamhet. Vidare förtydligas att bestämmelsen gäller endast statliga förvaltningsmyndigheter, dock inte Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern.

Remissinstanserna: Av de svarande har följande remissinstanser kommenterat förslaget: *Hovrätten för Västra Sverige, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, (IVO), Barnombudsmannen, Barnafrid, Stockholms läns landsting, Tyresö kommun och organisationen Kvinnors Nätverk.*

En knapp majoritet tillstyrker förslaget, men med vissa reservationer. *Hovrätten för Västra Sverige, Åklagarmyndigheten* och *IVO* avstyrker eller har invändningar mot delar av förslaget.

Hovrätten för Västra Sverige ifrågasätter om en tillsynsskyldighet för berörda myndigheter kan införas i LUD, och menar att det ska framgå av förordningar och instruktion för respektive myndighet vilken tillsyn olika myndigheter är skyldiga att bedriva. Det är endast utredningsmyndighetens skyldighet att underrätta berörd tillsynsmyndighet om att en utredning enligt lagen har inletts som kan regleras i LUD, enligt hovrätten. *Åklagarmyndigheten* avstyrker förslaget eftersom frågan om det i ett visst ärende finns skäl att inleda tillsyn måste avgöras mot det regelverk som gäller för den aktuella myndighetens tillsynsverksamhet. Den granskning som sker inom ramen för Åklagarmyndighetens interna tillsyn sker med ett annat syfte och typiskt sett på ett tidigare stadium än vad som gäller för Socialstyrelsens dödsfallsutredningar. *Polismyndigheten* menar att promemorians skrivningar om tillsyn delvis är motsägelsefulla och efterlyser ett förtydligande så att det klart framgår att förslaget avseende tillsyn inte innebär någon förändring av myndigheternas uppdrag eller roll jämfört med i dag.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget, men menar att det bör finnas ett utrymme för utredningsverksamheten att själv bedöma i vilka fall det skulle kunna vara till nytta att en tillsyn genomförs. Socialstyrelsen anser också att det behöver klargöras vilka myndigheter som berörs av förslaget om tillsyn, liksom att förslaget omfattar samtliga fall som kan utredas enligt lagen. Myndigheten föreslår vidare att det införs en tidsfrist för de myndigheter som inleder en tillsyn för att undvika att utredningarna fördröjs i avvaktan på tillsynsresultaten. Tillsynsmyndigheten bör också enligt Socialstyrelsen vara skyldig att meddela utredningsmyndigheten om man bedömer att en utredning inte bör inledas samt en motivering till ställningstagandet.

IVO anser att utifrån perspektiven effektivitet, ändamålsenlighet och tillit kan det ifrågasättas om formuleringen ”tillsyn bör genomföras” behöver ingå i LUD. I stället förespråkas en reglering som endast anger att tillsynsmyndigheten ska få information från utredningsmyndigheten, vilket *IVO* anser skulle bibehålla tydligheten i myndigheternas olika ansvar. *IVO* anser att tillsynen som huvudregel ska planeras och genomföras med utgångspunkt i myndighetens egna riskanalyser.

Tidigare överväganden gällande frågan om tillsyn

Regeringens tanke med lagens nuvarande utformning är att den som ska ansvara för genomförandet av utredningarna inte ska utföra sådana uppgifter som det endast bör ankomma på de allmänna domstolarna, brottsutredande myndigheter och tillsynsmyndigheter att utföra, vilket också kommer till uttryck i 8 § LUD. Samhällets ansvar i samband med att ett barn dödas eller vuxen avlider genom våld av en närstående eller tidigare närstående har av regeringen ansetts sträcka sig längre än att enbart ingripa mot den som begår brott och att övervaka att myndigheter och tjänstemän vid myndigheter följer lagar och andra författningar och även i övrigt uppfyller sina skyldigheter. Tyngdpunkten när det gäller att klarlägga hur olika myndigheter agerat i ett visst fall bör enligt regeringen ankomma på de ordinarie tillsynsmyndigheterna (prop. 2006/07:108 s. 32 och prop. 2011/12:4 s. 23). Av 6 § FUD framgår att en rapport om utredningsverksamheten ska utformas på ett sådant sätt att den inte ger upphov till förmodan om skuld och ansvar i samband med ett dödsfall. Utredningsmyndigheten har heller inte getts några befogenheter att ingripa mot andra myndigheter eller enskilda (prop. 2006/07:108 s. 32).

I den proposition som låg till grund för utvidgningen av lagen till att omfatta vuxenären den framhölls att ansvaret för att på ett samlat och övergripande sätt analysera de fall där samhällets brister har inneburit att kvinnor eller män avlidit med anledning av brott begångna av närstående eller tidigare närstående person, inte tillgodosågs av befintliga kontrollsystem. För att uppnå detta menade regeringen att det krävs att kunskaperna om systembristerna samlas och sammanställs systematiskt vilket ansetts fordra ett separat och kompletterande utredningssystem. Med kunskaper om systembrister kan arbetet med att skydda och stödja våldsutsatta kvinnor och män samt eventuella barn förbättras och insatser vidtas i ett tidigt skede (prop. 2011/12:4 s. 21).

Beträffande utredningsverksamheten poängterade regeringen samhällets förebyggande ansvar att göra allt som är möjligt för att förhindra att denna typ av våld uppstår. Utredningssystemet förväntas på ett samlat sätt inhämta kunskap om orsakerna till att dessa brott begås och förmedla kunskapen på ett effektivt sätt. Dessa kunskaper kan fungera som ett underlag och stöd i arbetet för att skydda, stödja och hjälpa den som är utsatt och på så sätt minska risken för att något liknande händer igen (prop. 2011/12:4 s. 23).

Regeringen har således varit tydlig med att samhällets ansvar sträcker sig längre än till att enbart ingripa mot brott och utöva tillsyn. Samhället har också ett förebyggande ansvar. Genom en utredningsverksamhet som är åtskild från brottsutredningar och tillsyn kan på en övergripande samhällelig nivå kunskaper om orsakerna till brotten inhämtas och effektivt förmedlas.

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

Prop. 2017/18:215 giftsskyldigheten har uppgifter som är värdefulla för en utredning. Det innebär enligt förarbetena (prop. 2006/07:108 s. 35 och prop. 2011/12:4 s. 39) att bl.a. Statens skolverk (numera Skolinspektionen), Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Rikspolisstyrelsen, Inspektionen för socialförsäkringen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen omfattas av uppgiftsskyldigheten. IVO inrättades i juni 2013 och övertog då tillsynsansvaret för socialtjänsten och hälso- och sjukvården från Socialstyrelsen. Skolinspektionen inrättades i oktober 2008.

Tillsynsbegreppet

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

Genom syftesbestämmelsen i 1 § LUD har regeringen avsett att det ska vara tydligt att den som ska ansvara för genomförandet av utredningarna inte ska utföra sådana uppgifter som det endast bör ankomma på de allmänna domstolarna, brottsutredande myndigheter och tillsynsmyndigheter att utföra.

Regeringens ståndpunkt i denna fråga gäller fortfarande. Respektive myndighet som bedriver tillsyn har, förutom befogenheten att göra tillsyn, som regel också vissa befogenheter att komma med påpekanden i förhållande till tillsynsobjektet om brister i handläggningen eller annat uppdragas. Utredningsmyndigheten har inga sådana befogenheter i förhållande till andra myndigheter eller enskilda.

Ny bestämmelse om tillsyn

Statskontoret har i rapporten Sorgen finns det inga ord för (2014:19 s. 83) anført att en obligatorisk tillsyn av fall då barn har dödat till följd av brott eller då någon har avlidit till följd av våld från en nuvarande eller tidigare närstående inte till fullo kan ersätta utredningsverksamheten enligt LUD, som samlar kunskap från många liknande fall. Ett alternativ skulle enligt Statskontoret kunna vara att förena tillsynen med en övergripande analysfunktion som samlar erfarenheter och slutsatser från ett antal tillsynade ärenden. Statskontoret anger i rapporten också att när tillsyn har genomförts, i de fall som omfattats av utredningsverksamheten enligt LUD, har denna inte sällan lett till att kommunen behövt vidta förbättringsåtgärder (s. 59).

Generellt får det anses vara av stor vikt om tillsyn genomförs i sådana fall som omfattas av utredningsverksamheten och där det bedöms vara motiverat. Det gäller oavsett om det är fråga om det slags tillsyn som bedrivs av en myndighet vars uppgift är att granska annan verksamhet så

som t.ex. IVO och Skolinspektionen, eller det gäller en myndighets interna tillsyn där den egna myndighetens agerande granskas.

Det ska betonas att en ordinarie tillsynsmyndighet, som IVO eller Skolinspektionen, har kompetens och befogenhet att påtala brister och behov av åtgärder som kan behöva vidtas för att komma till rätta med eventuella brister i handläggning eller i faktisk verksamhet, samt fatta beslut om föreläggande som kan vara med eller utan vite. Dessa myndigheter kan som regel också ta ställning till om en enskild tjänsteman brutit i sin yrkesutövning, vilket inte ingår i Socialstyrelsens utredningsverksamhet (jfr 6 § LUF). Enligt Statskontorets rapport (s. 81) har tillsyn inte genomförts i tillräcklig omfattning av de fall som varit aktuella för utredning, enligt LUD. Socialstyrelsen anför att i de fall då tillsyn har gjorts har det varit till nytta för utredningsmyndigheten främst genom att klargöra omständigheter i det enskilda fallet. Antalet ärenden där tillsyn genomförts har dock varit för få för att kunna ligga till grund för generella slutsatser. Det är regeringens uppfattning att mängden tillsynade ärenden behöver öka för att förbättra förutsättningarna för att göra strukturerade analyser. Tillsyn bör bedrivas med utgångspunkt från de olika myndigheternas regelverk och bygga på analyser om var behovet av tillsynen är som störst.

Utöver den form av tillsyn som beskrivs ovan kan också intern tillsyn av den egna myndighetens verksamhet genomföras. I promemorian framhålls, vilket även bekräftas av Socialstyrelsen, vikten av att utredningsmyndigheten även får ta del av andra myndigheters interna granskning av sin egen verksamhets agerande i ett fall som berörs av en utredning enligt lagen. De myndigheter som främst kan komma att beröras är Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården och Migrationsverket.

Regeringen delar uppfattningen att en utökad tillsyn, där varje myndighet förutsätts agera utifrån sina respektive roller och uppdrag, kommer att bidra till att skapa bättre förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig utredningsverksamhet. Det är dock enligt uppgift från Socialstyrelsen, inte avgörande för verksamheten att tillsyn görs i varje enskilt fall, så länge den samlade mängden information utgör ett tillräckligt stort kunskapsunderlag.

Mot denna bakgrund anser regeringen att tillsyn, dvs. tillsyn som genomförs av en statlig förvaltningsmyndighet vars uppgift är att bedriva tillsyn eller en intern tillsyn av en statlig förvaltningsmyndighets egen verksamhet, bör genomföras om verksamheten berörs av en utredning enligt lagen. Liksom gäller förslaget som behandlas i avsnitt 5.8 om skyldighet för vissa myndigheter att ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande anser regeringen, av samma skäl som anges där, att det är lämpligt att bestämmelsen om att genomföra tillsyn begränsas till att endast gälla statliga förvaltningsmyndigheter. Regeringen anser inte heller när det gäller detta förslag att Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern bör omfattas av bestämmelsen om myndigheterna bör därför undantas från bestämmelsens tillämpningsområde.

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

De myndigheter som har till uppgift att bedriva tillsyn utgör en viktig del av den utredningsverksamhet som Socialstyrelsen har byggt upp för

Prop. 2017/18:215 ändamålet. Förslaget innebär inte någon förändring av myndigheternas respektive uppdrag eller roll jämfört med i dag, utan tillsynen ska bedrivas i vanlig ordning av de myndigheter som bedriver tillsyn och utifrån de förutsättningar som dessa myndigheter har fått. Regeringen instämmer i det som *Åklagarmyndigheten* framför i sitt remissvar att frågan om det i ett visst ärende finns skäl att inleda tillsyn måste avgöras av det regelverk som gäller för den aktuella myndighetens tillsynsverksamhet. Åklagarmyndigheten framför vidare att det kan vara så att den granskning som sker inom ramen för en myndighets interna tillsyn sker med ett annat syfte och på ett tidigare stadium än vad som gäller för utredning enligt LUD. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att även vid sådana förhållanden som Åklagarmyndigheten beskriver så kan det som framkommer vid en sådan intern tillsyn vara av värde för en utredning enligt lagen och bör därför komma till utredningsmyndighetens kännedom.

Skyldighet att informera utredningsmyndigheten

För att den myndighet som bedriver tillsyn eller ska utföra intern tillsyn av sin verksamhet ska få kännedom om att ett ärende inlets ska utredningsmyndigheten informera myndigheten om detta. Myndigheten som får informationen ska därefter pröva behovet av tillsyn i det enskilda fallet utifrån den kunskap myndigheten har om verksamheterna samt om risker och behov. Den myndighet som har utfört tillsynen föreslås vidare underrätta utredningsmyndigheten om vad som iakttagits i tillsynen och vilka åtgärder som eventuellt redan har vidtagits. *Socialstyrelsen* framför att det bör finnas ett utrymme för utredningsmyndigheten att bedöma i vilka fall det skulle kunna vara till nytta att en tillsyn genomförs. *IVO* har i detta sammanhang också framfört att för att information ska tillställas tillsynsmyndighet torde det förutsätta att utredningsmyndigheten först har konstaterat att de berörda personerna haft mer än en helt försumbar kontakt med den verksamhet det gäller. Regeringen har förståelse för dessa synpunkter, men vill framhålla att även om de personer som berörs av en utredning till synes bara har haft en försumbar kontakt med exempelvis en myndighet kan en sådan kontakt visa sig vara viktig i sammanhanget. Men om det står fullständigt klart att verksamheten i fråga endast berörs på ett sätt som inte alls är relevant för sammanhanget torde behovet för utredningsmyndigheten att informera verksamheten inte göra sig gällande lika starkt.

Den myndighet som främst berörs av förslaget om en utökad tillsynsverksamhet är *IVO*, då insatser från socialtjänst eller hälso- och sjukvård kan förväntas ingå i flertalet av alla fall som kommer att bli aktuella för en utredning enligt LUD. *IVO* ska enligt 2 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg planera och genomföra tillsyn med utgångspunkt i egna riskanalyser om inte annat följer av lag, förordning eller särskilt beslut från regeringen. Att ett barn allvarligt skadats eller dödats eller en vuxen dödats av en närstående eller tidigare närstående kan tyckas vara skäl nog att utifrån en riskanalys granska den verksamhet vars insatser kan ha haft betydelse för händelseutvecklingen. Det finns dock flera skäl till varför det i vissa fall ändå inte torde vara aktuellt för *IVO*:s del att genomföra någon tillsyn. Det kan

t.ex. gälla ärenden där åtgärder redan vidtagits utifrån en lex Sarah- eller lex Maria-anmälan eller där en bedömning om behovet av tillsyn redan har gjorts av något annat skäl.

Såväl Socialstyrelsen som IVO uttrycker i remissvaren oro över att en ökad tillsyn kan innebära att utredningsmyndighetens arbete försenas. Socialstyrelsen föreslår därför att det införs en tidsfrist för tillsynen för att inte riskera att utredningarna fördröjs. Regeringen delar inte denna oro eller uppfattar att det finns behov av någon tidsfrist för tillsynen, som Socialstyrelsen föreslår. Regeringen har gjort tydligt att de myndigheter som har ett tillsynsansvar förväntas genomföra sitt uppdrag i vanlig ordning utifrån gällande instruktion. Det torde för IVO:s del innebära att myndigheten i flera fall redan kan förmodas ha haft kännedom och fattat beslut om tillsyn i flera av de ärenden som är aktuella för en utredning enligt lagen. IVO kan som tidigare framgått få information om händelser genom flera olika kanaler. Myndighetens uppgift i dessa fall är endast att återkoppla till utredningsmyndigheten om sina iakttagelser och vilka åtgärder som eventuellt har genomförts. Detta är enligt regeringen snarare en kommunikationsfråga myndigheterna emellan än en fråga för lagstiftningen. Inte heller i de fall där tillsyn inte har genomförts, men där man till följd av informationen från Socialstyrelsen beslutar att inleda tillsyn, behöver det innebära en försening för utredningsverksamheten, dels för att utredningar ska genomföras och kan påbörjas oberoende av tillsynsbeslut, dels eftersom de övergripande analyserna görs och rapporteras till regeringen på tvåårsbasis.

Tillsynen är en del av en övergripande analys

Utredningsmyndigheten ska på ett övergripande plan analysera och sammanställa resultatet med utgångspunkt dels i den egna utredningen, dels i vad som rapporterats av de myndigheter som eventuellt genomfört tillsyn i ärendet.

I enlighet med regeringens förslag att utredningsmyndigheten har möjligheter att tillkalla experter och vissa av de myndigheter som berörs av en utredning därmed kan förväntas ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande, kommer den myndighet som utövat tillsyn också ha möjlighet att på olika sätt bidra med synpunkter i fråga om förhållanden som är viktiga att informera regeringen om. Det är dock utredningsmyndigheten som ensam ansvarar för den slutliga utformningen av rapporten till regeringen.

Regeringens förslag: Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska gälla vid utredningsmyndighetens behandling av personuppgifter vid utredningar gällande barn som utsatts för grov misshandel eller synnerligen grov misshandel av en närstående eller tidigare närstående person liksom där brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till sådan misshandel.

Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska vidare gälla vid utredningsmyndighetens behandling av personuppgifter vid utredningar gällande barn där brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp eller försök eller förberedelse till barnadrap oavsett vilken relation gärningspersonen har eller har haft till barnet.

Lagen ska också omfatta personuppgiftsbehandlingen vid utredningar avseende vuxna där brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp om brottet har begåtts av en närstående eller tidigare närstående person till den vuxna personen.

I lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska därför föreskrivas att med socialtjänst avses även verksamhet enligt lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

I lagen ska det även föreskrivas att det för denna verksamhet görs undantag från förbudet mot att i sammanställningar av personuppgifter ta in känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden.

Regeringens bedömning: Den personuppgiftsbehandling som den utökade utredningsverksamheten ger upphov till är förenlig med de krav som gäller enligt EU:s dataskyddsförordning från och med den 25 maj 2018.

Promemorians förslag: Frågan om behandling av personuppgifter berörs inte i promemorian.

Remissinstansen: Förslaget har beretts under hand med *Socialstyrelsen* och *Datainspektionen*.

Socialstyrelsen har inga invändningar mot förslaget. *Datainspektionen* framför att det är oklart om den personuppgiftsbehandling som sker i utredningsverksamheten faller inom ramen för dataskyddsförordningen eller det nya dataskyddsdirektivet och den kommande brottsdatalagen. Det behöver också utredas om det finns stöd för personuppgiftsbehandlingen i relevant dataskyddsreglering.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Allmänt om behandling av personuppgifter

Frågan om myndigheters behandling av personuppgifter på automatiserad väg innefattar avvägningar mellan skyddet för den personliga integriteten å ena sidan och viktiga samhällsintressen å den andra sidan. Grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen, förkortad RF. Den offentliga makten ska utövas med respekt för den enskilda människans frihet och det allmänna ska

värna den enskildes privatliv (1 kap. 2 § RF). Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § RF). Den enskildes rätt till respekt för privat- och familjelivet är också skyddad enligt artikel 8.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, som har inkorporerats i svensk rätt. Begränsningar i skyddet av den personliga integriteten får dock begränsas genom lag. Sådana begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 20 och 21 §§ RF).

Personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PUL, har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter (1 § PUL). Genom lagen införlivades Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) i svensk rätt. Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Dataskyddsförordningen ska tillämpas fr.o.m. den 25 maj 2018 och ersätter då dataskyddsdirektivet och PUL. Vid tidpunkten för ikraftträdandet av de lagförslag som behandlas i denna proposition kommer således dataskyddsförordningen att vara tillämplig. Dataskyddsförordningen kommer att gälla direkt som lag i alla medlemsstater men ger i vissa särskilt utpekade avseenden utrymme för kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. Regeringen föreslår i prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag, att PUL upphävs och att en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning införs. Den föreslagna dataskyddslagen ska dock vara subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i s.k. registerförfattningar.

Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet). Dataskyddsdirektivet ska vara genomfört i svensk rätt senast den 6 maj 2018. Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv redovisade den 5 april 2017 delbetänkandet Brottsdatalag (SOU 2017:29), i vilket utredningen förslår att direktivet i huvudsak ska genomföras genom en ny ramlag, brottsdatalagen. Lagen ska gälla för myndigheters behandling av personuppgifter vid bl.a. brottsbekämpning, lagföring och straffverkställighet. Förslaget till brottsdatalag bereds för närvarande vidare inom Regeringskansliet.

Datainspektionen framför att det behöver klargöras om utredningsverkshetens personuppgiftsbehandling faller inom ramen för dataskyddsförordningen eller dataskyddsdirektivet och den kommande brottsdata-

Prop. 2017/18:215 lagen. Som redogörs för i avsnitt 5.1 är utredningsverksamheten inordnad under begreppet socialtjänst och syftar till att ge underlag för förslag till övergripande samhälleliga åtgärder som förebygger att barn far illa eller att vuxna utsätts för övergrepp av närstående eller tidigare närstående. Syftet med verksamheten är inte att utreda frågor om myndigheters eller enskildas skuld och ansvar. Enligt regeringens mening utgör således inte utredningsverksamheten sådan verksamhet som innebär brottsbekämpning, lagföring och straffverkställighet. Den personuppgiftsbehandling som utredningsverksamheten kommer att ge upphov till faller därmed enligt regeringens bedömning inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde och inte inom dataskyddsdirektivets och den kommande brottsdatalagens område.

I lagrådsremissen Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning (nedan kallad Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde), lämnas förslag som syftar till att anpassa lagar inom Socialdepartementets verksamhetsområde, däribland lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förkortad SoL-PUL. SoL-PUL är tillämplig på behandling av personuppgifter i utredningsmyndighetens nuvarande verksamhet enligt lagen om utredningar avseende vissa dödsfall och föreslås nedan även gälla i utredningsmyndighetens utökade verksamhet som behandlas i denna proposition. I den nämnda lagrådsremissen Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde, görs bedömningen att bestämmelser i registerförfattningar om inom vilken verksamhet samt på vilka typer av behandlingar och uppgifter författningen ska tillämpas inte påverkas av EU:s dataskyddsförordning och inte bör ändras.

Bestämmelser om laglig behandling av personuppgifter finns i artikel 6 i dataskyddsförordningen. Behandling av personuppgifter är laglig endast om och i den mån åtminstone ett av villkoren i artikeln är uppfyllt, dvs. behandlingen kan ske endast om det finns en rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen enligt artikeln. Förutom kravet på laglig grund för personuppgiftsbehandlingen måste behandlingen ske i enlighet med de grundläggande principer som stadgas i artikel 5 dataskyddsförordningen såsom exempelvis ändamålsbegränsning och lagringsminimering. I lagrådsremissen Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde görs bedömningen att ändamålsbestämmelser i registerförfattningar som grundar sig på en rättslig förpliktelse eller en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning har stöd i EU:s dataskyddsförordning. Det görs vidare den bedömningen att det inte krävs ytterligare analys av vilket stöd redan befintliga ändamål har för att konstatera att behandlingen är laglig och har nödvändigt författningsstöd. Bedömningen är således att ändamålsbestämmelser i registerförfattningar som tillåter behandling av personuppgifter kan och bör behållas.

Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, s.k. känsliga personuppgifter, är förbjuden enligt artikel 9.1 som bl.a. räknar upp uppgifter om etniskt ursprung och hälsa. För att känsliga personuppgifter ska få behandlas måste något av undantagen i artikel 9.2 från förbudet vara tillämpligt. I lagrådsremissen Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde görs bedömningen att undantaget avseende hälso- och sjukvård samt social omsorg i artikel 9.2 h i dataskyddsförordningen innefattar sådan verksamhet som avses i 2 § SoL-PUL. Bestämmelsen

som tillåter behandling av personuppgifter inom socialtjänsten bedöms därmed förenlig med dataskyddsförordningen och kan och bör behållas. I den nämnda lagrådsremissen föreslås dock att en bestämmelse tas in i SoL-PUL som påminner om kravet på tystnadsplikt enligt artikel 9.3 i dataskyddsförordningen.

Utredningsmyndighetens behandling av personuppgifter

Dataskyddsförordningen kommer att gälla när förslagen som behandlas i denna proposition träder i kraft. Regeringen gör i den ovan nämnda lagrådsremissen Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde bedömningen att den personuppgiftsbehandling som i dag sker med stöd av SoL-PUL i den nuvarande utredningsverksamheten är förenlig med dataskyddsförordningens bestämmelser. En bedömning behöver dock göras av hur den nu föreslagna tillkommande behandlingen inom den utökade utredningsverksamheten förhåller sig till dataskyddsförordningen.

På samma sätt som gäller för utredningar avseende barn som avlidit med anledning av brott och utredningar avseende vuxna personer som avlidit med anledning av brott av närstående eller tidigare närstående personer, föreslås att även den personuppgiftsbehandling som föranleds av den utökade utredningsverksamheten som behandlas i denna proposition (se avsnitt 5.2) ska omfattas av SoL-PUL och av förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. En skillnad i förhållande till vad som gäller personuppgiftsbehandlingen i den nuvarande utredningsverksamheten blir att personuppgiftsbehandling gällande brottsoffret inte enbart kommer att avse avlidna personer, vars uppgifter normalt sett varken omfattas av PUL eller SoL-PUL och inte heller av dataskyddsförordningen när den träder i kraft. Även förslaget att utredningsmyndigheten också vid utredningar som gäller vuxna ska ha rätt att hämta in uppgifter om gärningspersonen innebär en utökad personuppgiftsbehandling (se avsnitt 5.7). Enligt regeringens bedömning kommer den utökade utredningsverksamheten däremot inte innebära någon skillnad när det gäller vad för typ av uppgifter som behöver behandlas. Det är regeringens bedömning att det är nödvändigt att utredningsmyndigheten – för att kunna utföra sin arbetsuppgift enligt den föreslagna lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall – får behandla samma typ av personuppgifter som behandlas i dag, inklusive känsliga sådana. Utredningsmyndighetens behandling av personuppgifter kommer att ske i olika delar av myndighetens arbete. För att utredningar ska kunna genomföras måste utredningsmyndigheten få ta del av och på olika sätt behandla personuppgifter från olika myndigheter och andra som är verksamma inom t.ex. socialtjänsten, polisen samt hälso- och sjukvården.

Såsom gäller i den nuvarande utredningsverksamheten kan således exempelvis följande uppgifter komma att behöva behandlas. Om det barn eller den vuxna person som utsatts för ett brott kan det gälla uppgifter såsom namn, personnummer, ålder, kön, etnisk bakgrund, fysisk och psykisk hälsa, uppgifter om våldshändelsen, uppgifter om tidigare vård och behandling, andra stödinsatser samt uppgifter om tidigare våldshändelser riktade mot barnet eller den vuxna personen. Om det gäller ett barn kan dessutom uppgifter om barnets vårdnadshavare behöva be-

Prop. 2017/18:215 handlas såsom namn, personnummer, ålder, kön, etnisk bakgrund, fysisk och psykisk hälsa, missbruk, uppgifter om tidigare vård och behandling, andra stödinsatser samt uppgifter om tidigare våldshändelser mot andra. Om eventuell gärningsperson, oavsett om det gäller en närstående, tidigare närstående eller annan kan behandlingen av personuppgifter avse t.ex. namn, personnummer, ålder, kön, etnisk bakgrund, 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 namn, personnummer, ålder, kön, etnisk bakgrund, fysisk och psykisk hälsa, missbruk, uppgifter om tidigare vård och behandling, andra stödinsatser samt uppgifter om tidigare våldshändelser inom familjen (jfr prop. 2006/07:108 s. 51 och prop. 2011/12:4 s. 44).

I artikel 6.1 c och e dataskyddsförordningen finns bestämmelser som kan komma i fråga som rättsliga grunder för behandling av personuppgifter när utredningsmyndigheten ska fullgöra sina uppgifter. Enligt bestämmelserna ska behandlingen antingen vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (6.1 c) eller nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (6.1 e). När det gäller båda dessa rättsliga grunder följer dessutom av artikel 6.3 första stycket att grunden för behandling ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Regeringen gör bedömningen att den rättsliga grunden för utredningsmyndighetens behandling av personuppgifter när det gäller den utökade utredningsverksamheten i första hand torde kunna utgöras av artikel 6.1 e, dvs. behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Beträffande kravet på att den rättsliga grunden ska vara fastställd genom unionsrätten eller nationell rätt kan det nämnas att det i regeringens proposition 2017/18:105 Ny dataskyddslag föreslås en bestämmelse som förtydligar att en uppgift av allmänt intresse utgör rättslig grund för behandling av personuppgifter endast om uppgiften är fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten (prop. 2017/18:105 s. 55 f.). Enligt regeringens mening är kravet uppfyllt för den personuppgiftsbehandling som blir aktuell vid tillämpningen av lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall då den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen kommer att vara fastställd genom den lagen.

Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, s.k. känsliga personuppgifter, är förbjuden enligt artikel 9.1 dataskyddsförordningen som bl.a. räknar upp uppgifter om etniskt ursprung och hälsa. För att känsliga personuppgifter ska få behandlas måste något av undantagen i artikel 9.2 från förbudet vara tillämpligt. I artikel 9.2 h anges bl.a. att förbudet under vissa förutsättningar inte ska tillämpas om personuppgiftsbehandlingen är nödvändig av skäl som hör samman med social omsorg. Det är regeringens bedömning att social omsorg i dataskyddsförordningens mening innefattar sådan verksamhet som avses i 2 § SoL-PUL. Vidare gäller tystnadsplikt inom socialtjänsten enligt 26 kap. OSL och i denna proposition föreslås också en regel om tystnadsplikt för enskild, eller den som är eller har varit verksam inom enskild verksamhet, och som medverkat i en utredning enligt lagen (se avsnitt 5.11). Regeringen

bedömer mot denna bakgrund därmed att dataskyddsförordningens krav på skyddsåtgärder enligt artikel 9.3 är uppfyllt.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det av skäl som redogörs för ovan finns stöd i dataskyddsförordningen även för den personuppgiftsbehandling som kan bli aktuell i den utökade utredningsverksamheten.

Den utökade utredningsverksamheten kommer som framgått ovan att innefatta en ingående och omfattande hantering av personuppgifter som i många fall kan förväntas vara känsliga från integritetssynpunkt. Den automatiserade behandlingen av dessa uppgifter innebär därför i sig ett intrång i de enskilda berördas personliga integritet. Det grundläggande skyddet mot att detta intrång blir otillbörligt på ett sätt som innefattar en kränkning av den personliga integriteten kommer att vid tidpunkten för lagförslagets ikraftträdande skapas genom skyddsbestämmelserna i dataskyddsförordningen. Det skydd som erbjuds måste emellertid enligt regeringens mening, med hänsyn till verksamhetens särskilda art, preciseras genom kompletterande bestämmelser som gäller specifikt för utredningsmyndighetens behandling av personuppgifter i utredningsverksamheten. Regeringen gör bedömningen, på samma sätt som gäller för de uppgifter som behandlas i utredningsmyndighetens nuvarande verksamhet, att även sådan behandling av personuppgifter som sker i den utökade verksamhet som föreslås i denna proposition, och som regeringen alltså anser utgör socialtjänst i rättsligt systematiskt hänseende, i grunden bör kunna regleras på samma sätt som annan behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Regeringen anser således att SoL-PUL bör göras tillämplig vid utredningsverksamheten. Det görs genom att 2 § första stycket SoL-PUL ändras till att avse lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. Därigenom kommer också de nya föreslagna bestämmelserna att omfattas av SoL-PUL.

Undantag från förbudet mot behandling av känsliga uppgifter i sammanställningar

Förutom personakter som upprättas görs inom socialtjänsten även olika typer av sammanställningar av uppgifter om personer. Ur integritetssynpunkt skiljer sig dessa sammanställningar från personakterna eftersom de är tillgängliga på ett mer omedelbart sätt än som är fallet med uppgifter i personakterna. Dessa sammanställningar framstår därför som särskilt känsliga från integritetssynpunkt. Mot denna bakgrund finns i 7 a § SoL-PUL ett förbud att föra s.k. sammanställningsregister med känsliga och ömtåliga personuppgifter. I nämnda paragraf anges uttömmande undantag från förbudet. Regeringen bedömer att utredningsmyndigheten, liksom gäller för nuvarande utredningsverksamhet, kan behöva upprätta olika typer av sammanställningar i vilka känsliga uppgifter om de personer som omfattas av den utökade utredningsverksamheten måste tas in. En ändring i denna bestämmelse, som möjliggör för utredningsmyndigheten att i sammanställningar behandla sådana uppgifter, bör därför göras.

I lagrådsremissen Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde görs bedömningen att begränsningarna av vilka känsliga personuppgifter som får behandlas enligt 7 a § SoL-PUL får anses utgöra skyddsåtgärder enligt dataskyddsförordningen och att de är tillåtna med

Prop. 2017/18:215 stöd av artikel 6.2 och 6.3 i dataskyddsförordningen när det gäller behandling som grundar sig på bl.a. en arbetsuppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e. I den lagrådsremissen görs därför bedömningen att sök- begränsningarna inte behöver ändras med anledning av dataskyddsförordningen. Regeringen gör samma bedömning beträffande det undantag som nu föreslås införas i 7 a § SoL-PUL avseende utredningsmyndighetens möjlighet att behandla känsliga personuppgifter i sammanställningar.

5.11 Sekretess

Regeringens förslag: Sekretess med ett omvänt skaderekvisit ska gälla för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till myndighets verksamhet som avser utredningar enligt den föreslagna lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

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

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Stockholms läns landsting* ser inga hinder att inkomma med de uppgifter utredaren kan komma att behöva utifrån gällande sekretessbestämmelser. *Tyresö kommun* tillstyrker förslagen som avser tystnadsplikt och nya sekretessbestämmelser. Det är enligt kommunen en fördel att ändringarna möjliggör att utomstående expertis kan anlitas, och att uppgifter angående gärningspersonen kan inhämtas av utredningsmyndigheten för att säkerställa utredningarnas kvalitet.

Riksdagens ombudsmän (JO) anser att förslaget om sekretessen för verksamhet enligt LUD behöver omarbetas i flera avseenden. När det gäller den föreslagna bestämmelsen om biträdessekretess i andra stycket påpekar JO att det inte finns någon bestämmelse i LUD om att en annan myndighet ska eller kan biträda utredningsmyndigheten. Det kan vidare uppstå en konflikt mellan den föreslagna bestämmelsen i andra stycket och en bestämmelse om sekretess som gäller för uppgifter i den andra myndighetens verksamhet. Enligt JO är det inte givet att bestämmelsen i 7 kap. 3 § OSL, som reglerar konkurrens mellan sekretessbestämmelser, bör vara tillämplig i den aktuella situationen. Formerna för expertens anknytning till utredningsmyndigheten framgår inte tydligt av promemorian och frågan har betydelse för vilken sekretess som gäller för uppgiften som experten får under utförandet av uppdraget, framhåller JO.

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, anser att de föreslagna sekretessbestämmelserna behöver förtydligas. Det är svårt att utläsa vad skillnaden i ändringarna innebär och det kan ifrågasättas varför ändringarna är nödvändiga, anser SKL, som menar att det kan räcka med att ange

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande reglering av sekretess i utredningsverksamheten

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

Socialstyrelsen har i en skrivelse (dnr S2014/04275/FST) uppmärksammat regeringen på vissa svårigheter med lagstiftningen som reglerar verksamheten enligt LUD. Socialstyrelsen anför bl.a. att regeringen har bedömt att utredningsmyndigheten behöver ha tillgång till personer med sakkunskap inom olika områden. Eftersom specialistkunskaper inom alla dessa områden som regeringen ansett att utredningsmyndigheten bör ha tillgång till inte finns tillgänglig inom Socialstyrelsen kan det bli nödvändigt att anlita utomstående expertis.

Med hänvisning till den sekretess som gäller för Socialstyrelsens utredningsverksamhet enligt 26 kap. 10 a § OSL har Socialstyrelsen bedömt att vissa uppgifter kunnat lämnas ut till andra myndigheter som behövt delta i utredningarna med stöd av 10 kap. 2 § OSL eftersom det bedömts nödvändigt för att Socialstyrelsen ska kunna fullgöra sin verksamhet. Eftersom den bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och att den, utifrån bl.a. förarbeten, förefaller att huvudsakligen vara avsedd för åligganden av mera momentan eller kortvarig natur samt att de åligganden som följer av LUD är av annat slag, anser Socialstyrelsen att det inte står helt klart om bestämmelsen är avsedd att bryta sekretessen i det löpande utredningsarbetet. Vad gäller generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL anser Socialstyrelsen att det på förhand inte är möjligt att avgöra om intresset av att uppgifterna som behöver lämnas ut från utredningsmyndigheten har företräde framför det intresse som sekretessen i 26 kap. 10 a § OSL ska skydda. Det förefaller även tveksamt, anförs det, om uppgifterna kommer att omfattas av sekretess hos de samverkande myndigheterna efter att Socialstyrelsen har lämnat ut uppgifter.

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

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

Ny bestämmelse om sekretess till skydd för enskild

Som framhålls i promemorian är det av stor vikt för utredningsverksamheten att den kompetens som krävs kan medverka i utredningarna så att

Prop. 2017/18:215 resultatet baseras på en djup och bred analys. Regeringen ställer sig därför bakom promemorians förslag att statliga förvaltningsmyndigheter som bedriver tillsyn över verksamhet som berörs av en utredning eller vars ansvarsområde berörs av en utredning ska ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande (se avsnitt 5.8). Det är då av yttersta vikt att de som deltar i utredningen, och som ska bidra till att utredningsresultatet håller en hög kvalitet, får tillgång till de uppgifter som utredningsmyndigheten samlat in. Regeringen ställer sig också bakom förslaget att tillsyn eller intern tillsyn som regel bör genomföras i ärenden som är föremål för en utredning (se avsnitt 5.9). Utöver dessa situationer kan utredningsmyndigheten med anledning av sin verksamhet behöva lämna ut uppgifter även till andra myndigheter, exempelvis Försäkringskassan. Det innebär sammantaget att en rad myndigheter och myndighetsrepresentanter kommer att få ta del av ibland mycket känsliga uppgifter om enskilda personer. Hos de olika myndigheterna kan det gälla både starkare och svagare sekretess för uppgifter om enskilds personliga förhållanden än den som gäller enligt nuvarande bestämmelse i OSL, nämligen ett omvänt skaderekvisit vilket innebär en presumtion för sekretess.

Mot bakgrund av ovanstående och efter modell i 29 kap. 12 a § OSL rörande undersökningar av sjöolyckor och tillbud, m.m., föreslår regeringen att sekretess med ett omvänt skaderekvisit ska gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden som *hänför sig till* myndighets verksamhet som avser utredningar enligt lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. Det innebär att sekretess kommer att gälla för uppgiften även om den lämnas till andra myndigheter i flera led. Sekretessbestämmelsen utgör således en primär sekretessbestämmelse hos alla de myndigheter där uppgiften befinner sig.

Vidare föreslår regeringen en ny bestämmelse i 10 kap. 26 a § andra stycket OSL som innebär att sekretess med ett omvänt skaderekvisit även ska gälla för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet för att *biträda* verksamheten enligt lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. Bestämmelsen blir tillämplig hos den biträdande myndigheten både på uppgifter som myndigheten får från utredningsmyndigheten och på uppgifter som den biträdande myndigheten avser att lämna till utredningsmyndigheten. Det innebär bl.a. att bestämmelsen blir tillämplig om utredningsmyndigheten t.ex. begär ett utlåtande av en offentliganställd expert.

Med anledning av påpekande från *JO* förtydligas det i regeringens förslag till bestämmelse om skyldigheten för vissa myndigheter att ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande, att det innebär att dessa myndigheter biträder utredningsmyndigheten (se avsnitt 5.8). Med experter avses representanter för en annan myndighet och avsikten är att dessa ska tillföra utredningen särskild expertkunskap och kompetens. I avsnitt 5.8 framgår att när experter anlitas att biträda utredningsmyndigheten så avses de utföra den uppgiften inom ramen för sitt arbete hos den egna myndigheten. Såsom *JO* påpekar har formerna för expertens anknnytning till utredningsmyndigheten betydelse för vilken sekretess som gäller för uppgifter som experten får under utförandet av uppdraget. Eftersom regeringen föreslår att samma sekretess ska gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos myndigheter då de biträder ut-

redningsmyndigheten som gäller hos utredningsmyndigheten torde något problem i sekretesshänseende inte uppstå vid anlitalet av expert. Vad som gäller när utredningsmyndigheten behöver biträde av enskild behandlas nedan.

Regeringen anser sammantaget att det är motiverat att föreslå denna typ av sekretessregel för att undvika oklarheter i fråga om sekretessens räckvidd och vilken sekretess som ska gälla för uppgifter om enskilda personliga förhållanden hos de olika myndigheter som kan komma ifråga. Vilka myndigheter som i första hand avses framgår av avsnitten 5.8 och 5.9. Den föreslagna bestämmelsen om biträdessekretess kan visserligen, såsom JO påpekar, medföra att det uppstår en konflikt med en bestämmelse om sekretess som gäller för uppgifter i den andra myndighetens verksamhet.

Huvudregeln om hur konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser ska hanteras finns i 7 kap. 3 § OSL. Bestämmelsen reglerar det fall att flera sekretessbestämmelser kan bli tillämpliga samtidigt. I en sådan situation ska den bestämmelsen som ger det starkaste sekretesskyddet tillämpas. Enligt regeringens förslag ovan gäller en presumtion för sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden som hänför sig till myndighets verksamhet som avser utredningar enligt lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. Om uppgiften hos en myndighet även träffas av en sekretessbestämmelse som ger ett svagare sekretesskydd har den föreslagna sekretessbestämmelsen således företräde vid en tillämpning av regeln i 7 kap. 3 § OSL. Om uppgiften, i det omvända fallet, i ett utredningsärende lämnas över från en verksamhet där ett starkare sekretesskydd gäller, dvs. absolut sekretess, kommer uppgiften att få ett svagare sekretesskydd hos den mottagande myndigheten. Det är dock regeringens bedömning att det föreslagna sekretesskyddet, som ju utgår ifrån att sekretess gäller för uppgiften, ger ett tillräckligt starkt skydd även med beaktande av de uppgifter som här är fråga om.

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

Ny bestämmelse om tystnadsplikt

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

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

5.12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2019.

En övergångsbestämmelse införs med innebörden att äldre bestämmelser gäller för utredningar som har påbörjats före ikraftträdandet.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag i fråga om ikraftträdande. Promemorian föreslår ingen övergångsbestämmelse.

Remissinstanserna: *Socialstyrelsen* anser att det bör förtydligas vilka regler för utredning samt för rapportering som ska gälla för ärenden där det inkommit underrättelser innan ikraftträdandet den 1 januari 2019, men där utredningarna inte har påbörjats eller färdigställts.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår att lagförslagen träder i kraft den 1 januari 2019. *Socialstyrelsen* efterfrågar förtydliganden kring vilka regler som ska tillämpas för utredning och rapportering för de ärenden där underrättelser har kommit in till myndigheten innan ikraftträdandet men där utredningarna inte har påbörjats eller färdigställts.

De förslag som behandlas i denna proposition innebär till viss del nya regler för själva utredningsförfarandet hos utredningsmyndigheten. Bland annat införs en möjlighet för utredningsmyndigheten att hämta in uppgifter om gärningspersonen, en skyldighet för vissa myndigheter att ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande och en uppgiftsskyldighet för familjerådgivningen. Regeringen anser visserligen att det är angeläget att utredningsmyndigheten börjar tillämpa de nya reglerna i verksamheten så snart som möjligt. Samtidigt är det viktigt att det i övergången är förutsebart, både för utredningsmyndigheten och för de andra aktörer som kan komma att beröras av utredningsverksamheten, vad som gäller. Mot den bakgrunden anser regeringen att det är lämpligt att föreslå en övergångsbestämmelse som anger att äldre bestämmelser ska gälla för de ärenden som kommit in efter underrättelse till utredningsmyndigheten, eller på annan grund initierats av myndigheten, innan ikraftträdandet och där utredning har påbörjats. Med att utredning har påbörjats avses i detta sammanhang att handläggningen av ärendet har kommit så långt att ett analysarbete har påbörjats. När det däremot gäller

ärenden som kommit in eller initierats av myndigheten innan ikraftträdandet men där enbart inledande åtgärder har hunnit vidtas, såsom exempelvis inhämtande av akter, bör de nya reglerna tillämpas av utredningsmyndigheten.

Enligt 5 § FUD ska utredningsmyndigheten vartannat år färdigställa en rapport om utredningsverksamheten och överlämna den till regeringen senast den 31 januari året efter färdigställandet. Utredningsmyndigheten lämnade sin senaste rapport till regeringen den 31 januari 2018, vilket innebär att nästa rapporteringstillfälle infaller den 31 januari 2020. De nya reglerna i lagen träder i kraft den 1 januari 2019 vilket medför att underlaget till den rapporten när det gäller de fall som omfattas av den nya regleringen av naturliga skäl inte kan bli så stort om rapportering ska ske ett år senare. För att utredningsmyndigheten ska få ett tillräckligt underlag för sin nästkommande rapport samt möjlighet att anpassa verksamheten till det utökade uppdraget bör tidpunkten för nästa rapport skjutas fram för viss tid. Regeringen avser därför att skjuta fram nästa rapporteringstillfälle till den 31 januari 2021.

6 Konsekvenser

Konsekvenser för den enskilde

Förslagen i sin helhet förväntas leda till en mer effektiv och ändamålsenlig utredningsverksamhet av vissa skador och dödsfall, med syfte att ge regeringen underlag till förslag till förbättringar som förebygger att barn far illa och att vuxna utsätts för våld av närstående eller tidigare närstående. Det innebär dels ökade möjligheter att uppmärksamma och ge professionellt stöd till alla dem som är utsatta för våld eller utövar våld mot närstående, dels att kunskapen om vilka förebyggande insatser som behöver göras i hela samhället på sikt kommer att öka.

Barn som brottsoffer

I propositionen föreslås att utredningsverksamheten ska utökas till att även gälla fall där barn har utsatts för grov misshandel eller synnerligen grov misshandel av en närstående. Att fler barnfall utreds och analyseras i syfte att förebygga våld mot barn kan förväntas bidra till att barn i mindre utsträckning utsätts för dödligt våld eller misshandlas. Förslaget är i enlighet med Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige (prop. 2009/10:232) där det slås fast att våld mot barn ska förebyggas och bekämpas med alla till buds stående medel. Förslaget är också i enlighet med vad som anges i artikel 19 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) att Sverige som konventionsstat ska vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda barn mot alla former av våld. Förslaget att inkludera grov misshandel och synnerligen grov misshandel av barn svarar också mot artikel 12 i barnkonventionen om barns rätt att komma till tals, eftersom det ger barn möjlighet att själva berätta om händelsen.

Även förslaget att utöka fallen när det gäller våld mot vuxna är positivt ur barns perspektiv. Våld mot vuxna i nära relationer är en stark riskfak-

Prop. 2017/18:215 tor för att barn ska utsättas för våld, och barn far mycket illa av att bevittna våld inom familjen. De omedelbara konsekvenserna för barn som utsätts för direkt våld eller upplever våld mot sin förälder eller omsorgsperson är psykologiska, fysiologiska och sociala. Barnen riskerar också på sikt att utveckla en allvarlig och långvarig psykisk ohälsa. Förslaget är därför i enlighet med vad som anges i artikel 24 om barns rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till sjukvård och rehabilitering.

Vuxna brottsoffer

Att utsättas för våld av närstående kan få allvarliga negativa konsekvenser för hela livssituationen. Enligt Socialstyrelsens rapport Dödsfallsutredningar 2016–2017 visar studier entydigt att våld leder till ökad risk för ohälsa, på både kort och lång sikt. Det gäller t.ex. ökad risk för depression, riskbruk av alkohol och kroppsliga symtom som smärta och huvudvärk. Det finns även en ökad risk för självskaðebeteende, posttraumatiskt stressyndrom och att dö i förtid. Partnervåld kan också leda till svåra sociala konsekvenser, t.ex. isolering från släkt, vänner och arbetskamrater och spända relationer med arbetsgivare. Att utsättas för våld kan också leda till lägre inkomster på grund av en ökad risk för att bli sjukskrivnen eller att förlora sin anställning. Socialstyrelsen har bedömt att Försäkringskassan handlägger omkring 11 000 fall årligen som rör sjukskrivning, rehabilitering eller aktivitetsersättning relaterat till misshandel, grov kvinnofridskränkning och olaga hot mot kvinnor. De ekonomiska konsekvenserna är ofta både omfattande och långvariga. En registerstudie från 2013 av kvinnor som vårdats på sjukhus efter att ha utsatts för våld visar en förhöjd risk för behov av försörjningsstöd tio år efter vårdtillfället. En väl fungerande utredningsverksamhet bedöms bidra till ett bättre underlag för att förebygga att kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp. Detta ger också förbättrade förutsättningar för att minska omfattningen av mäns våld mot kvinnor.

Gärningspersoner

Den absoluta majoriteten av dömda våldsutövare är män. Män som utövar våld finns i alla grupper i samhället, men det finns vissa omständigheter som ökar risken för att män ska utöva våld. En riskfaktor som gäller inte minst för dödligt våld mot kvinnor är att kvinnans partner eller tidigare partner har en psykisk sjukdom, tidigare kriminalitet eller problem att hantera en separation. Förslaget att utredningsmyndigheten också när det gäller vuxenären den ska kunna hämta in uppgifter om gärningspersonen från de myndigheter och yrkesverksamma som kommit i kontakt med gärningspersonen ökar förutsättningarna för att inom vården identifiera och rikta insatser mot personer som utövar våld.

Konsekvenser för jämställdhet

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

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

En väl fungerande utredningsverksamhet bedöms bidra till ett bättre underlag för regeringen att vidta åtgärder för att förebygga att kvinnor och män utsätts för våld eller andra övergrepp. Detta ger också förbättrade förutsättningar för att minska omfattningen av mäns våld mot kvinnor. På sikt kan utredningarna således bidra till att förverkliga det jämställdhetspolitiska målet. Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma möjlighet att forma samhället och sina egna liv.

Ytterligare ett delmål för regeringens jämställdhetspolitisk är jämställd hälsa. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor. Förslagen om en utökning av uppgiftsskyldigheten och inkludering av familjerådgivningen innebär att förutsättningarna för kvalitetsutveckling och våldsförebyggande insatser inom vård och omsorg ökar.

Ekonomiska konsekvenser

Kostnader för staten

I promemorian görs bedömningen att det enbart är förslagen om en ökning av antalet fall som ska utredas enligt lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall, och om att tillsyn bör genomföras av de fall som omfattas av en utredning enligt lagen som kan medföra kostnader för staten. Övriga förslag bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser. Denna bedömning och de beräkningar som görs av myndigheternas kostnader med anledning av förslagen ifrågasätts dock av flera av de myndigheter som främst berörs. *Socialstyrelsen* tror att kostnaderna för myndigheten kommer att vara större än vad som beräknats om antalet ärenden ökar med 80 fall per år och att även förslaget om utökad uppgiftsskyldighet kan medföra ökade kostnader för myndigheten eftersom mängden data att hantera ökar. Kostnadsutvecklingen är svår att förutse och bör därför följas årligen, anser *Socialstyrelsen*. *Inspektionen för vård och omsorg (IVO)* bedömer att kostnaden för tillsyn enligt förslaget är kraftigt underskattad. IVO, som utgår från genomsnittskostnaden för ett egeninitierat tillsynsärende, beräknar kostnaderna för egen del till minst det tredubbla, jämfört med promemorians förslag. *Migrationsverket* är också tveksam till den analys som utredningen gjort att deltagandet som expert inte kommer innebära ökade kostnader för verket. *Skolinspektionen* har inget att invända, men framhåller vikten av att myndigheten tilldelas medel i enlighet med promemorians beräkningar. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* framför behovet av ökade resurser för att säkerställa att det finns särskild kompetens om hedersrelaterat våld särskilt hos de rättsvårdande myndigheterna Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården. *Åklagarmyndigheten* lyfter fram att den arbetsmetod som används, och som bedöms vara väl-

Prop. 2017/18:215 fungerande, också är resurskrävande. Den utvidgning som föreslås kommer därför att medföra märkbart ökade kostnader för Åklagarmyndigheten, som ändå bedömer att kostnadsökningen kan rymmas inom befintliga anslag.

Regeringen beräknar att den sammanlagda kostnaden för förslagets genomförande för statens del uppgår till 10 miljoner kronor per år, som fördelas mellan Socialstyrelsen som utredningsmyndighet och de statliga förvaltningsmyndigheter som berörs av förslaget om utökad tillsyn.

Beräkningarna bygger på antagandet att utredningsverksamheten totalt kommer att omfatta ca 95 ärenden per år. Därefter har uppskattningar från de främst berörda myndigheterna om vad ett ärende kan komma att kosta för deras del vägts samman med uppgifter från Socialstyrelsen om hur många fall som kan förväntas beröra respektive myndighet.

När det gäller utökningen av verksamheten med uppskattade 80 fler fall årligen (40 barnärenden och 40 vuxenärenden) är det i första hand Socialstyrelsen som utredningsmyndighet som berörs. Socialstyrelsen utreder i dag ca 15 ärenden per år. Som framgår av avsnitt 5.2 är det emellertid i nuläget inte möjligt att exakt bedöma hur många fler fall som kommer att omfattas av utredningsverksamheten eftersom det saknas statistik som kan tjäna som grund för en sådan beräkning. Det är därmed inte heller möjligt att bedöma vilka resurser som krävs eller vilka de faktiska totala kostnaderna för utredningsverksamheten kommer att bli.

Verksamhetens kostnader för samtliga berörda aktörer behöver därför följas upp. I avsnitt 5.5. framgår att Socialstyrelsen också bör följa verksamhetens utveckling och rapportera till regeringen efter två år i samband med att myndigheten överlämnar sitt beslutsunderlag i form av en rapport till regeringen. Regeringen avser att återkomma i frågan om det därutöver finns behov av utvärdering av lagen som helhet, efter att de nya bestämmelserna trätt i kraft.

Konsekvenser för myndigheter som berörs av förslag om tillsyn

Förslaget att tillsyn bör genomföras av de statliga förvaltningsmyndigheter som bedriver tillsyn eller intern tillsyn av verksamhet som berörs av en utredning enligt lagen genererar ökade kostnader för dessa myndigheter. De myndigheter som kan komma att beröras av ett ärende är främst IVO, Skolinspektionen, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och Migrationsverket.

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

Utifrån de givna förutsättningar som beskrivits beräknas myndigheternas samlade kostnader för att genomföra tillsyn i någon form enligt lagen inte överstiga 4 500 000 kronor årligen och fördelas enligt följande fördelning: IVO tilldelas 3 000 000 kronor, Skolinspektionen 1 050 000 kronor, Polismyndigheten 150 000 kronor, Åklagarmyndigheten 150 000

En beräkning av tillsynens kostnader kan dock inte enbart utgå från antagandet om totalt 95 ärenden per år och myndigheternas egna uppskattningar om vad ett tillsynsärende enligt lagen kostar. Det går inte att med säkerhet beräkna dessa kostnader eftersom de bygger på en skattning av antalet presumtiva fall, som i sin tur rymmer flera osäkerhetsfaktorer (avsnitt 5.2). Det är vidare svårt att i förväg skatta hur många tillsynsärenden som kommer att genomföras eftersom det är avhängigt myndigheternas granskning av varje enskilt ärende. Det är därför inte rimligt att anta att tillsyn kommer att genomföras i samtliga aktuella fall, eller att verksamhetens omfattning redan från början ska ligga på den nivå som är optimal för en effektiv och ändamålsenlig utredningsverksamhet.

Konsekvenser för myndigheter som ska ställa expert till utredningsmyndighetens förfogande

Det framgår av promemorian att förslaget att myndigheter vars ansvarsområde berörs av en utredning ska ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande i princip innebär en kodifiering av ett arbetssätt som redan pågår. Promemorians förslag har förtydligats på så sätt att det framgår att det är statliga förvaltningsmyndigheter som åsyftas. Av dessa är det främst de myndigheter som regelmässigt medverkat i utredningsverksamheten sedan Socialstyrelsen införde händelseanalyser som arbetsmetod som främst berörs av förslaget, och som även fortsättningsvis kan förutsättas medverka i utredningsverksamheten med regelbundenhet. Den kostnad det kan innebära för dessa myndigheter att ha en expert tillgänglig för att biträda utredningsmyndigheten i ett ärende myndigheten varit involverad i bör kunna finansieras inom myndigheternas befintliga anslag, anser regeringen. Detsamma gäller givetvis för de myndigheter som mer sällan eller endast i undantag kommer att behöva bistå utredningsmyndigheten med någon form av expertis.

Kostnader för kommuner och landsting

I promemorian görs bedömningen att de föreslagna förändringarna inte kommer medföra annat än marginella kostnadsökningar för kommuner och landsting. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anför att även om myndigheter och yrkesverksamma redan är skyldiga att lämna de uppgifter som behövs för en utredning enligt lagen kan en utökad utredningsverksamhet innebära visst merarbete för kommuner, landsting och regioner. Finansieringsprincipen bör därför gälla, anser SKL och att även marginella kostnadsökningar kompenseras.

Förslagen innebär enligt regeringens mening att förutsättningarna för kommuner och landsting att arbeta våldsförebyggande ökar i och med att kunskapen om brister i samhällets skyddsnet ökar generellt. I övrigt bedömer regeringen att konsekvenser för kommuner och landsting är försumbara. Visserligen kan en utökad utrednings- och tillsynsverksamhet liksom förslaget att inkludera familjerådgivningen i kommunens uppgiftsskyldighet leda till ett visst merarbete för kommunerna. Det får dock ses som en i sammanhanget ofrånkomlig konsekvens med hänsyn till

Prop. 2017/18:215 ändamålet. Det ska också betonas att den tillsynsverksamhet som avses ska genomföras av de statliga förvaltningsmyndigheter som bedriver tillsyn eller genomför intern tillsyn av berörd verksamhet. Om antalet ärenden på lokal nivå som berörs av sådan tillsyn ökar så kan åtgärder tidigt vidtas inom kommunen för att förhindra liknande händelser i framtiden.

Den kommunala självstyrelsen

När det gäller lagstiftning som inskränker kommunernas självbestämmande ska en avvägning göras mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose. Regeringen har gjort en sådan proportionalitetsbedömning och anser att den lagstiftning som föreslås kan motiveras utifrån nationella intressen av att stödja ett förebyggande och motverkande arbete mot våld i nära relationer och mäns våld mot kvinnor. Förslagen innebär enligt regeringens mening endast en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen, men eftersom det redan åligger kommunerna att på begäran lämna information om ärenden som är aktuella för en utredning enligt LUD torde förslagen att inkludera uppgifter om gärningspersonen och familjerådgivningen i kommunernas uppgiftsskyldighet inte innebära merarbete i den omfattningen att det krävs utökade resurser eller behov av nya rutiner för uppgiftens genomförande. Regeringen anser därför, och mot bakgrund av de nationella intressen som ligger till grund för förslaget, att inskränkningen i det kommunala självstyret är motiverat med hänsyn till ändamålet.

Konsekvenser för företag eller andra enskilda

Eftersom yrkesverksamma är skyldiga att på utredningsmyndighetens begäran lämna de uppgifter som behövs för en utredning enligt lagen kan en utökad verksamhet innebära visst merarbete för dessa personer. Enligt regeringens bedömning torde förslagen dock inte medföra annat än försumbara kostnader för företag eller andra enskilda.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Regeringen bedömer att den kunskap som utredningarna avses resultera i kan bidra till att utveckla ett förebyggande arbete både i fråga om barn som far illa och vuxna som behöver skydd eller stöd och hjälp vilket i förlängningen leder till ekonomiska vinster för hela samhället. Storleken på sådana vinster är svåra att beräkna. Det är emellertid känt att våld i nära relationer medför kostnader för samhället som uppgår till miljardbelopp. Samhällets kostnader för mäns våld mot kvinnor uppgår enligt beräkningar som genomförts inom ramen för den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat förtryck till ca 13 miljarder per år.

Förslaget att utöka antalet utredningar innebär en betydande utvidgning av utredningsverksamheten vilket ställer höga krav på såväl kompetens som metodologisk utveckling av verksamheten. Samtidigt måste beaktas att det ansenliga antalet barn som misshandlas och även vuxna som utsätts för försöksbrott, i många fall måste vårdas i den slutna hälso- och

sjukvården. Något som medför stort lidande i det enskilda fallet och icke obetydliga kostnader för samhället. Prop. 2017/18:215

När det gäller arbetet med barn och unga finns en särskild ambition att genom samverkan mellan huvudmän och verksamheter tidigt uppmärksamma barn och unga som har behov av samhällets insatser. Förhoppningen är att arbetet på sikt kommer att leda till mindre kostnader som i sin tur gör det möjligt att förstärka resurserna där det bäst behövs.

Övriga konsekvenser

Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

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

Integrationspolitiken

Förslagen innebär att villkoren för våldsutsatta barn och vuxna kommer att förbättras på ett övergripande plan. Det bidrar till att öka möjligheten att i asylprocessen och bland nyanlända identifiera personer som är utsatta för våld eller som utövar våld mot närstående, vilket i sin tur ökar möjligheten för personer med utländsk bakgrund att snabbare etablera sig i samhället. Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. På så sätt bidrar förslagen i propositionen på sikt till att öka integrationen för nyanlända i samhället.

Sysselsättning och offentlig service

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

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall

Lag om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall

Rubriken till lagen ändras så att syftet med lagen framgår samt med anledning av att lagen görs tillämplig även på andra fall än där barn eller vuxna har avlidit med anledning av ett brott. Se närmare om detta i kommentaren till 2 och 2 a §§ samt i avsnitt 5.2.

1 §

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

1. barn får illa, eller
2. *vuxna* utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer.

Paragrafen innehåller bestämmelser om syftet med utredningsverksamheten och behandlas i avsnitt 5.1.

Ändringen är främst av redaktionell karaktär. I paragrafen förtydligas att det underlag i form av en rapport som utredningsmyndigheten ska lämna till regeringen vartannat år (jfr nuvarande 5 § förordning (2007:748) om utredningar avseende vissa dödsfall) ska göra det möjligt för regeringen att fatta beslut om vidare åtgärder som har som mål att förebygga att barn får illa eller att vuxna utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer.

I *punkten 2* byts uttrycket *kvinnor och män* ut mot *vuxna*.

Se även kommentaren till 7 §.

2 §

En utredning enligt denna lag ska genomföras när *ett brott har begåtts mot ett barn och det finns anledning att anta att brottet har samband med något förhållande som har inneburit att barnet varit i behov av skydd om*

1. barnet har avlidit med anledning av brottet,
2. barnet har utsatts för grov misshandel eller synnerligen grov misshandel av en närstående eller tidigare närstående person,
3. brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp eller försök eller förberedelse till barnadråp, eller
4. brottet utgör försök, förberedelse eller stämpling till grov misshandel eller synnerligen grov misshandel och är begånget av en närstående eller tidigare närstående person.

En utredning ska även genomföras när det annars finns särskilda skäl att utreda en händelse enligt första stycket och det finns anledning att anta att händelsen har samband med något förhållande som har inneburit att barnet varit i behov av skydd.

I fall som avses i första stycket 1 eller om det finns sådana särskilda skäl som avses i andra stycket får en utredning genomföras även när ett barn har avlidit

utomlands, om barnet vid dödsfallet var svensk medborgare eller hade sin hemvist i Sverige.

Prop. 2017/18:215

Med barn avses i denna lag personer under 18 år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall en utredning avseende barn ska eller får genomföras av utredningsmyndigheten. Paragrafen har en delvis ny lydelse och behandlas i avsnitt 5.2.

Första ledet i första stycket motsvarar delvis nuvarande första stycket 1 och 2 och anger de två kriterier som gäller som allmän förutsättning för att de olika fall som anges i punkterna 1–4 ska bli föremål för utredning, nämligen att ett brott ska ha begåtts mot ett barn och att det funnits ett skyddsbehov.

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

Bestämmelsen i *första stycket 1*, som ändras endast redaktionellt, innebär att en utredning ska genomföras när ett brott har begåtts mot ett barn som har avlidit med anledning av brottet. Vägledning för vad som avses med ”med anledning av brottet” kan hämtas i tidigare förarbeten (se prop. 2006/07:108 s. 22 f. och 60).

Bestämmelsen i *första stycket 2* är ny och innebär att även fall som avser grov misshandel eller synnerligen grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken av barn ska utredas om brottet har begåtts av en närstående eller tidigare närstående person. Närståendebegreppet har samma innebörd som i 2 a §. Med ”närstående eller tidigare närstående” avses således samma krets av personer som omfattas både av begreppet närstående eller tidigare närstående i 4 kap. 4 a § första stycket brottsbalken och begreppet närstående i 29 kap. 2 § 8 brottsbalken. Vägledning för vad som menas med dessa begrepp kan hämtas från förarbetena till dessa bestämmelser (prop. 1997/98:55 s. 132 och prop. 2002/03:53 s. 111).

Bestämmelsen i *första stycket 3* är ny och innebär att även fall som avser försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp eller försök eller förberedelse till barnadrap ska utredas oavsett vilken relation gärningspersonen har eller har haft till barnet.

Bestämmelsen i *första stycket 4* är ny och innebär att även fall som avser försök, förberedelse eller stämpling till grov misshandel eller synnerligen grov misshandel av ett barn ska utredas om gärningspersonen är en närstående eller tidigare närstående person.

Andra stycket har en ny lydelse och motsvarar delvis nuvarande första stycket 1. Att en utredning ska genomföras när det annars finns *särskilda skäl* att utreda en sådan händelse som anges i första stycket tar endast sikte på sådana fall där det i strikt juridisk-teknisk mening inte kan sägas att ett barn exempelvis har avlidit eller skadats med anledning av ett brott. Det kan handla om fall där åtal har ogillats på grund av ansvarsfri-

Prop. 2017/18:215 het enligt 24 kap. brottsbalken. Ytterligare ett exempel är fall där gärningsmannen på grund av en psykisk störning inte har varit i sådan grad medveten om sitt handlande att uppsåt eller oaktsamhet i straffrättslig mening har förelegat (jfr prop. 2006/07:108 s. 25 och 60 f. samt prop. 2011/12:4 s. 28 f. och 57 f.). Även i dessa fall krävs för utredning att det har förelegat ett skyddsbehov för barnet.

Tredje stycket har en delvis ny lydelse och motsvarar nuvarande andra stycket. Någon förändring i fråga om utredningar avseende barn som avlidit utomlands är inte avsedd.

2 a §

En utredning enligt denna lag ska genomföras när *ett brott har begåtts mot en vuxen person av en närstående eller tidigare närstående person och det finns anledning att anta att brottet har samband med något förhållande som har inneburit att den vuxna personen varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation om*

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

En utredning ska även genomföras när det annars finns särskilda skäl att utreda en händelse enligt första stycket och det finns anledning att anta att händelsen har samband med något förhållande som har inneburit att den vuxna personen varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation.

I fall som avses i första stycket 1 eller om det finns sådana särskilda skäl som avses i andra stycket får en utredning genomföras även när en vuxen person har avlidit utomlands, om *personen* vid dödsfallet var svensk medborgare eller hade sin hemvist i Sverige.

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall en utredning avseende vuxna personer ska eller får genomföras av utredningsmyndigheten. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2. Uttryck såsom *kvinnan eller mannen* byts ut mot *den vuxna personen* eller liknande.

Första ledet i första stycket motsvarar delvis nuvarande första stycket 1 och 2 och anger de kriterier som gäller som allmän förutsättning för att de fall som anges i punkterna 1 och 2 ska bli föremål för utredning, nämligen att ett brott ska ha begåtts mot en vuxen person av en närstående eller tidigare närstående person och att det funnits ett skyddsbehov för den vuxna personen. Beträffande innebörden av närståendebegreppet hänvisas till kommentaren till 2 § första stycket 2.

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

Bestämmelsen i *första stycket 1*, som ändras endast redaktionellt, innebär att en utredning ska genomföras när ett brott har begåtts mot en vuxen person som har avlidit med anledning av brottet. Vägledning för

vad som avses med ”med anledning av brott” kan hämtas i tidigare förarbeten (se prop. 2011/12:4 s. 57).

Bestämmelsen i *första stycket 2* är ny och anger att även fall som avser försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp ska utredas.

Andra stycket har en ny lydelse och motsvarar delvis nuvarande första stycket 1. Att en utredning ska genomföras när det annars finns särskilda skäl tar endast sikte på sådana fall där det i strikt juridisk-teknisk mening inte kan sägas att en vuxen exempelvis har avlidit eller skadats med anledning av ett brott. Det kan handla om fall där åtal har ogillats på grund av ansvarsfrihet enligt 24 kap. brottsbalken. Ytterligare ett exempel är fall där gärningsmannen på grund av en psykisk störning inte har varit i sådan grad medveten om sitt handlande att uppsåt eller oaktsamhet i straffrättslig mening har förelegat (jfr prop. 2006/07:108 s. 25 och 60 f. samt prop. 2011/12:4 s. 28 f. och 57 f.). Även i dessa fall krävs för utredning att det har förelegat ett skyddsbehov för den vuxna personen.

Tredje stycket har en delvis ny lydelse och motsvarar nuvarande andra stycket. Någon förändring i fråga om utredningar avseende vuxna som avlidit utomlands är inte avsedd.

3 §

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

Utredningsmyndigheten får anlita experter och sakkunniga för att biträda utredningen.

Statliga förvaltningsmyndigheter som bedriver tillsyn över verksamhet som berörs av en utredning eller vars ansvarsområde berörs av en utredning ska, efter begäran från utredningsmyndigheten, biträda utredningsmyndigheten genom att ställa experter till förfogande.

Skyldigheten att ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande enligt andra stycket gäller inte Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern.

Paragrafen, som delvis har en ny lydelse, reglerar utredningsmyndighetens utredningsverksamhet och behandlas i avsnitt 5.8.

Ändringen i *första stycket* innebär att ”skall” ändras till ”ska”.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny och avses klargöra att utredningsmyndigheten får anlita extern kompetens för att *biträda* i utredningen. Förutom den expertis som redan finns hos utredningsmyndigheten, såsom socialrättslig och medicinsk/-psykiatrisk kompetens, kan det finnas skäl att anlita personer från andra myndigheter och organisationer för att en fullständig och djup analys ska kunna genomföras i utredningarna. Med experter avses olika myndighetsrepresentanter oavsett om myndigheten berörs av det ärende som är föremål för utredning eller inte. Med sakkunniga avses andra än myndighetsrepresentanter t.ex. personer från olika organisationer med en sådan kompetens att det kan vara av vikt för det ärende som utreds, exempelvis i frågor om hedersrelaterad brottslighet eller om våld mot kvinnor.

Bestämmelsen i *tredje stycket* är ny. Statliga förvaltningsmyndigheter som bedriver tillsyn över verksamhet som berörs av ett ärende som utreds enligt lagen ska, efter begäran från utredningsmyndigheten, ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande att biträda i utredning-

Prop. 2017/18:215 arna. De tillsynsmyndigheter som i första hand kan komma att bli aktuella är Inspektionen för vård och omsorg och Skolinspektionen. Skyldigheten att ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande gäller även för statliga förvaltningsmyndigheter vars ansvarsområde berörs av en utredning såsom exempelvis Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och Migrationsverket. Att skyldigheten har begränsats till att gälla statliga förvaltningsmyndigheter innebär att varken kommunala myndigheter eller domstolar omfattas av samma skyldighet.

Experternas roll i utredningsarbetet är att bidra med sin kompetens och särskilda sakkunskap utifrån erfarenheter från den egna myndighetens verksamhet. Skyldigheten för de myndigheter som avses i stycket att ställa experter till förfogande hindrar inte att utredningsmyndigheten även anlitar andra experter och sakkunniga att biträda utredningen.

Fjärde stycket är nytt och klargör att skyldigheten att ställa experter till utredningsmyndighetens förfogande inte gäller Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern.

3 a §

Statliga förvaltningsmyndigheter, dock inte Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern, bör genomföra tillsyn eller intern tillsyn av verksamhet som berörs av en utredning enligt denna lag.

Utredningsmyndigheten ska informera den myndighet som är ansvarig för tillsynen enligt första stycket att ett ärende har inletts.

Om en myndighet som avses i andra stycket redan har utövat tillsyn eller inleder tillsyn med anledning av informationen enligt samma stycke, ska utredningsmyndigheten underrättas om vad som iakttagits i tillsynen och om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av tillsynen.

Paragrafen är ny och behandlar tillsyn eller intern tillsyn av verksamhet som berörs av en utredning enligt lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.9.

I *första stycket* anges att statlig förvaltningsmyndighet bör genomföra tillsyn eller intern tillsyn av verksamhet som berörs av en utredning enligt lagen. Med *tillsyn* avses i detta sammanhang sådan tillsyn som utförs av en statlig förvaltningsmyndighet som bedriver ordinarie tillsynsverksamhet. Med *intern tillsyn* avses en statlig förvaltningsmyndighets granskning av den egna myndighetens agerande i ett fall som berörs av en utredning enligt lagen. Att bestämmelsen har begränsats till att gälla statliga förvaltningsmyndigheter innebär att kommunala myndigheter och domstolar inte omfattas av bestämmelsen. Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern undantas från bestämmelsens tillämpningsområde.

Utredningsmyndigheten ska inte utföra sådana uppgifter som det endast ankommer på exempelvis tillsynsmyndigheter att utföra. Utredningsmyndigheten har inte heller befogenhet att ålägga andra myndigheter eller enskilda att vidta några åtgärder för att förhindra att en liknande händelse ska inträffa igen. En tillsynsmyndighet har kompetens och befogenhet att bl.a. påtala brister och behov av åtgärder som kan behöva vidtas för att komma till rätta med eventuella brister i handläggning eller i faktisk verksamhet. En motsvarande möjlighet att identifiera brister och

behov av åtgärder har en myndighet vid en granskning av sin egen verksamhet.

Det får ankomma på tillsynsmyndigheten eller annan berörd myndighet att bedöma hur omfattande tillsynen bör vara eller om det finns skäl till att inte genomföra tillsyn i det enskilda fallet. Har den myndighet som bedriver tillsyn redan, på eget initiativ eller t.ex. efter en rapportering enligt lex Sarah eller lex Maria, utfört tillsyn av aktörer vars insatser aktualiseras i det aktuella ärendet behöver någon ytterligare tillsyn inte genomföras om tillsynsmyndigheten bedömer att det som gjorts är tillräckligt. Motsvarande bedömning av behovet av tillsyn kan göras av den myndighet som ska genomföra en intern tillsyn av sin verksamhet.

Utredningsmyndigheten ska underrättas om vad som iakttagits i tillsynen (se tredje stycket) och detta avses sedan tjäna som en del i utredningsmyndighetens underlag för att kunna föreslå ytterligare åtgärder i den rapport som ska lämnas till regeringen.

Utredningsmyndigheten ska, enligt *andra stycket*, informera behörig tillsynsmyndighet eller den myndighet vars verksamhet berörs av en utredning om att en utredning enligt lagen inletts så att myndigheterna kan genomföra en tillbörlig tillsyn.

I *tredje stycket* regleras myndigheternas återrapportering från en tillsyn till utredningsmyndigheten. Om den myndighet som underrättats om att ett ärende inletts enligt lagen tidigare genomfört tillsyn eller intern tillsyn ska utredningsmyndigheten underrättas om vad som i så fall iakttagits i den tillsynen och vilka åtgärder som vidtagits med anledning av densamma. När det gäller tillsynsmyndigheter kan, utöver sådan information, även upplysningar om på vilka grunder ett tillsynsbeslut har fattats vara av vikt för utredningsmyndighetens samlade analysarbete. Om tillsynsmyndigheten kritiserar enskild tjänsteman eller denne blir föremål för särskilda åtgärder behöver utredningsmyndigheten inte ha kännedom om vem tjänstemannen är. Det är tillräckligt att utredningsmyndigheten får veta att någon kritiserats eller att det vidtagits arbetsrättsliga åtgärder eller liknande. Har tillsynsmyndigheten, inom ramen för sina befogenheter, vidtagit åtgärder såsom föreskriftsändringar eller annat, ska detta redovisas i den rapport som utredningsmyndigheten vartannat år ska tillstålla regeringen. Det som iakttagits i tillsynen kan sedan vägas in i den utredning som utredningsmyndigheten gör.

4 §

Om misstanke har uppkommit om brott som avses i 2 § första stycket eller 2 a § första stycket ska Polismyndigheten eller åklagare underrätta utredningsmyndigheten om beslut som innebär att en förundersökning eller en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare inte ska inledas eller ska läggas ned eller ska avslutas utan att åtal eller beivralan enligt 38 § nämnda lag väcks.

Om åklagare har väckt åtal eller beivralan för brott som avses i 2 § första stycket eller 2 a § första stycket ska åklagaren, efter att domstolens dom eller slutliga beslut i målet har *fått* laga kraft, underrätta utredningsmyndigheten om domen eller beslutet.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och åklagare, ändras på så sätt att hänvisningarna till

Prop. 2017/18:215 *punkterna 1 i 2 och 2 a §§ tas bort vilket är en följd av de ändringar som görs i dessa paragrafer. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.6.*

Polismyndighetens och åklagares underrättelseskyldighet enligt lagen ska även omfatta fall då ett barn har utsatts för grov misshandel eller synnerligen grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken av en närstående eller tidigare närstående person eller vid försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Underrättelseskyldigheten ska vidare gälla fall då brott begåtts mot ett barn som utgör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp eller försök eller förberedelse till barnadråp. Underrättelseskyldigheten ska, när det gäller vuxna personer, även omfatta fall då ett brott utgör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp.

Såsom gäller enligt nuvarande reglering ankommer det på Polismyndigheten och åklagare enbart att ta ställning till om det föreligger ett sådant brott som avses i 2 eller 2 a §§. Hänvisningen till 2 och 2 a §§ innebär inte att Polismyndigheten och åklagare vid beslutet om underrättelse till utredningsmyndigheten ska bedöma om barnet varit i behov av skydd eller den vuxna personen i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation. Bedömningen av skyddsbehovet ska göras av utredningsmyndigheten. Vägledning för tillämpning av paragrafen kan hämtas från tidigare förarbeten (se prop. 2006/07:108 s. 30 f. och 62 f. samt prop. 2011/12:4 s. 59).

5 §

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

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

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om uppgiftsskyldighet för vissa myndigheter och yrkesverksamma vid utredningar avseende barn enligt 2 §, ändras på så sätt att *andra stycket* tas bort. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.

Familjerådgivning enligt 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) är en del av socialtjänsten och omfattas således av den verksamhet som anges i nuvarande första stycket 2 och 4. Ändringen innebär att sådan familjerådgivning, såväl offentligt som enskilt bedriven verksamhet, inte längre är undantagen från uppgiftsskyldigheten i fråga om ärenden som utreds enligt lagen.

5 a §

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

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

2. anställda hos sådana myndigheter som avses i 1,
 3. de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område, och som har kommit i kontakt med den vuxna person eller den närstående eller tidigare närstående person som avses i 2 a §, och
 4. de myndigheter som utövar tillsyn över de verksamheter som avses i 1–3, dock inte Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen och Justitiekanslern.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppgiftsskyldighet för vissa myndigheter och yrkesverksamma vid utredningar avseende vuxna personer enligt 2 a §. Bestämmelsen ändras som en följd av de ändringar som görs i 2 a §. Vidare tas andra stycket bort. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7.

I första stycket 1 byts uttrycket kvinna eller man ut mot den vuxna person. För att uppgiftsskyldigheten ska omfatta även de fall som rör försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp anges att skyldigheten gäller för myndigheter som i sin verksamhet har kommit i kontakt med den vuxna person som avses i 2 a §. Vidare införs en skyldighet för de myndigheter som i sin verksamhet kommit i kontakt med den närstående eller tidigare närstående person som avses i 2 a § att lämna utredningsmyndigheten de uppgifter om den personen som behövs för en utredning enligt lagen. Motsvarande uppgiftsskyldighet gäller även i fråga om sådan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avses i första stycket 3. Vid tillämpning av paragrafen kan vägledning hämtas från tidigare förarbeten (se prop. 2006/07:108 s. 33 f. och 63 f. samt prop. 2011/12:4 s. 59).

Andra stycket tas bort. Familjerådgivning enligt 5 kap. 3 § socialtjänstlagen är en del av socialtjänsten och omfattas således av den verksamhet som anges i nuvarande första stycket 1 och 3. Ändringen innebär att sådan familjerådgivning, såväl offentligt som enskilt bedriven verksamhet, inte längre är undantagen från uppgiftsskyldigheten i fråga om ärenden som utreds enligt lagen.

7 §

En utredning ska klarlägga det händelseförlopp som föregått en sådan händelse som avses i 2 § eller 2 a §, möjliga orsaker till händelsen och vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda barnet eller skydda eller stödja och hjälpa den vuxna personen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka förhållanden som en utredning ska klarlägga och behandlas i avsnitt 5.1.

Skyddsbehovet i fråga om såväl barn som vuxna är ett av kriterierna för att en utredning ska inledas. Ett klarläggande av den frågan är på så sätt redan en naturlig del av utredningen. För att tydliggöra vad en utredning ska leda till ändras bestämmelsen i stället så att det ska klarläggas att det är det händelseförlopp som föregått en sådan händelse som har gett upphov till en utredning enligt 2 eller 2 a §§, möjliga orsaker till händelsen samt vilka åtgärder som har vidtagits eller hade kunnat vidtas för att förhindra händelsen som ska klarläggas. Med händelseförlopp avses bl.a. de myndighetskontakter, hälso- och sjukvårdsbesök, eventuella kontakter med rättsvårdande myndigheter samt andra relevanta

Prop. 2017/18:215 kontakter som personer som berörs av en utredning har haft innan den händelse som orsakade skadan eller dödsfallet ägde rum.

Uttrycket *kvinnan eller mannen* byts ut till *den vuxna personen*. Övriga ändringar är av redaktionell karaktär.

Tystnadsplikt

10 §

En enskild person eller den som är eller varit verksam inom enskild verksamhet och som medverkat i en utredning enligt denna lag får inte obehörigen röja vad denne då har fått veta om enskilds personliga förhållanden.

Bestämmelsen och rubriken är nya. Bestämmelsen reglerar tystnadsplikt för enskild som medverkat i en utredning enligt lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.11.

Utredningsmyndigheten får anlita experter och sakkunniga för att biträda utredningen. I den mån den sakkunnige inte är en myndighetsperson och därmed omfattas av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innebär bestämmelsen att tystnadsplikt gäller för enskilda personer eller personer som är eller varit verksamma inom enskilt bedriven verksamhet avseende uppgifter om enskilds personliga förhållanden som framkommit i ett ärende.

Den som bryter mot bestämmelsen kan dömas för brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Äldre bestämmelser gäller för utredningar som har påbörjats före ikraftträdandet.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 5.12.

Av *punkt 1* framgår att lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

I *punkt 2* regleras hanteringen av ärenden som kommit in till eller initierats av utredningsmyndigheten före ikraftträdandet och där utredningarna har påbörjats men inte färdigställts när de nya reglerna börjar gälla. Med att utredning har påbörjats avses att handläggningen av ärendet har kommit så långt att ett analysarbete har påbörjats. De ärenden som kommit in till eller initierats av myndigheten innan ikraftträdandet, men där enbart inledande åtgärder har hunnit vidtas, såsom exempelvis inhämtande av akter, omfattas däremot av de nya bestämmelserna.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten Prop. 2017/18:215

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.,
8. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, och
9. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar *för att förebygga* vissa *skador och dödsfall*.

Med socialtjänst avses även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamhet som avses i första stycket 1–9.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som avses med socialtjänst. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.10.

På samma sätt som i dag gäller för utredningar avseende barn som har avlidit med anledning av brott och utredningar avseende vuxna som har avlidit med anledning av brott av närstående eller tidigare närstående personer ska utredningar med anledning av de fall som omfattas av den utökade utredningsverksamheten som föreslås i 2 och 2 a §§ lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall anses som socialtjänst. Se kommentaren till 2 och 2 a §§ för vilka fall som avses.

Vägledning för tillämpning av paragrafen kan hämtas från tidigare förarbeten (se prop. 2006/07:108 s. 49 f. och 67 f. samt prop. 2011/12:4 s. 42 f. och 61 f.).

I *första stycket 9* ändras en hänvisning på grund av att lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall byter namn till lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

7 a §

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 Inspektionen för vård och omsorg,
4. administration som bedrivs av Statens institutionsstyrelse centralt, och
5. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar *för att förebygga* vissa *skador och dödsfall*.

Uppgift som avslöjar medlemskap i fackförening får aldrig tas in.

Prop. 2017/18:215 Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som får tas in i sammanställningar av personuppgifter. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.10.

Bestämmelsen ändras med anledning av de skäl som redogörs för i kommentaren till 2 § och vägledning för tillämpning av paragrafen kan hämtas från de förarbeten som anges där.

I *andra stycket 5* ändras en hänvisning på grund av att lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall byter namn till lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

7.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

26 kap. 10 a §

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess i utredningsverksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. Paragrafen har en delvis ny lydelse samt ett nytt stycke och behandlas i avsnitt 5.11.

Första stycket ändras på så sätt att sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds personliga förhållanden *som hänför sig till myndighets verksamhet som avser utredningar* enligt lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall, till skillnad från vad som gäller enligt nuvarande reglering där sekretessen enbart gäller i utredningsmyndighetens verksamhet. Formuleringen *hänför sig till* innebär att samma sekretess som hos utredningsmyndigheten kommer att gälla för uppgiften även hos andra myndigheter. Bestämmelsen är en primär sekretessbestämmelse hos alla myndigheter där uppgiften befinner sig.

Sekretessen gäller, liksom enligt nuvarande reglering, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen gäller således med ett omvänt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för sekretess.

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

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny och innebär att sekretessen enligt första stycket ska gälla även för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet för att biträda verksamhet som avses i första stycket. Bestämmelsen blir tillämplig hos den biträdande myndigheten både på uppgifter

som myndigheten får från utredningsmyndigheten och på uppgifter som den biträdande myndigheten avser att lämna till utredningsmyndigheten. Det innebär att bestämmelsen t.ex. kommer att omfatta uppgifter som andra myndigheter får avseende händelser som omfattas av lagen och som dessa myndigheter i sin tur lämnar till utredningsmyndigheten. Bestämmelsen blir också tillämplig om utredningsmyndigheten t.ex. begär ett utlåtande av en offentliganställd expert.

I den mån utredningsmyndigheten behöver biträde av en enskild omfattas denne av tystnadsplikten i 10 § lagen om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. Genom den bestämmelsen uppkommer en tystnadsplikt som är straffsanktionerad i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Sammanfattning av promemorian Utredningar avseende vissa skador och dödsfall (Ds 2017:47)

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

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

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

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

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

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

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

Prop. 2017/18:215
Bilaga 1

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

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Författningsförslag i promemorian Utredningar avseende vissa skador och dödsfall (Ds 2017:47)

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Lag om utredningar avseende vissa dödsfall

1 §¹
Syftet med utredningsverksamheten enligt denna lag är att ge underlag för *förslag till* åtgärder som *förebyggar* att

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

2 §²
En utredning enligt denna lag ska genomföras när

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

2. det finns *särskild* anledning att anta att *dödsfallet* har samband med något förhållande som har

Föreslagen lydelse

Lag om utredningar till förebyggande av vissa skador och dödsfall

1 §¹
Syftet med utredningsverksamheten enligt denna lag är att ge *regeringen* underlag för *beslut om* åtgärder som *har som mål att förebygga* att

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

2 §²
En utredning enligt denna lag ska genomföras när *ett brott har begåtts mot ett barn och*

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

3. det finns anledning att anta att *händelsen* har samband med något förhållande som har inneburit att

¹ Senaste lydelse 2011:1111.

² Senaste lydelse 2011:1111.

inneburit att barnet varit i behov av skydd.

barnet varit i behov av skydd.

Prop. 2017/18:215

Bilaga 2

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

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

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

Med barn avses i denna lag personer under 18 år.

2 a §³

En utredning enligt denna lag ska genomföras även när

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

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

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

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

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

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

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

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

³ Senaste lydelse 2011:1111.

5 a §⁵

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

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

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

2. anställda hos sådana myndigheter som avses i 1,

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

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

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

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

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

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

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

7 §⁶

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

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

En utredning enligt 2 a § ska

⁵ Senaste lydelse 2011:1111.

⁶ Senaste lydelse 2011:1111.

Prop. 2017/18:215
Bilaga 2

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

10 a §¹

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2011:1113.

Förteckning över remissinstanser (Ds 2017:47)

Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Västra Sverige, Gotlands tingsrätt, Luleå tingsrätt, Södertälje tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Linköping, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Rättsmedicinalverket, Migrationsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Folkhälsomyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Barnombudsmannen, Statens skolverk, Skolinspektionen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Juridicum, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Nationellt Centrum för Kvinnofrid vid Uppsala universitet, Nationellt kunskapscentrum Barnafrid, Landstinget i Södermanland, Norrbottens läns landsting, Gotlands läns landsting, Skåne läns landsting, Landstinget i Värmland, Östergötlands läns landsting, Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionens kompetenscentrum mot våld i nära relationer, Alvesta kommun, Arjeplog kommun, Borgholm kommun, Gällivare kommun, Göteborg kommun, Heby kommun, Härnösand kommun, Hässleholm kommun, Höganäs kommun, Karlstad kommun, Leksand kommun, Ljungby kommun, Lund kommun, Malmö kommun, Malung kommun, Mörbylånga kommun, Nykvarn kommun, Ronneby kommun, Sigtuna kommun, Skellefteå kommun, Stenungssund kommun, Sundsvall kommun, Sunne kommun, Södertälje kommun, Tyresö kommun, Vara kommun, Akademikerförbundet SSR, Barnens rätt i samhället Brottsofferjouren, Föreningen Sveriges Socialchefer, Kvinnors nätverk/Linnamottagningen, Läkarförbundet, Män, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter, Riksorganisation mot hedersvåld, Rädda barnen, Socionomförbundet, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Stiftelsen Tryggare Sverige, Svenska rättspsykiatriska föreningen, Svenska Journalistförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kvinnolobby, Unizon, Utgivarna, Vårdförbundet.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-03-08

Närvarande: F.d. justitieråden Leif Thorsson och Lennart Hamberg samt justitierådet Erik Nymansson

Utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall

Enligt en lagrådsremiss den 1 mars 2018 har regeringen (Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall,
2. lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten,
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Helen Lidö, biträdd av departementssekreteraren Karin Nilsson Kelly.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i lagen om utredningar avseende vissa dödsfall

4 §

Vid föredragningen har det betonats att den föreslagna nya formuleringen av paragrafen inte innebär att polis eller åklagare vid beslutet om underrättelse till utredningsmyndigheten ska bedöma om barnet varit i behov av skydd eller den vuxna personen i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation. Den bedömningen ska göras av utredningsmyndigheten. Förhållandet bör klargöras i författningskommentaren.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 mars 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Hallengren, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Eriksson, Linde, Skog, Ekström, Eneroth

Föredragande: statsrådet Lena Hallengren

Regeringen beslutar proposition Utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall